



Director Nacional  
*Honorio Miguel Henríquez Pinedo*

Subdirector Académico  
*Mauricio Villalobos Rodríguez*

Editor  
*Diego Giraldo Hernández*

Consejo Editorial  
*Herwin Eduardo Cardona Quitián*  
*Diego Giraldo Hernández*  
*James Rey Alba*

Corrección de Estilo  
*Diego Giraldo Hernández*

Revisión y Concepto Técnico  
*Teresa González Velásquez*

Concepto Gráfico y Diagramación  
*Libardo Jiménez López*

Impresión  
*William Gabriel Castillo Jiménez*

Acabados  
*Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos*  
*ESAP*

Correo electrónico  
*revistapoliticayadministracion@gmail.com*

© Escuela Superior de Administración Pública  
Bogotá D.C., mayo de 2009  
Impreso en Colombia  
Printed in Colombia

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

## **Contenido**

**4** Editorial

## **Historia y contexto**

**6** La diversidad nos une. *William Ricardo Ortega Porras.*

**12** Pensando en género y mujer en la universidad  
*Maria Eugenia Sosa Fernandez, Yuly Andrea Gordillo Lombana.*

**16** Género y diversidad.  
Una mirada desde la diferencia  
*Edwin Alejandro Rojas Romero, Diana Carolina Velandia Otálora.*

**22** ¿Es viable la carrera administrativa en Colombia?  
*Teresa González Velásquez.*

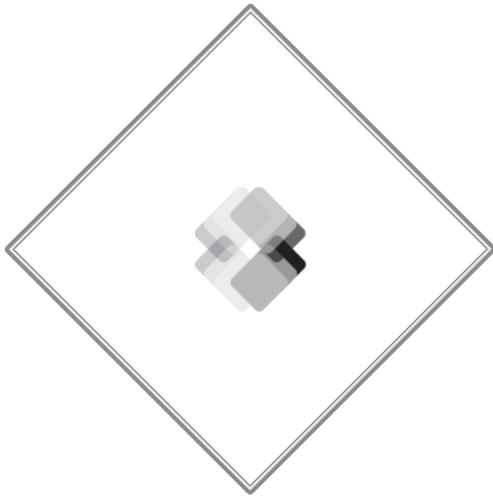
## **Investigación**

**28** Participación juvenil desde los consejos de juventud: una aproximación a su forma ontológica.  
*Edisson Gómez Pineda.*

**36** Transferencias intergubernamentales y esfuerzo fiscal: análisis para los municipios colombianos en el periodo 1987 – 2006.  
*José Daniel Morales Martínez, César Augusto Moreno Monastoque, Yenifer Miladys Fandiño Martínez, Camilo Humberto Garavito Peña.*

**50** Homosexualidad, diálogo y ciudadanía  
Apuntes sobre politización de la sexualidad.  
*Grupo de Estudio Género y Cultura Política, Territorial Meta, ESAP.*

**58** Y de nuestro fuego obtendremos la vida.  
*Semilleros juveniles de investigación y derechos humanos.*



## Editorial

**Diego Giraldo Hernández**  
*revistapoliticayadministracion@gmail.com*



Continuando este recorrido, que no sabemos hasta dónde y cuándo ha de llegar, la Revista Política & Administración, al lado de las y los estudiantes de la ESAP, sigue dando a conocer distintas visiones, que sobre aspectos de la vida social, tienen las y los jóvenes de la Escuela Superior de Administración Pública. Apuestas que desde la Administración Pública invitan a problematizar en aras del reconocimiento de la diversidad y la diferencia, pero también invitan a cuestionarnos sobre la aplicación y respeto de los Derechos Humanos, principalmente de las y los jóvenes de la ciudad y el país, y del papel y/o la función de la administración pública, desde sus servidores y estudiantes.

Así, en este número presentamos ocho trabajos, todos de estudiantes y egresados de la ESAP, tanto de la Sede Centra como de Direcciones Territoriales. Igualmente, estudiantes del pregrado y la Maestría de Administración Pública.

Encontramos entonces la participación de Semilleros de Investigación de la ESAP, como la del Grupo de Investigación en Finanzas Públicas y Descentralización -GFIDES-, quienes trabajan el tema de las Transferencias Intergubernamentales y Esfuerzo Fiscal.

De la Dirección Territorial Meta, participa el Grupo de Estudio de Género y Cultura Política, quienes con su

trabajo invitan al "...diálogo como virtud de la democracia... y espacio para la confrontación legal y pacífica entre proyectos diversos".

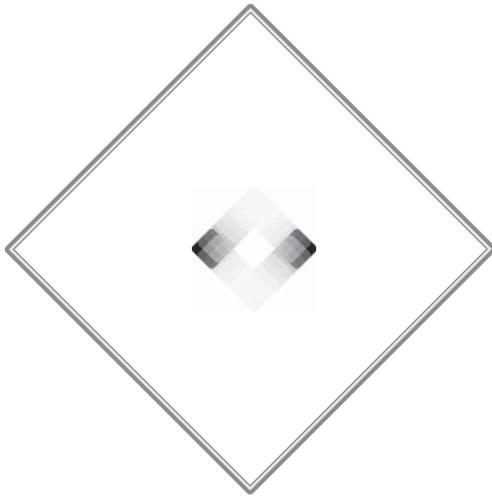
Como parte central, el trabajo inicial, que varios estudiantes y egresados de la ESAP, vienen llevando a cabo en Bogotá, con distintos procesos juveniles en torno a las y los jóvenes y sus Derechos Humanos.

Desde diferentes perspectivas, se publican varias ponencias, de estudiantes de la ESAP, presentadas al Congreso de Estudiantes Universitarios en la Ciudad de Cartagena, entre otros escritos.

Lo anterior un pequeño recorrido por lo que trae este número de la Revista Política & Administración, como muestra de la dinámica académica y práctica de las y los estudiantes y egresados de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-.

Como siempre, gracias a la participación del estudiantado, y ahora con fuerza de los egresados, es posible una nueva publicación de Política & Administración.





## La diversidad nos une

*William Ricardo Ortega Porras*

*Estudiante de Administración Pública ESAP*



Entendiendo que la sexualidad en sí misma es diversa y mutable, hablar de diversidad en la sexualidad sería redundante; sin embargo, es un énfasis relevante puesto que tradicionalmente la sexualidad ha sido restringida a ciertas prácticas que recibirían el certificado moral de “socialmente aceptadas”, quedando excluidas las demás prácticas que también hacen parte de la sexualidad y su diversidad inherente.

La diversidad, además, da relieve a un componente primordial de la vida. Enriquece las especies y los ecosistemas. Se dice que un ecosistema es más rico cuando es más biodiverso y que una especie es menos viable cuando sus individuos poseen la misma información genética, de hecho, un criterio, para considerar que una especie está en vía de extinción, al margen del número de sus individuos, es la homogeneidad de su información genética.

De la misma forma, entre los humanos, la diversidad y la mutabilidad son las que han permitido la adaptación de la especie, su enriquecimiento tanto biológico, como cultural y racial. Sin hablar de que es gracias a la capacidad de mutar, de adaptarse, que existe la vida como la conocemos. Sin diversidad, seríamos fragmentos de carbono, a lo sumo proteínas. Y, sin embargo, tememos a lo nuevo y a lo diferente, lo excluimos, lo anulamos, lo estigmatizamos... eso no ha cambiado.

En esta ponencia se intentará mostrar cómo esa restric-



ción en particular y, en general, cómo varios grupos de convenciones que normalizan el comportamiento humano (aparatos económicos, sistemas políticos, morales), fuerzan o, más claramente, representan la naturaleza humana, es decir, la hacen aparecer en posiciones casi dislocadas, artificiosas, como una suerte de manierismo que en lugar de manipular las formas hacia la belleza, las invierte hacia la mueca.

La guerra, por ejemplo, es tan solo un síntoma de un conflicto social y ético más profundo. Podría firmarse mañana mismo la paz, ¿y ese sería el final del conflicto, del malestar social?, Eso es casi pensar que la extinción de la guerrilla y paramilitares lograría la tan anhelada paz en Colombia.

Por su puesto que el alivio de los síntomas facilita las cosas, pero mientras no se cure la enfermedad, se corre el riesgo de que ésta se siga agravando.

Y la enfermedad, a mi juicio, consiste en el malestar del individuo en la cultura vigente, una cultura de la amputación del ser. Una cultura que espera de los individuos que sean unívocos, coherentes y consecuentes con algo externo y artificial, con una normativa que es muy arbitraria porque desconoce la naturaleza humana, si es que hay una "naturaleza humana". Niega, por ejemplo, el componente instintivo de la sexualidad.

Al decir que desconoce, me refiero a dos cosas: a la mera ignorancia y a la omisión dolosa: por ejemplo, para facilitar el control y mantener el status quo. Esto se ilustra en la norma del celibato, que surge como una necesidad de la Iglesia para evitar que sus bienes se distribuyan entre las familias de sus ministros.

Y esta normativa se sostiene sobre la ley del más fuerte: el poder basado en la ley del más fuerte. Pero la fuerza y el poder ya no consisten tan solo en la fuerza física, la de los músculos; sino en el poder económico, el poder político y moral, el dominio de la ciencia, la tecnología y la información. También, en una de sus manifestaciones más cursis y básicas, el poder reside en la fuerza de las armas, mediante las cuales se genera miedo y se manipula a quien lo padece.

La misma manipulación a través del miedo que se ejerce desde las llamadas violencias estructurales, más solapadas pero igualmente efectivas. Y en gran medida, es desde alguna de estas manifestaciones violentas del poder, que se fijan normas que resultan más arbitrarias e inadecuadas porque no se construyen desde una ética de la convivencia sino desde la lógica de la ley del más fuerte.

En este orden de ideas, la sexualidad, inherente a todos los seres humanos, también está sujeta a toda esta normativa que se consolidó a través de la historia de la humanidad y que, en particular, en las culturas influenciadas por el judaísmo y cristianismo, es coercitiva. Se ha tratado de una normativa homogeneizante (que aniquila lo diferente), machista, patriarcal, heterosexista, bipolar (con una polaridad moralista variable, que reduce las opciones a dos: la buena y la mala).

A priori de que la naturaleza de la sexualidad humana se desconoce a fondo y a priori de que los instintos están ahí con cierta evidencia, la expresión de la sexualidad se reduce a un deber ser sesgado. Entonces, de la misma forma que la diversidad en la sexualidad empieza a esbozarse en sus diferentes esferas de expresión, se empieza



a reprimir mediante la discriminación, la negación, la exclusión.

Una primera esfera de expresión de la sexualidad (aunque la numeración, en este caso, no significa orden de prioridad o cronológico, solamente orden de enunciación) es la instalación sexuada: el cuerpo con el que nacemos y que se sigue formando a lo largo de nuestra vida, frente al cual podemos sentirnos adecuados, resignados o inspirados a modificarlo para que cumplan nuestras expectativas con respecto a nosotros mismos y a nuestra interacción social.

Pero la norma dictamina que el cuerpo debe ser de hombre o de mujer, para siempre, incluso si se es hermafrodita. Dictamina que al cuerpo pueden modificársele algunas cosas, pero otras no: Una mujer puede ponerse o quitarse senos para sentirse mejor con su cuerpo, pero la misma mujer, para adecuar su instalación sexuada a otras expectativas de vida (como querer ser un hombre), no puede hacerlo con igual libertad. Primera posibilidad de diversidad y primera esfera de exclusión: se niegan la transexualidad y el hermafroditismo como opción permanente.

En la segunda esfera, cada individuo enfrenta su instalación sexuada, y sus expectativas de interacción a través de su cuerpo tal como quiere construirlo, con el paradigma bipolar social de masculino - femenino. Si es hombre debe ser masculino y si es mujer debe ser femenina, con todas las connotaciones y herramientas que eso entraña. Se les niegan al hombre la feminidad y a la mujer la masculinidad (si es que la masculinidad y la feminidad realmente existen como noción inherente al ser humano). Se niegan, de paso, la androginia, el transgenerismo, el travestismo o la posibilidad de asumir la existencia al margen de la cuestión de género. Se sigue forzando la naturaleza de cada persona, su libertad para optar (puesto que no hay equidad entre las opciones: cumplir el paradigma es la opción sobre la que se informa desde que nacemos, con ese paradigma somos

moldeados; cualquier otra opción, es la mala, la perversa, la enferma).

En la tercera esfera, se desarrolla el erotismo y aparece una nueva casilla estanca para diferenciar lo bueno de lo malo: lo heterosexual y lo homosexual, como si el erotismo se redujera a eso. Lo heterosexual y lo homosexual, así de diferenciados e inamovibles; y lo homosexual, de nuevo, se discrimina. Pero, incluso dentro de lo heterosexual, se fijan límites: ciertas prácticas, ciertas posiciones, para ciertos fines, en ciertos estados civiles, a ciertas edades (a los más jóvenes y los adultos mayores se les niega el erotismo de plano).

Un ejemplo de cómo se ejerce coerción en cada esfera de expresión de la sexualidad a través de la fuerza en dos niveles: uno micro (el de la familia) y otro macro (la sociedad y el conflicto armado):

En la esfera micro, pensemos en una familia en la que se impone la voz del que hable más fuerte: el padre dice a su hijo: "se me corta el pelo, se me quita el arete y punto. Se acabó la discusión"

Entre tanto, en la esfera macro estarían los medios de comunicación que tienden hacia el monopolio y la concentración: ¿quién habla más duro hoy?, los canales privados. Y ¿qué dicen los canales privados sobre la diversidad en la sexualidad?, ¿acaso no refuerzan el estereotipo del padre de familia antes citado? ¿No etiquetan a toda la población homosexual masculina de afeminados, con roles de peluquero o diseñador? Tratan quizás de representar algo que naturalmente es tan diverso o más que la población "heterosexual".

Pero si no es suficiente hablar más fuerte que los demás para imponerse, al padre le queda otra opción: "si no estás de acuerdo con cortarte el pelo, te vas, dejo de mantenerte"; aparece el poder económico.

También cabe imponerse mediante la violencia sobre el cuerpo, que en la versión macro equivaldría a la violencia a través de las armas. La violencia sobre el cuerpo que ejercen los actores armados:

Sin perjuicio de la gravedad de las manifestaciones violentas más difundidas (como tomas, secuestros, desapariciones y masacres), que evidentemente atentan contra la diversidad humana, existen otras violencias sobre el cuerpo específicamente dirigidas a anular la diversidad en la sexualidad. Prácticas violentas enmarcadas en la lógica de eliminar aquello que aparentemente es diferente a mí en algún aspecto. Así como anulo (y una forma de anular es asesinar) a mi enemigo político porque piensa diferente a

mí, porque pone en peligro mi sistema de ideas; anulo al que expresa su sexualidad de una manera diferente a las "socialmente aceptadas", porque cuestiona mi esquema machista, patriarcal, heterosexista y bipolar.

Entonces, así como algún padre se permite gobernar sobre la esfera íntima de su hija: cómo debe llevar su cabello, el largo de sus faldas, con quién puede relacionarse, incluso, cómo, cuándo y con quién puede tener relaciones sexuales, en fin, cómo ser mujer de acuerdo a la visión estereotípica del padre en cuestión; así mismo, en las fuerzas militares y la policía, las mujeres no llegan a ocupar los cargos de más alta jerarquía y se les imponen aros, formas de vestir y de llevar el pelo y, más allá, se les restringen sus posibilidades eróticas. Es el caso de hombres y mujeres destituidos por su orientación sexual tanto en el ejército como en la policía.

Pero, la policía también ejerce controles similares sobre la población civil. Por ejemplo, se les da un tratamiento particularmente violento a las parejas que expresan "homoafectividad" en la calle.

Igualmente, las guerrillas y paramilitares, ejercen poder sobre la intimidad de sus militantes y en las comunidades en las que se comportan como Estado por las vías de hecho. Así, entre otros ejemplos, pretenden imponer la equidad de género en las familias, amenazando de muerte a los hombres que golpean a su pareja. Con lo que solamente logran sembrar terror, sin generar una verdadera consciencia de respeto.

También obligan a desplazarse a transgeneristas, travestis, homosexuales y personas seropositivas, etc.

Como se ve, esa violencia evidente en los tres actores armados del conflicto, está sostenida en nuestra cultura: en los mismos esquemas y paradigmas que atraviesan todas las esferas sociales: la familia, la escuela, los medios de comunicación, el sistema de salud, etc. La guerra es un síntoma que evidencia la enfermedad social, el malestar en la cultura que se enunció al principio de esta ponencia.

Pero hasta aquí se ha hablado tan solo de una de las características de la sexualidad: la diversidad, y se ha omitido la otra, la que causa la diversidad y permite la sexualidad y permite de hecho, la vida, la cultura, la evolución: hasta ahora no se ha abordado la mutabilidad.

Hasta el momento, la ponencia quizás ha dejado la impresión de que lo que se discrimina les pasa a unas minorías muy específicas; cuando en realidad lo que se ha excluido nos discrimina a todos por igual, a todos nos



ha amputado la posibilidad de vivir la sexualidad como vaya fluyendo, la posibilidad de mutar. La bipolaridad nos dice en cada esfera de expresión de la sexualidad que debemos asumir una de las opciones, y que esa elección (si es que realmente hay una elección) será para siempre: se nos amputa la posibilidad de experimentar, de reflexionar, de cambiar en el tiempo, de evolucionar como se supone que evolucionan otros componentes de la personalidad a través de la vida.

La sexualidad que se nos impone es una, unívoca, coherente y consecuente con algo externo y artificial que NO va con nuestra propia naturaleza, de hecho la violenta. "Debes ser mujer, femenina, heterosexual, casada y mamá o monja y no debes sobrepasar los límites de la exploración erótica. Ojalá así puedas ser feliz..."

Pero, por su puesto, el instinto humano no se queda quieto frente a la gruesa arbitrariedad de la norma. La naturaleza estancada por la norma, busca su manera de desbordarse, a veces con violencia y clamor, a veces de forma menos perceptible: El individuo puede reaccionar autorreprimiéndose y sublimando su sexualidad, reprimiéndose parcialmente y asumiendo una doble vida (una para complacer la moral social y otra para satisfacer su sexualidad), asumiendo sus opciones en la sexualidad con atrición (es decir, pena o culpa por haber pecado), asumiéndolas con dolor por la discriminación en su entorno o asumiéndolas con consciencia de su naturalidad y legitimidad, es decir, en forma armónica.

¿En cuál de esas opciones creen ustedes que se puede ser más feliz? ¿Qué podemos hacer para que cada individuo tenga la libertad de elegir o asumir lo que le dará mayor calidad a su vida, que lo hará más feliz y que, por la suma de felicidades, ayudará a que ese componente de la convivencia no sea causa del conflicto?

¿Queremos una sociedad homogénea, ordenada y obediente de la norma irreflexiva, pero infeliz? ¿O nos



Somos diferentes, es cierto. Pero no solo somos diferentes los heterosexuales de los homosexuales, o los hombres de las mujeres, o los niños de los ancianos. NO.

No somos diferentes tan solo en la bipolaridad; lo somos en la multiplicidad de opciones. Somos diferentes todos. Cada cual es único y su sexualidad y su erotismo son únicos, eso tenemos en común, ese debería ser nuestro punto de convergencia y punto de partida para dialogar y solucionar el conflicto. Somos diferentes, pero la diferencia nos une.

arriesgamos a reconocer la complejidad que la diversidad implica? Esto exigiría, procesos de reflexión igualmente profundos para normalizar la convivencia con equidad y democracia, propendiendo por seres humanos que se puedan construir en todas sus dimensiones con calidad de vida y dignidad.

En Colombia ya es un lugar común decir que “la paz empieza por uno mismo”, pero es un lugar común tan solo en el terreno de la enunciación, un lugar común de dientes para fuera, porque en la vida diaria nuestras prácticas repiten y refuerzan la normativa homogeneizante, patriarcal, machista, bipolar que se impone por la fuerza. También hablamos de diálogo, pero el diálogo lo entendemos como escuchar sin atender, como paso previo a imponer lo que creemos.

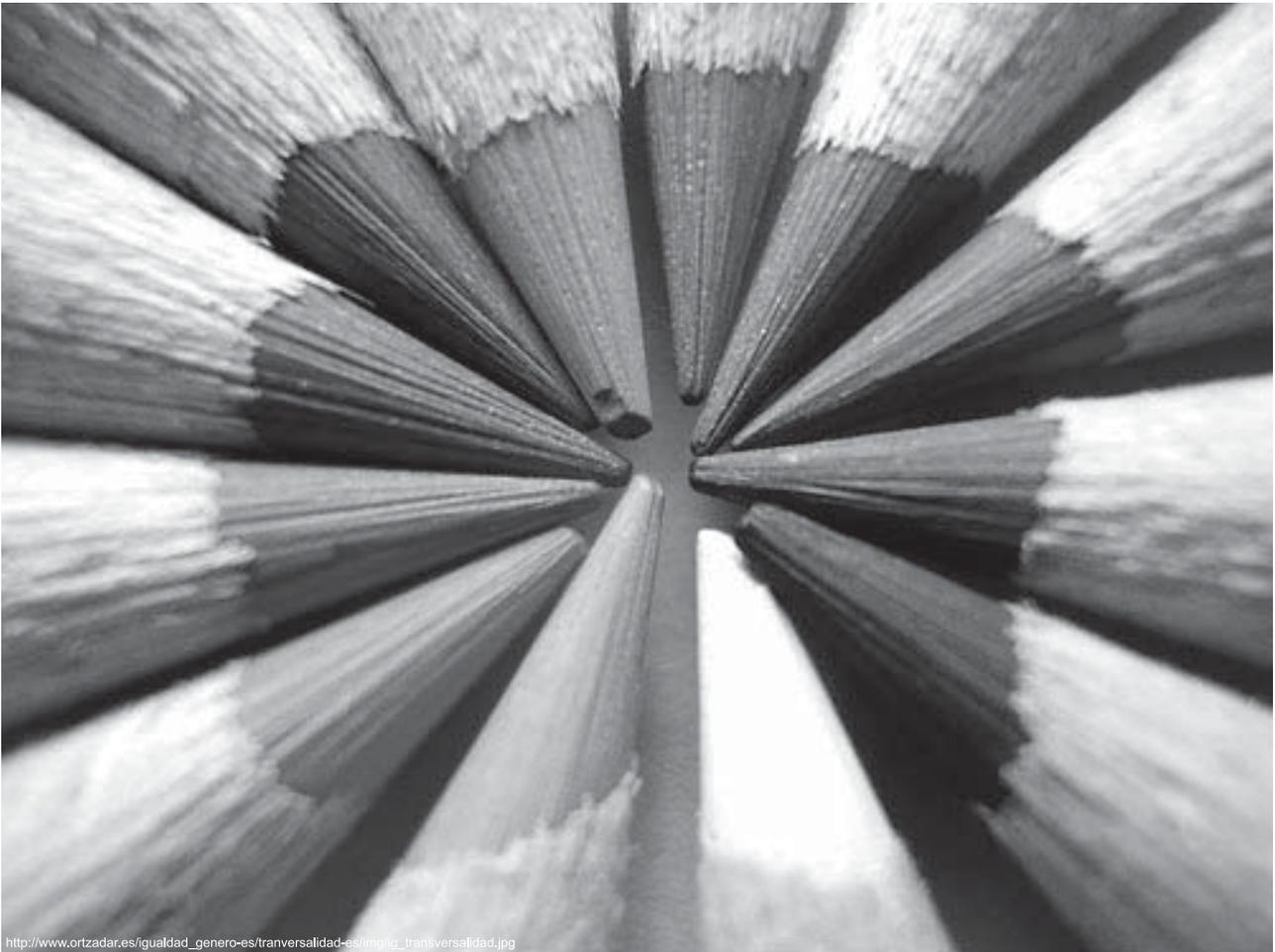
La propuesta es vivir la diversidad en la sexualidad, desde sus integrantes, a través de su discurso, constituyendo sus servicios y actividades en laboratorios de convivencia que cumplan un efecto multiplicador de ese ejercicio de interactuar con quien es diferente, aceptándolo como un interlocutor válido y quizás más válido justamente porque es diferente, piensa diferente, vive diferente y, en esa medida, nos puede aportar a nuestra propia vida desde unas experiencias nuevas para nosotros.

La propuesta de paz y solución del conflicto es “convivamos en la diversidad con respeto y tolerancia”, reconociendo, si es posible, que al aceptar la diferencia del otro, lo reconozco como humano, y al reconocerlo como humano, reconozco mi propia humanidad.

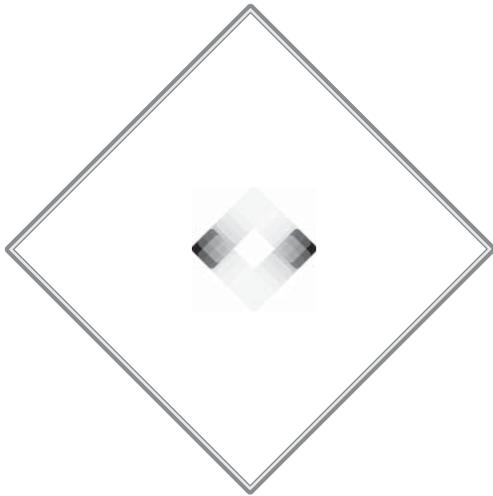
Al evidenciar la diferencia y asumirla en la cotidianidad, ayudamos a cambiar los imaginarios colectivos que favorecen la guerra: el hombre restringido a ser guerrero, violento y dueño solamente de lo público, y la mujer restringida a la sumisión y dueña solo de lo privado. Así, desde la propia cultura se desarraigan y deslegitiman las pretensiones homogeneizantes de los violentos.



[http://www.mediosygenero.com/images/diversity\\_480.jpg](http://www.mediosygenero.com/images/diversity_480.jpg)



[http://www.ortzadar.es/igualdad\\_genero-es/tranversalidad-es/img/ig\\_transversalidad.jpg](http://www.ortzadar.es/igualdad_genero-es/tranversalidad-es/img/ig_transversalidad.jpg)



## Pensando en género y mujer en la universidad

*María Eugenia Sosa Fernández  
Yuly Andrea Gordillo Lombana*  
Estudiante de Administración Pública ESAP



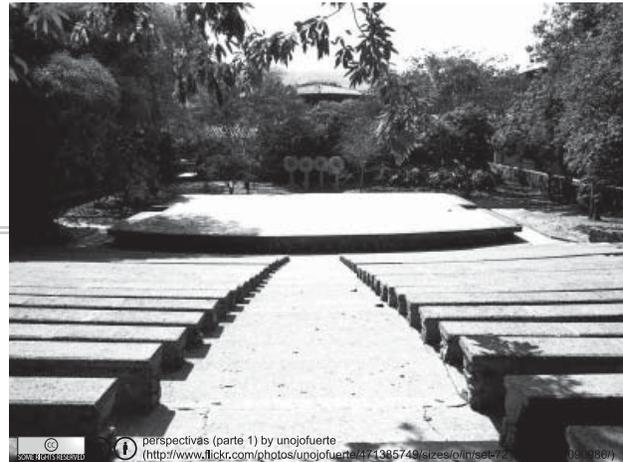
Ho y después de un largo proceso y evolución de las condiciones de las mujeres en espacios públicos como privados, la sociedad no ha creado una verdadera conciencia de lo que es la equidad de género desde la diversidad como parte esencial del desarrollo humano y económico.

Para muchos aun hoy pensar en género es pensar en feminismos de manera despectiva, donde se exige simplemente igualdad de las mujeres frente a los hombres o la búsqueda de la superioridad frente a estos, esta posición un tanto simple ha negando que lo realmente quieren, que es dar cuenta de la diversidad de las mismas, de sus intereses, como las dificultades que se enfrentan en un entorno patriarcal.

Para su solución requieren una democracia con justicia que les brinde unas instituciones con criterios de género que les permitan entre muchas otras cosas, educación, elegir y ser elegidas, acceso y calidad de trabajo, vivienda, así como una familia en donde las responsabilidades sean compartidas con valores que no las agredan, situación que le compete a la universidad como parte del aparato ideológico del Estado.



**Universidad en Colombia**



En la actualidad se dice que las mujeres representan más del 50% de las matrículas universitarias en Colombia, mostrando un importante paso en este escenario, desde que ingresó la primera mujer en la Universidad Nacional a estudiar medicina en 1935 y en 1936 la primera abogada.

Ellas superaron situaciones relacionadas a los hombres que como el paternalismo, el rechazo, la galantería, así como una institución diseñada para las necesidades de estos bajo una supuesta neutralidad de género con la expedición de títulos con el universal masculino, o una infraestructura física donde no existían baños para mujeres o guarderías para sus hijos, situación que aun persiste en algunas universidades y han empezado a cuestionar y a tomar acciones.

La universidad actual no es ajena a la promoción de estereotipos, situación que se ha considerado desde varios estudios e investigaciones propiciados por mujeres como María Himelda Ramírez quien ha asegurado que la “matrícula femenina se concentra en las disciplinas y profesiones asociadas al cuidado (enfermería, educación, terapias, trabajo social, psicología) que si bien se inspiran en una ética del compromiso social, son campos desvalorizados, de menor prestigio, menor remuneración y menores oportunidades de incidencia política que los campos disciplinares y profesionales en los que se concentran los hombres”

Como vemos la universidad también se ha centrado en la formación de estereotipos que continúan con la estructura social derivado del sistema patriarcal, en donde se determinan características a cada sexo, al femenino se le

asemeja con lo sentimental, inseguridad, dependencia, fragilidad, al cuidado de niños, adultos mayores, entre otros, por el contrario al masculino se asemeja con la dureza, intelectualidad, valentía, sobriedad, seguridad; estas condiciones totalmente opuestas determinan los roles sociales valorándolos de manera diferente.

Estas concepciones han sido producto de la historia, y a pesar de las diferentes luchas que han encabezado las mujeres, aun siguen siendo algo cotidiano en la sociedad y que se vive totalmente en el entorno académico.

Tampoco desconocemos que la universidad ha promovido importantes logros que han permitido la elaboración, ajuste, control y evaluación de las políticas públicas en temas como: niñez, vejes, violencia intrafamiliar, maltrato infantil, explotación sexual, que se han respaldado desde diferentes sectores de mujeres y lideresas en varios escenarios como académicas universitarias.



### Consecuencias

Estas situaciones nos llevan a plantarnos cual es el origen de tantas inequidad y como solucionarlas, desde la teoría de género podríamos plantear que la cultura construye estereotipos basados en diferencias biológicas que se refuerzan a través de los diferentes aparatos ideológicos entre los que se encuentran la educación, donde el patriarcado se expresa de manera permanente tanto en la formación básica como en la universidad.



Parte de estas dificultades se reflejan posteriormente en el sector privado, donde pese a contar con niveles mayores de educación de las mujeres respecto a los hombres, se les paga mucho menos bajo un efecto conocido como techo de cristal<sup>1</sup>, entre los argumentos expresados por los empresarios para pagar menos o no contratar mujeres es la relación con sus hijos pese a que en la práctica son las que menos ausencias presentan, también se ampliamen- te en el sector público donde su participación política no llega mas allá del 15% en el país.

Es en este momento, donde se establece que no es una problemática de forma como lo podrían pensar muchos y muchas en la comunidad académica, es de fondo ya que es una condición que esta arraigada en la cultura y es transversal en toda la vida social. Su solución requiere cuestionar la estructura cultural promoviendo acciones que permitan visibilizar y reconstruir la universidad desde un enfoque de género que incluya a la mujer desde las mujeres.

Por esta razón consideramos la importancia de hacer visible tanto a los hombres como a las mujeres en la universidad, la historia eliminando la visión patriarcal, permitiendo visualizar las transformaciones que han surtido para y por las mujeres a través de la historia promo- viendo espacios de reflexión y liderazgo de las mujeres que no escondan tras la neutralidad la discriminación de la que han sido objeto y que restringen su posibilidad de ser sujeto democrático.



### **Hablar de género en la universidad ¿para qué?**

Ya que el género es un tema interdisciplinario y no puede verse en una sola dimensión de la sociedad, se requiere su aplicación como forma de solucionar las desigualdades sociales reflejadas en la universidad hacia las muje-

res, para esto es necesario que el tema de género sea abordado de manera permanente en el desarrollo de la vida académica de las y los estudiantes, esto conlleva a determinar como solución no solo políticas focalizadas a cátedras permanentes sobre las mujeres, si no además la capacitación docente sin importar su área de estudio que permita en todos los campos reconocer a la mujer como parte integral de la sociedad donde posteriormen- te se vea reflejado tanto en el mercado laboral como político permitiendo así una verdadera construcción de la democracia.

Una capacitación docente en perspectiva de género es una necesidad apremiante para el sistema educativo que abarque desde la educación básica hasta la superior, logrando resultados integrales y a largo plazo que lleven a modificar las instituciones patriarcales hacia un enfo- que más equitativo que incorpore la diversidad a toda la estructura social.



### **La importancia del lenguaje**

La introducción de lenguaje de género en la sociedad, tanto en la vida cotidiana como en la academia ha te- nido obstáculos, hoy enfrentamos un gran reto frente a una definición interiorizada por las personas como lo es el concepto fisiológico (hombre y mujer) y no con el concepto sociocultural (género).

El lenguaje de género es un a forma de visibilización de hombres como mujeres en la sociedad de diferentes rea- lidades, el solo mencionar a hombres o mujeres produce un efecto de excluir al otro, sin darle la oportunidad de involucrarlo.

El lenguaje hace parte de una estructura simbólica vi- sual, auditiva o escrita que reproducen una estructura ideológica como el patriarcado, y puede y debe ser uti- lizado también como una herramienta que promueva la inclusión de las diversas realidades sociales incluida la de género específicamente la de la mujeres evitando gene- rar violencia contra las mujeres a través del lenguaje al parecer neutral. Por ello es necesario su uso permanente en las aulas.



## Conclusión

La universidad no es un ámbito neutral también refleja estereotipos tradicionales que afectan especialmente a las mujeres y deterioran su calidad de vida, esto se evidencia en el ejercicio profesional como en la posibilidad de ascender o ser lideresas.

El alto desconocimiento en la universidad de la trayectoria académica e historia femenina han llegando a perversiones como que sean ignoradas, censuradas, opacadas y en ocasiones hasta ridiculizadas negando los logros de las mujeres como científicas, investigadoras, lideresas sociales, entre muchas otras.

Esta situación puede ser transformada permitiendo justicia entre los géneros desde la academia, proponiendo y promoviendo en los diferentes ámbitos políticas transversales, tanto de contenidos como el uso cotidiano del lenguaje, que permitan su formación y divulgación con su posterior impacto en la democracia.



## BIBLIOGRAFÍA

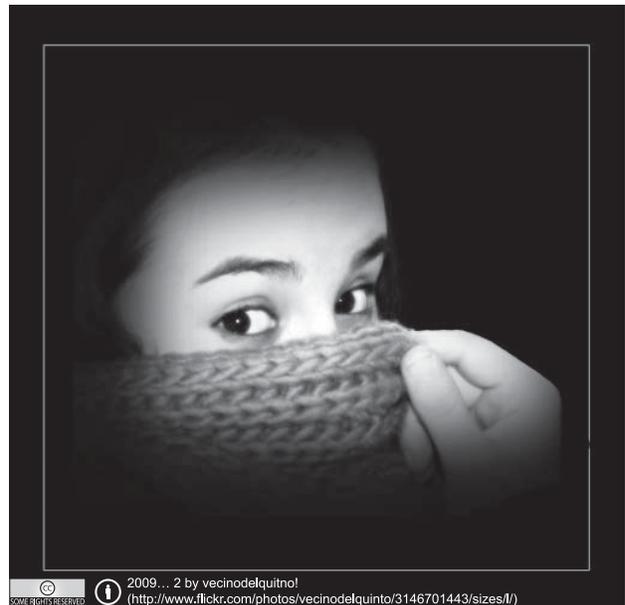
RAMÍREZ, María Himelda, LA PRIMERA MUJER ENTRA A LA UNIVERSIDAD / Febrero 1 de 1935 .extraído el día 8 mayo de 2008 desde [http://www.colombialink.com/01\\_INDEX/index\\_historia/07\\_otros\\_hechos\\_historicos/0220\\_primeira\\_mujer\\_universidad.html](http://www.colombialink.com/01_INDEX/index_historia/07_otros_hechos_historicos/0220_primeira_mujer_universidad.html)

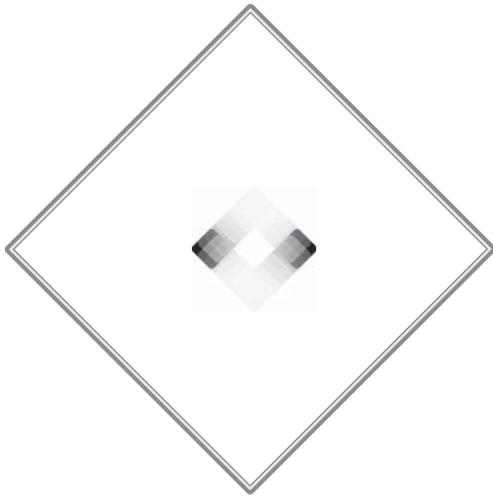
LAMAS, Marta. Manual de Liderazgo Social.



## REFERENCIAS

*1 La frase "techo de cristal" expresión que se utiliza para nombrar las barreras invisibles que impiden a las mujeres llegar a los puestos más altos de dirección contando con todas las cualidades requeridas para ello.*





## Género y diversidad una mirada desde la diferencia

*Edwin Alejandro Rojas Romero*  
*Diana Carolina Velandia Otálora*  
*Estudiantes de Administración Pública ESAP*



Como bien nos ha mostrado la historia y diferentes autores el ejercicio de la vida pública estuvo primordialmente en manos de los hombres, así solo podían acceder a la esfera de lo visible aquellos hombres blancos, propietarios y letrados los cuales asumían su rol en la sociedad y ponían de manifiesto sus derechos y oportunidades, por otro lado, a aquellos públicos subalternos -tomando las palabras de Nancy Frazer- estaban de cierta manera en la vida pública pero se les visibilizaba de otra manera, desde el discurso falocéntrico se les asignaba roles y estereotipos.

En la actualidad, y en pleno siglo XXI, son innegables los numerosos cambios que se han originado, ya que hoy en día no sólo son los hombres los que tienen derechos de ciudadanos sino que también las mujeres, las diferentes razas, los grupos LGBT (Lesbianas, Gays, Tisexuales y Transgeneristas) y las etnias tienen esa posibilidad. Sin embargo, lo paradójico de esta situación es que a pesar de este gran avance, este logro no se ha visto traducido en mejores condiciones para estos grupos ni tampoco en una aceptación verdadera de su condición. En un mundo cada vez más globalizado vemos que adquieren importancia nuevos temas que requieren ser visibilizados en la esfera pública, es el caso de los LGBT en su lucha por que se les reconozca y se les respete su condición, así mismo encontramos nuevas demandas por parte de las mujeres y de los grupos minoritarios; estas demandas deberían entrar en la esfera de deliberación simplemente por el hecho de que todos y todas somos considerados ciudada-



nos, sin embargo vemos cómo la efectividad es poca y las demandas son mínimamente visibilizadas, en otros casos invisibilizadas y en muchos otros simplemente se tratan con reformas de alcance mínimo, mediocre y precario.

No obstante no podemos obviar los adelantos que se han originado en cada una de estas demandas, pero es necesario analizar su alcance, su efectividad y su verdadera intención ya que a pesar de que se han promovido leyes y códigos que tienden a favorecer ciertos derechos demandados por estos grupos lo que no se ha generado es el fomento de una verdadera aceptación por parte de toda la sociedad en su conjunto.

*Pero por qué sucede esto? Por qué a pesar de la existencia de leyes y derechos sentimos discriminación? Las luchas de los grupos han tenido y reclamado una consigna de igualdad, así las políticas públicas se han movido en esta perspectiva, sin embargo vemos cómo hay grandes limitaciones en este supuesto, ya que no puede haber igualdad cuando hay diversidad, tal vez lo que deberíamos plantear es la creación de escenarios que permitan mostrar y ejercer la diferencia y con ello se logre una sociedad basada en el respeto y la convivencia no como iguales sino como diferentes.*

Desde los años 20 comenzaron a hacerse sentir en el país las demandas de las mujeres por el derecho a la educación secundaria y terciaria así como su reconocimiento y demandas de no discriminación, sólo a partir de los años treinta y hasta fines de los cincuenta, surgió en Colombia en el contexto de la industrialización un movimiento de mujeres defensoras de los derechos civiles y políticos que constituyó la primera expresión del feminismo como lucha organizada.

Socorro Ramírez Fempress (1991), en su artículo sobre las *precursoras colombianas del feminismo*<sup>1</sup> nos relata cómo a lo largo de la historia son muchas las mujeres que han reclamado sus derechos, hace referencia a ejemplos como María Rojas Tejada con su iniciativa de fomentar la educación en las mujeres, a la líder socialista María Cano, cuya voz y acción constituyeron una ruptura con la imagen y función subordinada de la mujer, y otras como Débora Arango que con la fuerza de sus pinturas de mujeres marginales y desnudos femeninos, desafió al establecimiento patriarcal. Así mismo nos describe tres etapas o momentos en los que las mujeres comenzaron a tomar conciencia y a generar espacios feministas; su lucha se centró inicialmente en el derecho de la mujer a administrar los bienes, a lograr independencia económica dentro del matrimonio, a tener acceso a la educación secundaria y universitaria, así como a los cargos públicos. En un segundo momento reclamaron su participación en la vida política y es finalmente en 1954 cuando se logró el derecho al voto el cual solo se ejerce hasta 1957.

Es realmente significativo el avance por parte de las mujeres en cuanto al reconocimiento como ciudadanas, y no menos importante son los logros que se enmarcan dentro de nuestra actual constitución, constitución que dice defender y respetar la multiculturalidad, las multietnias y las nuevas formas de ciudadanía, es allí donde quedan incluidos -gracias al trabajo de los colectivos y redes de mujeres-, "el reconocimiento expreso de que la mujer no puede ser víctima de discriminación( artículo 43); el derecho a tener acceso a una adecuada y efectiva participación en las instancias de decisión del estado (artículo 40) y el reconocimiento de igualdad de derechos y deberes de la pareja en las relaciones familiares; la conde-



na a la violencia intrafamiliar; el derecho a elegir pareja y número de hijos (artículo 42) y la protección especial de la maternidad (artículos 43 y 53). A pesar de la persistencia de las mujeres no se logró un lenguaje incluyente en la redacción de la constitución, ni un cambio en el orden de apellidos para el reconocimiento equivalente de la maternidad y la paternidad<sup>72</sup>.

Teniendo en cuenta lo anteriormente citado es necesario analizar cómo a pesar de que efectivamente se nos reconocen ciertos derechos existen todavía representaciones únicamente masculinas como los usos del lenguaje, los cuales culturalmente hablando excluyen de manera tajante la condición de feminidad y otras condiciones de género. Es oportuno ver también cómo en los escenarios donde se nos han garantizado por ley derechos hay una brecha existente entre lo que dice el papel y lo que pasa en la realidad, es así como trataremos brevemente de analizar diversos campos en los cuales a pesar de que se diga que no hay exclusión ni discriminación estas se siguen presentando.

Un primer campo a analizar sería la relación entre Estado y Mujer, en América Latina los gobiernos han formado las actuales oficinas de la mujer que pretenden formular políticas públicas en pro de la equidad de género y en general de crear mejores condiciones para las mujeres, sin embargo las oficinas a pesar de que se reconocen como instituciones del Estado y se pretenden visibilizar los problemas propios del género "se enfrentan en la actualidad al dilema que les plantea su propio desarrollo. Por una parte han logrado reconocimiento, legitimidad y un mandato que las responsabiliza de la ejecución y coordinación de políticas. Pero en la mayoría de países este mandato y este reconocimiento no se han traducido ni en presupuestos adecuados ni en suficiente poder político, por lo que prácticamente todos han tenido dificultades a la hora de institucionalizar políticas de igualdad en áreas específicas de la política social"<sup>73</sup>.

En este sentido vemos cómo hay una intención por

parte de los gobiernos de visibilizar y reconocer la falta de equidad de géneros pero no existe una política pública que realmente corresponda y pueda dar solución a dichos problemas, esta dinámica puede ser entendida ya que actualmente, y en un marco basado en políticas neoliberales, el Estado se preocupa poco por fomentar la equidad y la convivencia ya que ha limitado sus funciones y se ha convertido en un simple ente regulador que obedece a las dinámicas del mercado llegando a delegar a este último funciones sociales agudizando así problemas como la pobreza, el acceso a la salud y educación y así mismo los problemas de equidad de género. En este sentido los logros alcanzados en materia de equidad de género y derechos por grupos minoritarios se deben más a gestiones hechas por estos mismos grupos y por organizaciones y organismos internacionales como ONG y no por las gestiones que el Estado se supone debería adelantar y ejecutar.

Otro campo de importante análisis es en el tema educativo, en las últimas décadas las mujeres han logrado importantes avances en términos de acceso a la educación, representado en un gran aumento de la matrícula femenina en relación a la masculina tanto en los niveles de educación primaria, media y superior lo que a su vez influye en la vinculación al mercado laboral. Sin embargo es importante ver que en los mismos escenarios académicos empieza a notarse una distinción entre lo femenino y lo masculino como ciertas labores desempeñadas en el salón de clases donde se le asignan a las niñas tareas que tienden a reproducir las mismas lógicas de índole familiar, como el cuidado ciertos artículos en el aula, lo cual empieza a potenciar y desarrollar habilidades distintas entre niños y niñas, las cuales continúan reproduciéndose en la educación formal lo que a su vez se ve reflejado tanto en la segmentación en el mercado laboral como en la retribución.

En este sentido a pesar de que existe igualdad en el acceso a la educación hay inequidad en cuanto al desempeño diferencial en las áreas de conocimiento ya que debido tanto a valores interiorizados como a la presión que ejercen los maestros y el mismo sistema, las mujeres optan por estudiar disciplinas que representan una prolongación de sus roles tradicionales. Así mismo en el sistema educativo se ve una fuerte segmentación por sexo que se refleja a través de las normas organizativas del plantel, las cuales naturalizan el comportamiento como femenino y o masculino, rechazando la diversidad étnica y sexual.

Por otro lado en el campo laboral, que tiene mucha relación con el educativo, vemos que debido a las dinámicas que exige el mercado las mujeres han accedido

en gran proporción al mercado laboral, así la tasa de participación crece en la medida que crecen los años de estudio, sin embargo como anotamos anteriormente las mujeres se concentran en áreas tradicionales y se les otorga menores oportunidades para acceder a cargos de jerarquía, así hay incorporación al mercado laboral pero con baja calidad o en el sector informal. Vemos a su vez cómo se aprovecha la desigualdad y la vulnerabilidad para incorporar a las mujeres en las maquilas, "las mujeres siguen siendo el principal componente de la fuerza laboral de la maquila centroamericana que se concentra en la industria textil"<sup>4</sup>.

Así mismo, "las mujeres perciben menores ingresos que los hombres por el desempeño de un trabajo equivalente. Según algunos estudios, las mujeres perciben ingresos que representan apenas un 75% del que perciben los hombres, e incluso mucho menos, hasta un 20% por trabajos similares. La explicación más frecuente alude a la menor productividad de las mujeres, hecho que se pone en duda sobre la base de estudios en los que se señala que gran parte de la diferencia en términos de ingreso obedece a la discriminación"<sup>5</sup>.

Teniendo en cuenta los ejemplos dados y en general los que se reflejan en nuestra vida cotidiana vemos que en escenarios como la escuela, el trabajo y hasta en la misma vida pública y política se ve reflejado el discurso y el modelo propuesto en el que se organiza la vida y la sociedad basándose en los supuestos roles que debe cumplir cada género obviando las múltiples diferencias.

Hemos hablado a lo largo de estas líneas de la discriminación, falta de equidad y negación a la diferencia que se ha generado en nuestra sociedad debido al discurso falocéntrico construido, pero es relevante ver que en la sociedad moderna es muy difícil también para los hombres manifestar su parte sensible o simplemente manifestar otras facetas diferentes a las propuestas por su discurso sin que se les discrimine o se dude de su inclinación sexual o su papel en la familia y en la sociedad. El modelo homogenizante también les ha dado un rol y los ha encasillado negándole también otras posibilidades y otros escenarios para formar su subjetividad, por lo tanto es importante también para estos excluidos que han excluido y se han excluido, para estos discriminados que también han discriminado, generar espacios que permitan cambiar los roles, romper con ello y permitir asumir otras labores y otras posiciones. En otras palabras es necesario tanto para los grupos de hombres, de mujeres, grupos heterosexuales, grupos LGBT, grupos étnicos y raciales y otra infinidad de nuevos grupos cambiar el modelo homogenizante, crear un modelo que no reparta posiciones y roles sino un modelo que permita mostrar la



diferencia, diferencia que debe ser entendida, comprendida y respetada.

A manera de conclusión podemos ver cómo se ha construido un modelo en el cual se asignan roles y funciones basándose en el género el cual se reproduce a lo largo de nuestra vida a través de escenarios como la familia, la escuela, el trabajo y en general tanto en la esfera pública como en la privada. Sin embargo vemos como esas asignaciones van en contravía con el surgimiento de grupos cada vez más consolidados que reclaman para sí nuevos roles y nuevos derechos que definitivamente no están inmersos en el discurso y modelo tradicional de Hombre y Mujer.

Por lo tanto es importante, a partir de su reconocimiento, la creación de escenarios que permitan la expresión de su diferencia, ya que como se vio reflejado en anteriores ejemplos la búsqueda de la igualdad -sin obviar que ha generado muchos avances y reivindicaciones para los grupos- al mismo tiempo niega la condición de diferencia y diversidad, la cual es la que realmente se debe defender para que las políticas que se efectúen sean realmente apropiadas por el colectivo social.

Estos posibles escenarios pueden comenzar a crearse desde los espacios académicos, con foros de discusión, y talleres que nos permitan acercarnos a otras subjetividades, con la creación de espacios en los que se permita sin ningún tipo de discriminación la expresión de la diferencia, y con ello lograr consolidar una convivencia entre diferentes donde se reconozca, se respete, se acepte y se garantice cualquier tipo de expresión diferente a la que el modelo ha impuesto.



## REFERENCIAS

1 Ramírez, Socorro. (1991). *Las precursoras colombianas del feminismo. Rebelión, pan y rosas*. Extraído de <http://www.rebelion.org/mujer/030626ramirez.htm>

2 Domínguez, María Elvía. *Equidad de género y diversidad en la educación*. Universidad Nacional de Colombia (Versión electrónica). [www.utp.repes.edu.co](http://www.utp.repes.edu.co).

3 *El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI* Mujer y Desarrollo CEPAL, 27,5-31.

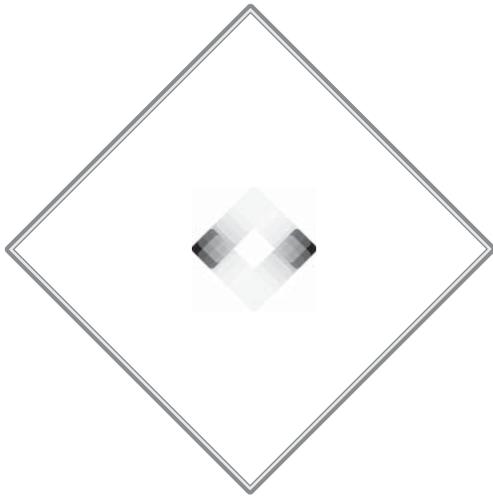
4 *Ibid.*

5 *Ibid.*





 #Paris# by vecinodelquinto!  
[\(http://www.flickr.com/photos/vecinodelquinto/2363927898/sizes/o/\)](http://www.flickr.com/photos/vecinodelquinto/2363927898/sizes/o/)



# ¿Es viable la Carrera Administrativa en Colombia?

**Teresa González Velásquez**  
Estudiante de Maestría en Administración Pública ESAP



*“Indiscutiblemente la carrera administrativa ahora y en el corto plazo está en estado de coma. No obstante en el largo plazo, ella podrá recuperar su conciencia y motricidad en la medida en que se desarrolle masa crítica por la igualdad de oportunidades y el principio de mérito”*

Profesor William Guillermo Jimenez

## Resumen

Por razones históricas estructurales el Estado colombiano es un territorio en disputa, por lo tanto, es perfectamente viable la existencia de una subcultura política que se ampare en la administración pública y propenda por su modernización, desarrollando un auténtico servicio público en favor de los ciudadanos, contribuyendo así en las condiciones para una eventual apertura política, que incluya los actores anti statu quo. El espíritu de las reformas actuales brindaría resquicios en ese sentido, no obstante en el caso de la carrera administrativa se encuentran obstáculos de carácter estructural, que impiden su desarrollo y solamente se podrían superar siempre y cuando se constituya una tendencia como masa crítica alrededor de una red crítica de política pública, que propenda por los principios de igualdad de oportunidades y mérito.

## Abstract

For structural historical reasons the Colombian State is a



territory in dispute, therefore the existence of a political subculture is perfectly viable that is protected in the public administration and inclines by its modernization, developing an authentic public service in favor of the citizens, thus contributing in the conditions for a possible political opening that includes the actors anti status quo. The spirit of the present reforms would offer openings in that sense, despite in the case of the administrative race are obstacles of structural character that they prevent his development and they would only be possible to be surpassed as long as a tendency like critical mass around a critical network of public policy is constituted that inclines by the principles of equality of opportunities and merit.

### Palabras claves

Carrera administrativa, Estado, política pública, red crítica de política pública, estructura de poder, cultura patrimonialista.

### Introducción

Ya hemos visto que setenta años no han sido suficientes para el logro de una función pública con base en los principios de igualdad y mérito. En efecto, se han despilfarrado recursos legales y materiales en la pretensión de asegurar el desempeño del Estado<sup>1</sup>, a través de un cuerpo de funcionarios idóneos y ecuanímes. A ello se podría agregar las consecuencias del impacto social en términos de la moral y los valores, para la mayoría de los ciudadanos que no gozan de un espacio democratizante orientado a la participación en el control y el ejercicio del servicio público.

Recientemente, el actual gobierno ha pretendido cerrar el timón a la banda, con la promulgación de la Ley 909 de 2004, dando lugar a estructuras, procesos de implementación y vigilancia del principio de mérito, en oposición a una cultura patrimonialista del servicio público, que se sustenta en el acceso y la permanencia en él, sin demostrar competencias ni brindar resultados. La tentativa gubernamental por la envergadura de las estructuras, los procesos diseñados y los resultados esperados se ha configurado en una ambiciosa política pública<sup>2</sup> de modernización de la función pública.

### Hipótesis

El sistema de carrera administrativa en Colombia ha correspondido a los diferentes modelos de Estado que se han implementado históricamente en nuestro país, pasando de un modelo burocrático de corte Weberiano a un modelo postburocrático.



### 1.1. La primera implantación de la Carrera Administrativa: hacia una perspectiva Weberiana

Es común afirmar que la implantación de la carrera administrativa comienza en Colombia a partir de la Ley 165 de 1938 (de 16 de noviembre); lo que realmente se regula, sin embargo, no es otra cosa que *la garantía de estabilidad (inmovilidad)* de unos empleados públicos que hasta ese momento estaban expuestos a remociones de naturaleza política cada vez se producía un cambio



de Gobierno. Tal como lo señala el ex Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Doctor Edgar Alfonso González Salas, en el Gobierno del Presidente López Pumarejo (1934 – 1938), *“la carrera administrativa emergió como una opción para la puesta en práctica de un modelo burocrático de corte Weberiano, que acompañara la modernización del aparato estatal y el afianzamiento del mercado interno”*<sup>3</sup>, que pertenece al primero de los dos paradigmas expuestos por el Profesor Carlos Emilio González García, denominado como tradicional, y que *“corresponde al modelo de administración burocrático sintetizado por el sociólogo alemán Max Weber (1864 – 1920), que se fundamenta en la racionalidad legal y en la eficiencia de la aplicación normativa en el cumplimiento misional del Estado”*<sup>4</sup>.



### 1.2. Segundo momento: la ley 19 de 1958.

Un nuevo intento de garantizar la estabilidad de los empleados públicos y de implantar el sistema de carrera administrativa se produjo a partir del Plebiscito de 1957 y, más en concreto, mediante la reforma que se llevó a cabo con la Ley 19 de 1958, que vuelve a introducir de nuevo en el sistema administrativo el principio de inamovilidad y, asimismo, añade otros nuevos elementos, producto de la Misión Le Bret de 1958. Según Louis Joseph Le Bret, *“la necesidad mayor de Colombia se centra en la falta de hombres públicos, comprometidos con el bien común, cultos y competentes, que pueden gestarse a partir de un esfuerzo desde la educación, apoyados en la “casi unanimidad católica” que debería facilitar los procesos de evolución colectiva y la reparación y utilización de recursos, mediante el dominio de las técnicas para el aprovechamiento de los hombres.”*<sup>5</sup> Es de acuerdo a lo anterior, que el entonces Presidente Alberto Lleras Camargo, expidió la Ley 19 del 25 de noviembre de 1958, expresamente titulada *“La reforma Administrativa”*, que persiguió, entre muchos

otros objetivos, *la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios públicos.*



### 1.3. Desde el decreto ley 2400 de 1968 y el un nuevo cambio en el diseño institucional del empleo público en Colombia, hasta la constitución de 1991.

Con el Decreto 2400 de 1968, tal vez se comienzan a dar grandes pasos en la carrera administrativa del país, puesto que cambia el ámbito de aplicación del sistema, al pasar únicamente a regular a los empleos de la Administración Nacional (o de la Rama Ejecutiva), al excluir el empleo público territorial, rompiendo así la universalidad que hasta entonces habían tenido las reformas anteriores. También previó la importancia de catalogar los empleos de Libre Nombramiento y Remoción, al señalar que éstos sólo se deben limitar al personal político de los Ministerios, Presidentes, Gerentes o Directores de establecimientos públicos o de empresas industriales y comerciales del Estado, así como los empleos que corresponde a la planta de personal de todos ellos, incluyéndose además, algunos empleos de la Presidencia de la República y del servicio exterior, que corresponden a empleos que en el ejercicio de sus funciones, tienen labores políticas, de confianza o de asesoramiento especial. Lo anterior al parecer, dio de nuevo la ampliación gradual del círculo de empleos que pueden ser objeto del nombramiento de libre de los representantes legales de las entidades del país.



### 1.4. De la constitución de 1991 hasta ley 909 de 2004: el pasado, el presente y el futuro de la carrera administrativa.

Luego que la Constitución Política de 1991 haya concebido importantes apartes sobre la Organización y Estructura del Estado y la Función Pública, y constitucionalizado los empleos de Libre Nombramiento y Remoción, crea la Comisión Nacional del Servicio Civil, con esto en el año de 1992 la Ley 27, que luego de ser intervenida ahora por la Corte Constitucional entre los años de 1995 y 1996, debe ser reformada por medio de la Ley 443 de 1998, sólo tendrá un año, hasta que nuevo la Corte se pronunciaría en la Sentencia C-372 de 1999 suspendiendo de nuevo la carrera administrativa en el país.

Tal como lo señalaba la Constitución de 1991, la Comisión

Nacional del Servicio Civil es la entidad que hace las veces de jefatura de personal de todo el sector público. Por ello es la responsable de que las finalidades de la carrera administrativa se cumplan adecuadamente. Tal como lo consagra la Constitución Política de Colombia en su artículo 130 *"Habrà una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial"*.<sup>6</sup>

Tal como lo señalé anteriormente, la Corte Constitucional fijó en la sentencia C-372 de 1999 los alcances del artículo 130, de los cuales hacen parte los siguientes componentes:

1. La función de administración a cargo de la Comisión comprende la selección de los candidatos para la provisión de cargos de carrera. A partir de entonces, las competencias para seleccionar y para nombrar empleados públicos del sistema general de carrera están asignadas a autoridades diferentes.

2. La Constitución prevé la existencia de una única Comisión Nacional del Servicio Civil, lo cual excluye la posibilidad de organizar comisiones seccionales o departamentales encargadas de la administración y vigilancia de las carreras en el orden territorial.

3. La Comisión Nacional del Servicio Civil, en los términos del artículo 113 de la Constitución<sup>7</sup>, es un órgano autónomo e independiente, del más alto nivel en la estructura del Estado Colombiano, con personalidad jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, y que no hace parte de ninguna de las ramas del poder público.

Los anteriores lineamientos fueron recogidos por el legislador en la Ley 909 de 2004. En dicha ley se consagran las normas básicas sobre la integración, organización y funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, así como el régimen de sus integrantes. La ley contiene, además, normas sobre carrera administrativa, empleo público y gerencia pública, siendo comprendido este último punto por el Profesor Carlos Emilio González García, como el segundo paradigma administrativo sobre el cual se ha plasmado la historia de la carrera administrativa del país, inscribiéndose éste dentro de la llamada *Nueva Gestión Pública*, según la cual *"invoca entre otros fundamentos la conveniencia de introducir elementos técnicos y estratégicos propios de la administración privada para hacer eficiente la administración pública; también incluye una gestión orientada a resultados, con criterios de calidad, eficiencia económica, rendición de cuentas a la sociedad, y transparencia en servicio"*.<sup>8</sup>



La Ley 909 del 23 de septiembre de 2004, buscó cumplir con las disposiciones de la Constitución Política de Colombia, teniendo como objeto la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública en nuestro país. En esta medida, con la Ley 909 se buscó derogar la Ley 443 de 1998, a excepción de los artículos 24, 58, 81 y 82 y las demás disposiciones que le sean contrarias, y crear las bases para conformar a la Comisión Nacional del Servicio Civil.



### Antítesis

La implementación de la carrera en Colombia, sin embargo no ha correspondido a los propósitos expresos en toda la normatividad que implementa la Carrera.

En esta parte del ensayo se puede observar la carencia de un esquema de relaciones y de coordinación entre los organismos rectores, las instituciones del Estado y organizaciones de la ciudadanía para promover una respuesta sistemática y planificada en la aplicación del sistema de administración de personal, previniendo así riesgos y causas desestructurantes de una cultura del mérito. Lo anterior ha acarreado la improvisación en la toma de decisiones y en la implementación de procesos en relación con los concursos, desconociéndose la iniciativa, el saber acumulado de las entidades y de los particulares que han desarrollado experticia en el campo.



### Síntesis

Las reformas del sistema de administración de personal sólo serán exitosas en la medida que cuenten con recursos y logren comprometer diversos mediadores: políticos, expertos, funcionarios, académicos, élites administra-



tivas, y sobre todo consigan organizar la gran masa de ciudadanos interesados por el servicio público.

Grosso modo, todos estos cambios han obligado a realizar las transformaciones necesarias, encaminadas a redefinir el papel del Estado en la vida de los países, con un gobierno que tome decisiones acordes a la realidad de las sociedades y con una administración pública modernizada y fortalecida para llevar a cabo todas las acciones que aquél decida, utilizando los medios y mecanismos que encuentre a su alcance para mantener la gobernabilidad, así como la demanda ampliada de respuesta a las peticiones y necesidades de la sociedad, que cada día exige una mayor participación en la toma de decisiones.

El proceso de modernización comprende, entonces, una serie de actuaciones concretas al interior de la administración pública, expresadas en una política integral, armónica y coherente de mejoramiento de sus servidores públicos. Es necesario que la gente vinculada directamente con el Estado, tanto directivos como funcionarios en general, tenga el acceso a la formación, al perfeccionamiento, al bienestar económico y social y a una justa promoción en la medida de sus capacidades.

Sólo el tino y el éxito en la ejecución hacen de los organismos rectores los depositarios del cambio, hasta que se logre la rutina de las medidas garantes de su continuidad. Aunque en materia de carrera administrativa y pese al criterio inicial del Presidente de la República "Una carrera donde sea difícil entrar y fácil salir", se ha observado la improvisación, la desarticulación, la extemporaneidad, las salidas en falso, la promoción automática, la falta de rigor en las medidas, los resultados esperados no logrados, la permisividad, la levedad y laxitud de las medidas, el incumplimiento de los cronogramas, el desconocimiento de mediadores expertos, la dispersión de acciones y el avance en contrapelo a los principios.

## BIBLIOGRAFÍA

ANDRE NOEL ROTH DEUBEL. La implementación de políticas públicas, En las políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Editorial Aurora.

AVALOS ROBERTO. Hacia un nuevo paradigma de la evaluación en la gestión pública: mecanismos e indicadores institucionales. IX Congreso del CLAD. 2004.

BARZELAY MICHAEL (1998) Atravesando la Burocracia: una Nueva Perspectiva de la Administración Pública. México : Fondo de Cultura Económica.

BRESSER LUIZ C. Una reforma gerencial de la administración Pública en Brasil. Reforma y Democracia No. 9. Revista del CLAD.

CHIAVENATO IDALBERTO (2007). Administración De Recursos Humanos Mcgraw-hill. 8 Edición

CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCION PÚBLICA. V. Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia 26 y 27 de junio de 2003.

COLOMBIA. Departamento Administrativo de la Función Pública. Características del Empleo Oficial. Bogotá, 1997.

DE VENANCI AUGUSTO. Globalización y Corporación. El orden social en el siglo XXI.

FLEURY SONIA. Reforma del Estado. Revista Instituciones y Desarrollo No. 14 – 15.

GUERRERO OMAR. Gerencia Pública en la Globalización. UAEM

JIMENEZ WILLIAM. Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades. X Congreso del CLAD.

Ley 443 de 1998

Ley 909 de 2004

LONGO FRANCISCO. Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil". En: Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.

Ed. Echebarría, Koldo. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Diálogo Regional de Política. BID. Washington, DC. 2006. Capítulo 1, páginas 3-72.

MARTIN GUILLERMO. Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá Del Estado de Bienestar al dogma privatista. Reforma y Democracia No. 25. Revista del CLAD.

MENY Y., THOENIG J.C. Las políticas Públicas, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España, Capítulo I. Welfare State: un campo privilegiado para el análisis de las políticas públicas, en las políticas públicas, páginas 19 – 42.

PIERRE MULLER. El análisis cognitivo de políticas públicas: hacia una sociología de la Acción Pública, Revue Francaise de Science Politique, Vol. 50., Num 2., páginas 189 – 207.

WEBER, MAX. Economía y sociedad. México, Fondo de Cultura Económica, 1992. Edición original: Tubinga, 1922.



© Jaime Andrés Echeverri Guerrero



© Jaime Andrés Echeverri Guerrero



## Participación juvenil desde los consejos de juventud: *una aproximación a su forma ontológica*<sup>1</sup>

*Edisson Gómez Pineda*<sup>2</sup>



El intentar abordar la participación implica concebirla desde una multiplicidad de perspectivas, en cuanto esta posee características polimorfas, cambiantes, subyugadas a unas determinadas condiciones espaciales y temporales, y por ende a unos contextos específicos que determinan causas, características y consecuencias particulares para cada situación. A continuación exploraremos algunos ejes transversales entorno a las múltiples dimensiones de la participación juvenil, con una finalidad eminentemente ontológica<sup>3</sup>. No obstante el caso de nuestro interés es el de la participación en la población juvenil en los últimos años<sup>4</sup>, dentro del espacio urbano, desde una perspectiva concerniente al ámbito del saber administrativo público y haciendo énfasis en el componente del accionar institucional público.

Inicialmente estableceremos unos puntos diferenciales entre las formas de participar: La participación se puede presentar como una acción o un efecto, es decir como un fenómeno. Sin embargo también puede ser una no-acción u omisión. En este segundo caso no estaríamos hablando del fenómeno participativo, sino de un fenómeno participativo<sup>5</sup>. Esta participación como omisión u exclusión ha de tenerse especialmente en cuenta para los análisis que se realicen en cualquier contexto o dimensión respecto al tema.

Otro punto al que hay proporcionarle diferenciación, es a la especificidad del enfoque epistémico a través del cual se analiza la participación, - como el lente o lupa a





*3- participación por medio de la producción cultural: se refiere a estudios relacionados con aquellos procesos que expresan el conflicto desde escenarios poco conocidos en el debate político tradicional como la apropiación de la calle, la producción artística –la música principalmente. Ejercicios de diferenciación que expresan no solo un conflicto generacional, sino también nuevas formas de ciudadanía, la vivencia de una nueva ética correspondiente a tal dimensión estética; allí caben agrupaciones de artistas grupos musicales...*

*4- la participación y lo público: en parte integrando lo estudiado en los tres lugares anteriores y desarrollando aun más la cuestión de la participación juvenil de los modos en que habitualmente se le observa, para algunos investigadores el debate pareciera ser la forma en que hoy se transforma el sentido de lo político y su relación con lo público, ubicando allí la particularidad de la experiencia juvenil. (Serrano, 2003:p.53)*

La anterior clasificación es relevante en tanto es útil para focalizar un análisis más profundo en un ámbito específico, esto teniendo en cuenta que con respecto a la temática de juventud existen centenares de investigaciones registradas.<sup>9</sup> En nuestro caso, realizamos un análisis desde el ámbito del saber administrativo público, ya que este debería ser integrador de todos los componentes en el saber e investigar del fenómeno o nómeno participativo de los jóvenes, porque dicho ámbito es decisivo en las lógicas sociales, y por ende se deben conocer especialmente los fundamentos, la atención de las problemáticas y procura de positivas incidencias de este fenómeno-nómeno.

De acuerdo a lo anterior, trataremos una instancia que fue creada con el propósito de realizar una institucionalización de la participación de los jóvenes en sus diversas formas, para incluirla dentro de los espacios decisivos del Estado. Nos estamos refiriendo a los consejos de juventud, cuerpos colegiados de representación, a los cuales resulta conveniente tratarlos desde un enfoque

epistémico jurídico, en el marco del Estado-Nación Colombiano, temporalmente posterior a la constitución política de 1991:

*1.2- Participación juvenil en el Derecho:* Los consejos de juventud son unos cuerpos colegiados que hacen parte del sistema nacional de juventud. Este sistema trabaja con y por los jóvenes, con el fin de dar garantía a la correcta ejecución de proyectos que le incumban y proporcionar protección de los derechos propios de la juventud de acuerdo a lo establecido por la constitución y las leyes. El consejo de juventud es una instancia social, en donde se hace ejercicio electoral y de representación plural, con el fin de hacer inclusión de las distintas poblaciones, organizaciones, grupos de interés y minorías. El consejo de juventud debe estar directamente conectado con los gobiernos que presiden las instituciones Estatales y demás entes de la alta gerencia pública. Esto con el fin de garantizar una efectiva vocería e inclusión de la población juvenil en los asuntos decisivos que incumben a la sociedad en general.

Existen consejos municipales de juventud, (CMJ) los cuales tienen representación el los consejos departamentales de juventud (CDJ), quienes a su vez la tienen en el consejo nacional de juventud (CNJ). En los casos de distritos especiales, como Bogotá, existen también los consejos locales de juventud,(CLJ) que en rango y posición son similares a los consejos municipales de juventud. Aunque estos consejos son instancias sociales, por tener la conexión privilegiada con el Estado, tienen regulación normativa especial. Es así como la ley de la juventud dedica 4 artículos (19, 20, 21 y 22) exclusivos a esta instancia, determinado sus características y proporcionándole normatividad a sus funciones. A propósito de estas últimas se han sacado decretos (como el 089 del 2000) reglamentarios que las rigen. Además existen lineamientos extensos y minuciosos en documentos oficiales del ejecutivo, como las orientaciones de reglamento interno, expedidas por la presidencia de la republica en el marco del programa presidencial "Colombia Joven".<sup>10</sup>

De esta manera, los consejos de juventud presuntamente poseen una estructura organizacional consolidada, con unos lineamientos ínter disciplinares complejos en tanto deben ocuparse de todos los asuntos que son de interés a su comunidad juvenil. También se plantea que deben poseer unos fundamentos sólidos propios del saber administrativo público, debido a que tienen a su cargo el diseño, proposición e implementación de planes, programas y proyectos de carácter público dirigidos a la población juvenil. También deben desempeñarse como organismos consultores-asesores de las respectivas entidades y autoridades propias del gobierno y la

administración pública. Tienen además a su cargo funciones de suma importancia para la toma de decisiones políticas, como lo son la investigación, estudio y análisis de la realidad juvenil, con el fin de comprenderla y de acuerdo a sus resultados, realizar la respectiva interlocución ante la administración. Lo anterior se supone lo logran mediante una sofisticada organización interna reglamentada, que crea funciones, comisiones, cargos, delegatarios, ordenes y otras herramientas propias del saber administrativo público.

Adicionalmente esta instancia social o cuerpo colegiado, combinando las anteriores funciones con otras como el fomento a la creación de organizaciones y movimientos juveniles, la labor de dinamizar la promoción y creación de canales de participación juvenil, debería ser una instancia fundamental e integradora en el ámbito de los procesos, fenómenos y nómenos participativos juveniles.

Desafortunadamente todo lo que hemos dicho sobre los consejos de juventud, parecen ser solo normas sin ejecución, ideales nominales pero no reales. Los miembros de estos consejos apenas se enteran que existe normatividad que así los rige, con sus pocas excepciones, la mayoría de los consejeros sabe poco con respecto a sus funciones, y mucho menos como desempeñarlas correctamente. Pero este problema de desconocimiento no tiene como causalidades aspectos que recaigan exclusivamente sobre los hombros de los implicados. Estas problemáticas tienen sus génesis en condiciones paupérrimas de atención reciproca por parte de las autoridades gubernamentales. Los jóvenes consejeros, en ocasiones de condiciones sociales vulnerables, con problemas para proporcionarse su autoformación, ojalá con percepciones peyorativas y antinómicas de los asuntos públicos, terminan –o continúan– aislados, pobres e ignorantes.

### 1.3- La participación juvenil en la política:

al abordar la participación juvenil desde la perspectiva política y del saber administrativo público, es asunto obligado proferir apartes o planteamientos consignados en la ley de juventud (Ley 375 de 1997), debido a que en esta se establecen los lineamientos del accionar público, gubernamental y Estatal con respecto al tema, especialmente determinante en la formulación de políticas publicas de juventud en los niveles nacional, distrital, departamental y municipal.

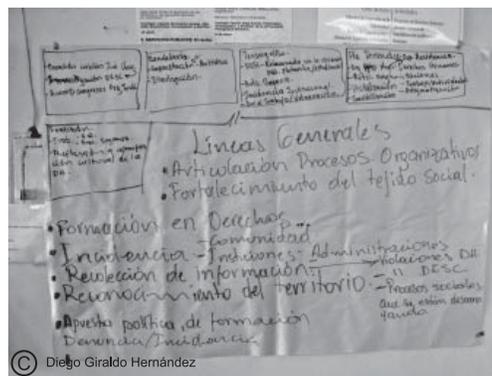
Esta ley de juventud tiene raíces en la necesidad surgente de dar respuesta a los requerimientos sociales juveniles, especialmente marcados desde principios de la década de los noventa. Desde esos años, el Estado empieza a tener tímidas presencias en el área: Como precedentes institucionales de la ley de juventud, cabe nombrar que en 1990 se creo la consejería Presidencial para la juventud, la mujer y la familia, que en 1994 transfiere sus funciones de llevar a cabo programas para la juventud, al por entonces recién creado viceministerio de la juventud, adscrito al ministerio de educación. También cabe destacar los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES de los años 1992 y 1995, que tratan el tema del reconocimiento de los jóvenes como sujetos con deberes y derechos y plantean lineamientos para el trabajo con ellos.

Sin embargo, la ley de la de juventud tiene principalmente raíces en los lineamientos consignados en la constitución de 1991: *“El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”*<sup>11</sup>. Estos lineamientos son vistos como resultados de los movimientos juveniles especialmente estudiantiles predecesores a la época, con génesis en los años setenta y con visibilidad en lo formal en el movimiento de la séptima papeleta de la asamblea nacional constituyente, en donde estas luchas se ven consignadas en el derecho fundamental enunciado, el cual posteriormente se explicita en la ley de juventud que expresa: Los jóvenes tienen derecho a *“su vinculación y participación activa en la vida nacional, en lo social, lo económico y lo político, como joven y como ciudadano”*<sup>12</sup> Sin embargo

estos derechos fundamentales, parecen solo ser un imaginario utópico, una letra muerta, ya que las paupérrimas condiciones de vida que llevan los jóvenes, que se visibilizan marginados de los organismos públicos a los que deberían estar ligados, andan desprotegidos e impiden ver una proyección de progresos prometedores. Existe un

proteccionismo formal tan integral como ficticio.

Por otra parte las políticas publicas de juventud de los distintos niveles (nacional, departamental, distrital, local) son políticas que no tienen una seriedad consistente, no se ejecutan como deberían, y comúnmente no se desti-





nan para tales fines unos presupuestos considerables, lo que hace más difícil la situación. La falta de compromiso por parte de las entidades, es un factor trascendental, que esta en contra de la eficiencia y efectividad en el acompañamiento, seguimiento y control de los respectivos programas y proyectos que en algún momento plantean dichas políticas. Los jóvenes de los consejos de juventud denuncian el abandono de instituciones y de los mismos programas, como el programa "Colombia joven" que tiene presencia efectiva muy pobre<sup>13</sup>, y en términos generales se puede afirmar también que no reciben la formación adecuada, con respecto a la formulación de programas y proyectos que proporcionen acciones de apoyo desde los consejos de juventud a los propósitos consignados en las políticas publicas formuladas por las administraciones. Los consejeros tampoco saben como investigar y analizar de forma adecuada la realidad ni las lógicas de la vida juvenil de su comunidad periférica, orientando los análisis a la proposición de soluciones desde su instancia ni mucho menos desde el saber administrativo público.<sup>14</sup>

Otro aspecto problemático en estos consejos, es la mal utilización de estas instancias: Comunidades periféricas a estos entes, además de presentar algunas de las anteriores quejas, denuncian la irrupción de partidos políticos, que consolidan hegemonías en estos espacios a través de organizaciones, representaciones u otras figuras que se crean con dudosa autenticidad, con el fin de inmiscuir a sus pupilos en lo que denominan el inicio de una carrera política, orientada al posterior ascenso a otras corporaciones publicas de elección popular y no al efectivo funcionamiento de dicha instancia. Estos hechos desacreditan y estigmatizan aun más los consejos de juventud, así como el mismo sistema político partidista en general, que se inmiscuye donde no debería, pues la participación tanto como fenómeno o como nómeno, es por si sola social, pública y política sin la intervención partidista, que en ocasiones solo es una inadecuada obstrucción ideal-funcional.

**1.4- La participación juvenil en la economía:** Aunque nos hemos encontrado con las anteriores problemáticas, tenemos un obstáculo crucial que incluso puede ser causa de algunos de los anteriores males: Aparte de que los consejeros realizan sus labores por honoris causa, es decir que no reciben ningún tipo de contraprestación o salario, las autoridades destinan a dichos asuntos unos presupuestos paupérrimos, insuficientes y en muchas ocasiones también ineficientes. Esto hace aun más críticas las condiciones y perspectivas dilucidadas.

Por otra parte el factor económico es fundamental para la subsistencia en nuestro sistema capitalista. Los jóvenes en este aspecto lo que mayormente presentan es un nómeno participativo, en tanto no son propietarios, ni rentistas, ni siquiera asalariados. Son una mano de obra si no desempleada, si barata y vulnerable, sin muchas opciones o perspectivas para proyectarse a un futuro que se torna incierto, sin muchas alternativas para elegir. Un sistema económico que aprieta, reprime y ejerce coerción sobre los sujetos.

Aunque se ha planteado la preocupación en este sentido, lo que se ha visto es que se imparten pequeños cursos de gestión empresarial, que a falta de recursos para iniciación quedan sin proyección real. (A excepción de algunos proyectos impulsados por el SENA y otras organizaciones que fomentan y algunas veces financian las propuestas viables) Pero en término generales las instituciones hacen caso omiso de la problemática y no respaldan. Por el contrario contribuyen a la explotación económica, a consolidar las malas condiciones de empleo, desempleo, subcontratación y demás formas de ataque a los derechos ocupacionales del joven.

**1.5- La participación juvenil en otros paradigmas, fenómenos y disciplinas sociales:** La participación juvenil debe incluirse ineludiblemente dentro del marco del sistema democrático colombiano. La democracia como forma organizativa y de gobierno es un paradigma bastante complejo que suscita extensos, diversos y minucioso análisis. La democracia participativa en los jóvenes es un nómeno, en tanto no existen garantías ni medios de participación efectivos en dónde sea tenida en cuenta de forma real la postura, la voz, el pensamiento del joven en su multiculturalidad. Parece que nuestro Estado pluralista no tiene espacio para tener en cuenta las posiciones de las agrupaciones y diversidades juveniles, ni mucho menos a aquellas cohesionadas a causa de subjetividades comunes entorno a culturas y subculturas musicales y artísticas, las cuales tienen especialmente presencia en nuestras comunidades urbanas. Esta población no tiene relevancia también debido a una estigmatización que se tiene de la misma, pues se les asemeja con problema, con

conflicto, con violencia y se cree que tienen poco que aportar para la construcción de una sociedad mejor.

Sin embargo, hay que reconocer que ante la marginalidad de esta población con respecto a beneficios, derechos y garantías, si se ve una inclusión de la misma en las condiciones paupérrimas de subsistencia que atraviesa la mayoría de nuestra sociedad, inclusión en los fenómenos de violencia social de la coyuntura colombiana, atestada de delincuencia común producto de las anteriores condiciones, atestada de asesinatos, secuestros, terrorismo, narcotráfico y conflicto social en general, donde pasa de todo y no pasa nada, nadie hace algo radical para que las cosas cambien, ni los jóvenes mismos, que se ven obligados a inmiscuirse en el sistema en la integridad de sus dimensiones.

La encuesta de la situación de los jóvenes que se llevo a cabo en el 2008 por la CEPAL y OIJ, (Datos tomados de: Sarmiento, 2009:p.13) sobre Colombia son:

- 54% de jóvenes en Colombia económicamente activos se encuentran en condiciones de explotación, sin seguridad social, ni derechos laborales.
- El desempleo juvenil es de un 30%.
- 49% de los jóvenes viven en condiciones de pobreza y el 50% no alcanza a terminar la primaria.
- 25% de las jóvenes es madres antes de los 20 años.
- La probabilidad de que muera un joven asesinado es cinco veces más al alto que el de la región.
- 15.3% de los jóvenes ha pensado a suicidarse, y sus causas principales son el desempleo y la exclusión.
- Solo el 6% de los jóvenes participa en un partido político y el 3% en sindicatos.
- El 28% de los jóvenes se sienten discriminados.
- El 67% de los jóvenes se sienten orgulloso de su país.

Estos datos muestran claramente las condiciones de vida lamentables de los jóvenes colombianos. Estas cifras nos muestran poca capacidad de incidencia, los jóvenes no tienen un poder, y sin poder es difícil ejercer una acción política incidente en el ámbito social, así es difícil lograr una participación efectiva que tenga efectos trascendentales en las lógicas sociales.

Los consejos de juventud, con estas condiciones, con poco poder incidente y gran vulnerabilidad hacia el sistema, probablemente continuaran haciendo acciones

banales sin trascendencia de cambio radical. (Con un reconocido esfuerzo a su difícil labor, probablemente lo único que lograrán será continuar organizando tal cual evento cultural o deportivo, sin incidencia social real) Aunque no desdeñamos de ninguna manera la acción cultural, pues la consideramos una posible vía efectiva de transformación, visibilizamos que las actuales actuaciones no tienen orientaciones adecuadas, en tanto no poseen direccionamientos que conlleven a la sociedad hacia una transformación positiva. Por el contrario, algunos de estos movimientos han fomentado un egoísmo, una fragmentación de la población, de sus procesos, y por consiguiente ha aumentado también la abstención a participar de forma activista positiva en el sistema putrefacto y estigmatizado.

La abstención, el noímeno participativo se constituye en otro problema que imposibilita un proceso de unión, discusión, consenso y construcción de soluciones conjuntas para los problemas, direccionada siempre a la superación de las dificultades colectivas y a la transformación del lamentable entorno social y económico de la mayoría de la población colombiana.

A manera de conclusión y luego de haber explorado un poco la situación, consideramos que se debe modificar la manera de asumir la participación de los jóvenes, especialmente desde las instituciones públicas Estatales, con el fin de fortalecer estos procesos participativos, hacerlos útiles, eficaces y eficientes para así consolidar nuevos planteamientos y estrategias que de fondo y forma realmente sean capaces de solucionar problemas y producir incidencias reales en el ámbito de lo juvenil. Para iniciar debemos hacer masivo el propósito, empezar

a realizar una acción colectiva direccionada a tales fines, unos esfuerzos anudados que nos lleven a conseguir que ese ideal se convierta en realidad. ¡Que no se nos queden condenadas a utopías por siempre, las eternas aspiraciones de igualdad, fraternidad, libertad y bienestar para todos!



© Diego Giraldo Hernández

## BIBLIOGRAFÍA

- Consejos de juventud en Colombia. La juventud legal. Pp10. (2006) FONADE – Presidencia
- Constitución Política de Colombia de 1991 (2008) aná-



lisis temático, referencias y sentencias. CASTRO, Jaime. Edición conjunta UR-ESAP.

- DAZA, Ricardo. (1996) "La Política Nacional de Juventud" en: Revista Nómadas No 4. Departamento de investigaciones de la Universidad Central. pp.118-120

- GALAN Pachon, Juan Manuel (2000) Los jóvenes construyen un nuevo país. Políticas y programas. Viceministerio de la juventud.

- HERNÁNDEZ, Luis Humberto (2008) participación, democracia y gobernabilidad. Consulta de texto inédito con autorización del autor. Posteriormente publicado en revista Administración y Desarrollo No 49

- Noúmeno – definición. Consulta en: <http://es.wikipedia.org/wiki/No%C3%BAmeno> (consulta abril de 2009)

- Ley de la juventud: definición de joven - artículo 3. consulta en: [http://www.colombiajoven.gov.co/documentosynormas/Ley\\_375\\_de\\_1997\\_Artículo\\_3:\\_Juventud](http://www.colombiajoven.gov.co/documentosynormas/Ley_375_de_1997_Artículo_3:_Juventud). (consulta diciembre de 2008)

- Ley de la juventud, finalidad Art.2, consulta en : [http://www.colombiajoven.gov.co/documentosynormas/Ley\\_375\\_de\\_1997\\_Artículo\\_2:\\_Finalidad](http://www.colombiajoven.gov.co/documentosynormas/Ley_375_de_1997_Artículo_2:_Finalidad). (consulta diciembre de 2008)

- sistema nacional de información y conocimiento sobre la juventud de Colombia: (consulta marzo 2009)<http://www.siju.gov.co/earte/index.php>

- IDPAC (2007). "Política Pública de participación: Por una ciudadanía activa". Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal. Bogotá. Colombia. Consultado en: [http://www.participacionbogota.gov.co/publicaciones/Politica\\_publica\\_de\\_participacion.pdf](http://www.participacionbogota.gov.co/publicaciones/Politica_publica_de_participacion.pdf). Fecha: 23/junio/2008.

- MUÑOZ, Germán, (2000), "Otra década perdida: Políticas

Públicas de Juventud en la Región Andina", en: Revista Nómadas No 13, octubre, Departamento de Investigaciones Universidad Central, Bogotá, pp. 239-246.

- OIJ. (2003) Proyecto de Carta Iberoamericana de los derechos de la juventud. Preámbulo.

- Organización Electoral de Colombia (2008). "Carta al nuevo ciudadano". Consejo nacional electoral. Bogotá, Colombia.

- SARMIENTO, Libardo (2004) La política pública de juventud en Colombia. logros, dificultades y perspectivas. pp. 1-139. Consultado en [www.quindio.gov.co/home/docs/general/politica\\_nacional\\_juventud\\_.pdf](http://www.quindio.gov.co/home/docs/general/politica_nacional_juventud_.pdf)

- SARMIENTO, Libardo (2006). "El Infortunio De Las Políticas Públicas De Juventud En Bogota".

- SARMIENTO, Libardo (2009). "Jóvenes, estigma, represión y políticas publicas". Periódico "Desde Abajo". N° 144. Marzo 17-Abril 17 2009 [p.13-16].

- SERRANO, José (1998). "La investigación sobre los jóvenes: estudios de (y desde) las culturas.". Contenido en: Barbero, Jesús y López, Fabio. "Cultura, Medios y sociedad". CES-Universidad Nacional, Bogotá. Colombia.



## REFERENCIAS

1 El presente artículo hace parte de los avances académicos presentados a la Facultad de Investigaciones de la ESAP, en el marco del proyecto: "Participación juvenil y su incidencia social y política. Estudio de caso: consejo de juventud de la localidad de Kennedy, Bogotá 2003-2008."

2 Es miembro del semillero de investigación Mithistórima de la ESAP.

3 Ontológica en tanto intenta establecer una concepción de sus modos generales de ser, a partir de una exploración y estudio de sus propiedades, estructuras y enfoques.

4 Para este análisis tomaremos el periodo específico 2003 a 2008, tratando de no eludir el periodo que le precede, ya que es en parte un contexto explicativo. Este periodo sería la especificidad temporal del análisis.

5 Es una definición problemática que plantea que el nómeno es lo no fenoménico, lo no tangible, no sensible, o perteneciente a algo inteligible intelectualmente desde la razón, o también como intuición desde lo suprasensible.

6 GALAN Pachon, Juan Manuel (2000) Los jóvenes construyen un nuevo país. Políticas y programas. Viceministerio de la juventud.

7 Ley 375 de 1997, Artículo 3: Juventud. (2008) [www.colombiajoven.gov.co/documentosynormas](http://www.colombiajoven.gov.co/documentosynormas)

8 (SERRANO; 2003) DAACD- Universidad Central. Bogota.

9 Existen alrededor de 120 investigaciones y estados del arte registrados en el sistema nacional de información y conocimiento sobre la juventud de Colombia. Para consultar alguno de esos casos específicos se recomienda consultar: <http://www.siju.gov.co/earte/index.php>

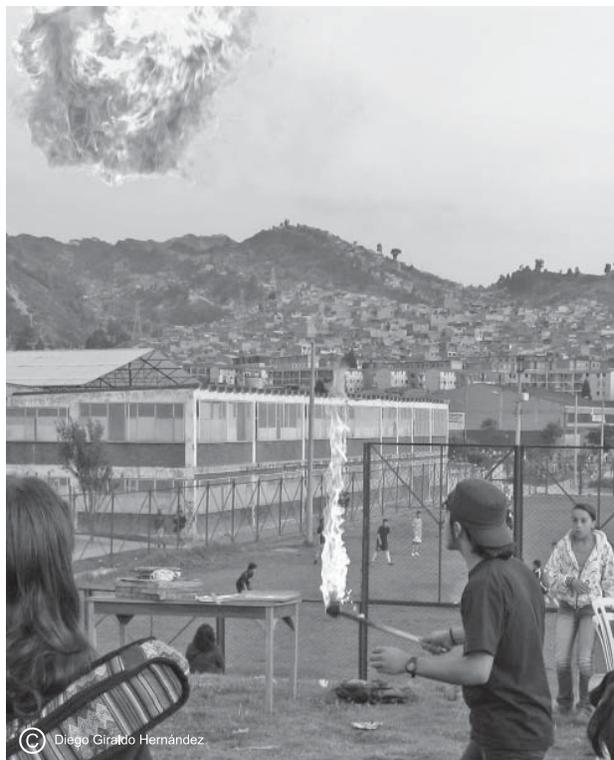
10 El programa presidencial "Colombia joven" asumió desde el año 2000 todas las funciones que le correspondían al desaparecido Viceministerio de la Juventud, por lo cual sus orientaciones adquieren un carácter normativo considerablemente relevante.

11 Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 45.

12 Ley 375 de 1997, Artículo 2: Finalidad. (2008) [www.colombiajoven.gov.co/documentosynormas](http://www.colombiajoven.gov.co/documentosynormas)

13 tamañas afirmaciones se sustentan en testimonios de viva voz, proporcionados por consejeros locales y distritales de juventud de Bogotá que actualmente ejercen o que han ejercido en periodos anteriores.

14 Sin embargo hay que resaltar que existen excepciones, ya que en algunos consejos de juventud, yacen estudiantes de Administración pública, derecho u otras carreras universitarias afines, lo cual contribuye a que algunos procesos de estos consejos tengan consistencia y efectos sociales considerables. Esto es visible en algunas de sus rendiciones de cuentas y algunos resultados que se han mostrado.





## Transferencias intergubernamentales y esfuerzo fiscal: análisis para los municipios colombianos en el período 1987 – 2006

*José Daniel Morales Martínez\**

*César Augusto Moreno Monastoque\*\**

*Yenifer Miladys Fandiño Martínez\*\*\**

*Camilo Humberto Garavito Peña\*\*\*\**

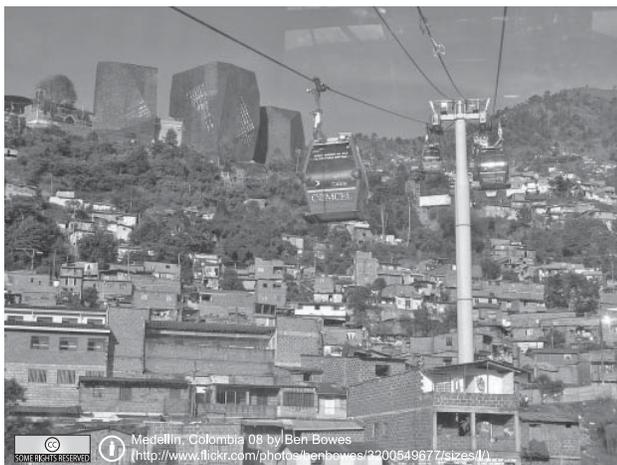
*Semillero de Investigación: Grupo de Investigación en Finanzas  
Públicas y Descentralización – GFIDES*



Durante las tres últimas décadas se ha intentado aplicar en Colombia el proceso de descentralización, el cual se ha instituido mediante la delegación del poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central del gobierno hacia los departamentos y municipios. En este sentido, la distribución de competencias entre los niveles nacional y territorial, como mecanismo de la descentralización, esclarece las funciones que debe desempeñar cada uno de los niveles de gobierno, con el fin de atenuar los conflictos que puedan presentarse entre ellos, con motivo de la prestación de un servicio.

De esta manera, las Leyes 03, 11 y 12 de 1986, delimitaron funciones entre los municipios y la nación, dejando a los primeros aquellas referidas a sectores como: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vías, transporte urbano y asistencia técnica agropecuaria, entre otras. Desde este punto, la idea inicial consistió en reducir el papel del departamento como ejecutor de obras y proveedor de servicios, convirtiéndose así en una entidad especializada en la planeación, coordinación y asistencia a los gobiernos locales.

Por medio de la Constitución Política de 1991, en Colombia se intentó fomentar el proceso de descentralización fundamentalmente para la búsqueda de la paz, como para restablecer el equilibrio fiscal<sup>1</sup>, teniendo en cuenta la necesidad de eficiencia en el gasto y de la legitimidad del Estado.



Sin embargo, más allá de lo que puede implicar el controvertible concepto de autonomía de los entes territoriales en la administración de los recursos, la descentralización puede significar, entre otras cosas, el mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios, así como la reducción de sus costos y la ampliación de la cobertura. Por el contrario, el no cumplimiento de estos propósitos, conllevaría al fracaso de la descentralización como proceso político, al no configurarse en función de las necesidades locales.

En términos de las finanzas públicas, la descentralización ha venido reforzando la importancia creciente de los gobiernos territoriales como responsables directos del gasto público, por medio de una serie de desarrollos normativos como resultado de la implementación de políticas de racionalización del gasto, condiciones de endeudamiento, etc., lo que en definitiva les permite ir adquiriendo una dimensión más significativa en una estrategia de desarrollo. En este sentido, las transferencias como mecanismo de la descentralización, surgen como instrumento para alcanzar objetivos redistributivos y de eficiencia y también como una forma de aprovechar la presencia de externalidades interjurisdiccionales<sup>2</sup>.

En Colombia las transferencias intergubernamentales constituyen una parte relativamente importante del total de ingresos nacionales y un alto porcentaje del ingreso total de las entidades territoriales. Si bien esta fuente de recursos viene creciendo de manera sustancial, lamentablemente ha sido acompañada hasta el momento de un incipiente sistema de seguimiento del gasto público a nivel subnacional, que no permite evaluar, conforme a ciertos criterios de eficiencia y equidad, la utilización de

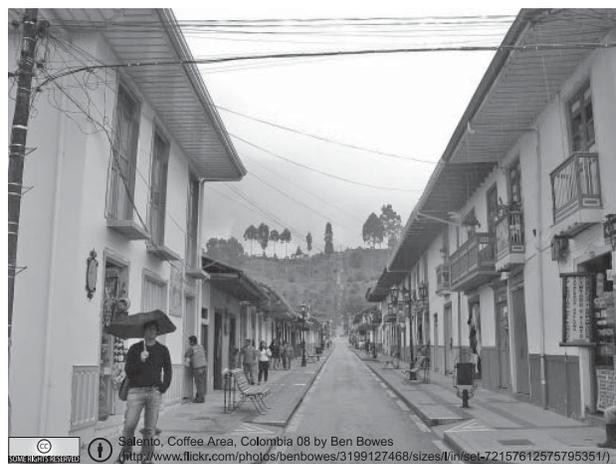
los recursos en el ámbito territorial.

En este sentido, este artículo busca observar, la relación entre las transferencias intergubernamentales y el esfuerzo fiscal en las entidades territoriales, específicamente en los municipios colombianos. Para realizar el ejercicio propuesto, en primer lugar se hace una aproximación teórica sobre las transferencias, sus respectivas tipologías y su relación con la pereza y el esfuerzo fiscal. Luego mediante datos cuantitativos, tomados de las estadísticas sobre finanzas públicas territoriales del Banco de la República, las cuales fueron deflactadas y llevadas a precios constantes de 2006 (las cuales abarcan un periodo de tiempo comprendido entre los años 1987 y 2006), se realiza un análisis descriptivo del comportamiento de algunas variables relacionadas con la descentralización fiscal en Colombia, para de esta manera contrastar los planteamientos teóricos con la realidad de los hechos fiscales y económicos. Por último, se desarrollarán las conclusiones obtenidas.



### Aspectos teóricos

El problema de asignar funciones y distribuir atribuciones fiscales es uno de los más complejos que existen en el campo de las finanzas públicas, por muchas razones; unas, relacionadas con la naturaleza misma del ejercicio de asignación, ya que pueden ser varias las funciones y varios los instrumentos para financiarlas, según se trate, por ejemplo, de gastos corrientes o de gastos de capital.





Otras dificultades se derivan de la existencia de grandes y cambiantes diferencias de carácter económico, político, institucional y hasta demográfico entre las distintas jurisdicciones que pueden integrar un sector público local. En síntesis se puede presentar dos tipos de situaciones<sup>3</sup>. Una de desequilibrio vertical, en la cual los recursos asignados no alcanzan a cubrir los gastos emergentes. Y otra de desequilibrio horizontal representada por el hecho de que, como dice Bird, “no todos los niveles subnacionales de gobierno son iguales”<sup>4</sup>. Es decir, habrá algunos municipios, por ejemplo, donde por razones de baja relativa capacidad económica, los impuestos o las facultades tributarias asignadas no rinden lo mismo que en otros municipios.

Teóricamente, para manejar esta situación se utilizan las transferencias. Ellas tienen por lo general los siguientes cuatro objetivos principales<sup>5</sup>:

- 1) Cerrar la brecha fiscal intergubernamental, permitiendo que los ingresos y los gastos de cada nivel de gobierno sean aproximadamente iguales (desequilibrio horizontal);
- 2) Igualar los efectos de las externalidades asociados a la provisión de bienes públicos en las decisiones de los gobiernos locales, a través del condicionamiento de las transferencias a gastos en ciertos sectores que se quieren incentivar;
- 3) Igualar la capacidad de los gobiernos locales en la provisión de servicios públicos (desequilibrio vertical)
- 4) Cumplir con las restricciones políticas (transferir recursos a localidades que no lo necesitan o que son inviables), sin afectar demasiado las economías (asignación eficiente de recursos).

Los dos primeros tipos de objetivos responden más a necesidades de eficiencia en la asignación de recursos que de equidad, mientras que los dos últimos tienen un

carácter más redistributivo que de eficiencia. Sin embargo, lo que se observa como resultado final al nivel de las jurisdicciones que reciben las transferencias, es que éstas acaban teniendo un doble carácter o una mezcla de objetivos tanto de eficiencia como de equidad<sup>6</sup>.

Según la Constitución Política, los objetivos de eficiencia y equidad deben ser complementarios. Es en este aspecto donde radica el mayor desafío para el éxito del proceso de descentralización y para sus objetivos redistributivos. Al parecer, el problema principal no atañe al incremento o no de las transferencias para el gasto social, sino en la posibilidad de garantizar que su utilización sí va a redistribuir el ingreso a largo plazo y a mejorar la calidad y productividad de los ciudadanos. De este resultado dependerá si la descentralización y sus transferencias contribuyen al desarrollo económico. Por estas razones, en la distribución de las transferencias se busca combinar criterios de equidad y eficiencia, y así lo estableció la Constitución en sus artículos 356 y 357.

Para cumplir con los objetivos anteriormente mencionados, el diseño de las transferencias gubernamentales puede hacerse con criterios de delegación y/o devolución<sup>7</sup>. Con el primero el gobierno central distribuye recursos a los gobiernos locales para que desarrollen ciertas funciones como agentes del centro (teoría del principal y el agente); y con el segundo, la ejecución de las políticas se realiza con autonomía local. En este sentido, es posible a través de la discrecionalidad que se les otorgue a los gobiernos locales para disponer de los recursos transferidos y de acuerdo al marco institucional establecido, alcanzar los objetivos planteados. Las transferencias llevan un alto contenido concesional o redistributivo y su otorgamiento tiene que ser condicionado a una determinada respuesta política a nivel local. De lo contrario las transferencias no se justificarían y acabarían siendo insostenibles. Esa condicionalidad busca asegurar que los objetivos de equidad y de eficiencia, que se establezca, sean alcanzables.

En general, las transferencias pueden ser clasificadas en dos grandes grupos<sup>8</sup>: aquellas que no son condicionadas y las condicionadas. Las transferencias no condicionadas, otorgan total discrecionalidad a la autoridad local sobre el gasto, sin exigir ninguna reciprocidad a la jurisdicción que las recibe; de forma que relajan su restricción presupuestal. Los recursos se pueden utilizar para cualquier objetivo; para financiar bienes públicos, servicios públicos e inclusive para aliviar la carga tributaria local. Las transferencias incondicionales se usan para distribuir ingresos de las jurisdicciones ricas a las pobres; por ello, una alta proporción de esas transferencias va a jurisdicciones con gran necesidad fiscal y pequeña capacidad fiscal. Según Rosen, este tipo de transferencias contribu-

yen a igualar la distribución de la renta, como objetivo de política pública<sup>9</sup>.

En cuanto a las transferencias condicionadas, la literatura señala que existen dos tipos, las condicionadas acotadas y las condicionadas equivalentes<sup>10</sup>. En relación a las primeras, la ley o el donante establecen cómo y en qué renglones se pueden gastar los fondos recibidos, los recursos se encuentran atados a fines concretos, el gobierno receptor ha de gastar necesariamente los recursos cedidos en el bien o servicio público para el que específicamente se giraron los recursos; en este caso se requiere el apoyo de los recursos propios locales en el gasto, pues de lo contrario pueden ser utilizadas para aliviar la carga tributaria. Por último, las transferencias condicionadas equivalentes, a través de las cuales se incentiva a los gobiernos locales a participar con recursos propios en la financiación de los proyectos, el gobierno central proporciona una ayuda equivalente al gasto que realiza el gobierno local, por lo tanto, se cofinancia un programa específico que se quiera impulsar desde el nivel central. La razón principal que justifica este tipo de transferencias es la existencia de externalidades que dejarían de ser aprovechadas, si el costo total tuviera que ser financiado solo por el municipio o gobierno local. Según Rosen, la teoría de las modalidades de las transferencias indica que el grado de afectación de una transferencia equivalente a los gastos de una comunidad en la provisión de un bien o servicio público, dependerá de cuán sensible sea la demanda a los cambios en el precio.

A través de las transferencias se recurre a los gobiernos locales por su mayor capacidad para proveer bienes y servicios públicos de acuerdo con las necesidades de su región ya que, la cercanía entre votantes y autoridades permite una mejor información sobre las necesidades particulares y reales de la población; esto genera una mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos.

En la práctica, según Wiesner, las transferencias aunque sean clasificadas en alguna de las tres tipologías enunciadas anteriormente, en verdad, tienden a mezclarse en sus efectos sobre el gasto público local. "...todas las transferencias tienen efecto precio y efecto renta y es muy poco lo que se sabe sobre las elasticidades respectivas. Al final, los recursos son fungibles y no lo son menos a nivel local"<sup>11</sup>.

En este orden de ideas, la taxonomía de las transferencias puede ser menos importante que su capacidad para alcanzar unos objetivos de política. Al respecto, Wiesner plantea que la evidencia indica que las transferencias con condicionalidad son más eficientes que aquellas puramente incondicionales y gratuitas. Después de todo,

las transferencias son un instrumento para cambiar o inducir nuevas políticas; ellas actúan como incentivos o desincentivos frente a determinadas conductas del sector público local, por lo tanto, su condicionalidad surge del mismo principio económico de la escasez de los recursos y de la necesidad de utilizarlos donde se maximice su rendimiento (principio de eficiencia).

Sin embargo, para este mismo autor, al menos dos tipos de condicionalidad siempre deben estar presentes en el diseño de las transferencias. "Primero, buscar un mayor esfuerzo fiscal propio y, segundo, hacer más transparente la "accountability" presupuestal hacia arriba y hacia abajo"<sup>12</sup>. De esta manera, las transferencias tendrán un efecto multiplicador sobre el ahorro y la inversión pública y contribuirán al desarrollo institucional y político de los gobiernos locales.

Por otro lado, siguiendo la literatura sobre descentralización, las transferencias de recursos de los niveles centrales a los niveles regionales conlleva el enorme riesgo de la pereza fiscal de los segundos. Las formas más convencionales e impopulares para mejorar la situación de recursos en cualquier entidad territorial son las que corresponden al aumento de los ingresos vía impuestos y la reducción de los gastos<sup>13</sup>. Y cuando el origen de las autoridades regionales y locales es la elección popular, la introducción de cualquiera de las dos medidas conduce a riesgos electorales que pocas veces se corren. Así, las entidades territoriales se vuelven dependientes de los recursos de transferencias intergubernamentales<sup>14</sup>.

De esta forma, uno de los argumentos más recurrentes y populares que esgrimen los gobiernos al momento de justificar algún tipo de reforma a los sistemas de transferencias es el relacionado con el impacto que han tenido dichas transferencias sobre el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales. Se aduce que las transferencias han generado una sustitución del esfuerzo fiscal local por uno nacional. Es decir que, cuando se reciben transferencias para financiar el gasto local, los departamentos y municipios no tienen incentivo alguno para acrecentar su tributación propia<sup>15</sup>.



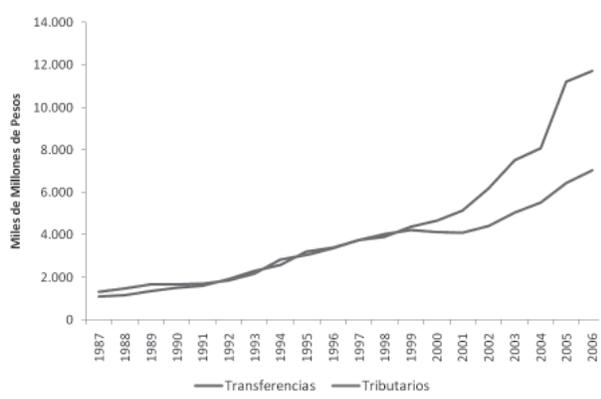
### Transferencias y pereza fiscal

Para efectos del análisis planteado, se utilizaron gráficos elaborados a partir de los datos del Banco de la República, mediante los cuales se plantearon algunas ideas para el abordaje del proceso de descentralización y de algunas de sus implicaciones en Colombia.



La situación de esfuerzo o pereza fiscal, a lo que tanto técnicos como políticos hacen referencia en las discusiones sobre el desempeño de los gobiernos territoriales en el eficiente recaudo de impuestos, requiere de una revisión que contraste el comportamiento de las transferencias y el del recaudo tributario de los últimos años en Colombia (véase gráfica No. 1). Esto dentro de la relación subyacente que se intenta establecer entre los recursos transferidos hacia los gobiernos locales y la generación de ingresos tributarios.

**Gráfica no. 1 Transferencias e ingresos tributarios municipales 1987 – 2006**



*Fuente: Banco de la República. Cálculos Propios*

Como se puede observar en la gráfica, los ingresos tributarios de los entes territoriales (municipios) desde finales de los ochenta, y por intervalo de una década, registraron un nivel de recaudo total muy similar con el monto de recursos transferidos a las entidades territoriales. Desde finales de la década de los 90's, el flujo de recaudo de los ingresos tributarios municipales, fue menor al total de las transferencias giradas a los municipios. No obstante, su incremento por sí solo se muestra significativo, ya

que entre el año 1999 y 2006, este concepto de ingreso territorial creció 66.85% en términos reales. Por su parte, las transferencias lograron para este mismo periodo, un crecimiento real de 165.91%. Esto permite observar una tendencia creciente en los ingresos tributarios de los municipios acompañada por aumentos notorios en el monto de las transferencias, especialmente a partir de la implementación de la Constitución de 1991.

En este sentido, es necesario recordar que los resultados obtenidos en el recaudo tributario municipal durante los últimos 15 años, son el producto de la implementación a partir de los años ochenta, de una serie de políticas reflejadas en el sistema normativo (especialmente la Ley 14 de 1983), que tenían como objetivo fortalecer el sistema fiscal en las entidades territoriales. En cuanto a las transferencias, el Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal) las estableció como proporción del impuesto a las ventas. A partir de la Constitución del 91 las transferencias se redefinieron como participaciones de las entidades territoriales en los Ingresos Corrientes de la Nación - ICN, siendo los criterios de distribución: población, pobreza y eficiencia administrativa. La participación de los municipios fue establecida como una proporción creciente de los ICN, con lo cual se buscaba aumentar los recursos municipales para profundizar el proceso de descentralización.

No obstante lo anterior, al observar el nivel de participación de las transferencias dentro de los ingresos totales de los municipios, se encuentra que esta es bastante alta; lo que permitiría colegir una dependencia significativa de las entidades territoriales con relación a las transferencias (Cuadro No. 2), la cual se incrementa notoriamente a partir de 1997 y llega a alcanzar cerca del 60% de los ingresos municipales para el año 2005. Esta situación se ha convertido en una constante para la gran mayoría de las entidades territoriales colombianas, ya que la Constitución Política de 1991, en su artículo 311, asignó responsabilidad directa a los municipios en la prestación de los servicios públicos y con la Ley 60 de 1993 se estableció el modelo de transferencias de recursos para que los municipios realizaran inversión en los sectores que eran de su competencia. Por lo tanto, los recursos provenientes del nivel nacional se convirtieron en la fuente principal para financiar los gastos de inversión en las entidades territoriales.

**Cuadro no. 2 Participación de las transferencias en los ingresos totales municipales**

Año	Ing Tot Municipales	Total Transferencias	Participación Transferencias
1987	2.653	1.108	41,77%
1988	2.940	1.159	39,41%
1989	3.354	1.367	40,75%
1990	3.490	1.519	43,52%
1991	3.704	1.628	43,94%
1992	4.158	1.942	46,70%
1993	4.963	2.306	46,47%
1994	6.171	2.606	42,22%
1995	7.339	3.212	43,76%
1996	8.396	3.409	40,60%
1997	10.183	3.774	37,06%
1998	9.640	3.915	40,62%
1999	9.899	4.405	44,50%
2000	10.017	4.675	46,67%
2001	9.928	5.139	51,76%
2002	11.504	6.205	53,94%
2003	13.574	7.531	55,48%
2004	14.440	8.079	55,95%
2005	18.921	11.216	59,28%
2006	20.208	11.714	57,97%

Fuente: Banco de la República. Cálculos Propios

Lo anterior no puede convertirse en una evidencia suficiente para afirmar la existencia de pereza fiscal en los municipios. El hecho de que exista alta dependencia de las transferencias en la planeación y ejecución de los presupuestos municipales, no quiere decir que tal situación se convierta en evidencia de pereza fiscal. En el marco de la descentralización, los municipios tienen competencias asignadas por la Constitución y la Ley y cuentan con unos recursos transferidos desde niveles superiores de gobierno, para atender (según su competencia), la demanda de bienes y servicios públicos de los ciudadanos. Estos recursos transferidos, tienen característica de destinación específica y con ellos se busca fortalecer el proceso de desarrollo regional y local. Por lo tanto, es de esperar que los entes territoriales financien gran parte de su inversión, con las transferencias de otros niveles de gobierno.

Para hablar de la posibilidad o no de pereza fiscal en los municipios colombianos, se hace necesario revisar otro tipo de indicadores con los cuales se pueda analizar la relación existente entre el comportamiento de las transferencias y la evolución de los ingresos tributarios municipales.

En este contexto, al observar la dinámica de los ingresos tributarios municipales en términos porcentuales y la va-

riación anual de las transferencias, se encuentra que para el periodo analizado (1988 – 2006), el crecimiento de los ingresos tributarios siguió la tendencia de variación de las transferencias. Para algunos años la variación porcentual del recaudo tributario fue mayor en términos reales, que la tasa de crecimiento de las transferencias. Sin embargo, el hecho de que en general las transferencias hayan crecido a tasas superiores al recaudo tributario de los entes territoriales, no puede ser una afirmación concluyente para argumentar una posible pereza fiscal.

**Gráfica no. 2 Variación de las transferencias y de los ingresos tributarios municipales**

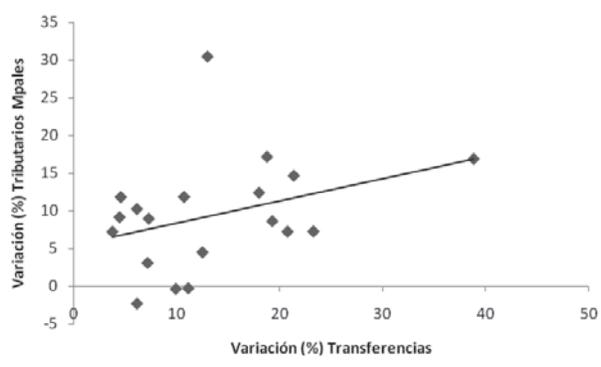


Fuente: Banco de la República. Cálculos Propios.

Por otro lado, la teoría sobre descentralización fiscal y transferencias, plantea para un sistema como el colombiano, la posibilidad de que los gobiernos territoriales relajen sus restricciones presupuestales, generando una relación causal negativa entre los ingresos por transferencias y los ingresos tributarios (pereza fiscal). Sin embargo, la relación histórica entre la variabilidad de las transferencias y el recaudo tributario de los municipios, muestra precisamente lo contrario. En el diagrama de dispersión con tendencia lineal del Gráfico 3, se observa para el periodo de tiempo bajo estudio (1987 – 2006), una correlación positiva entre la variación porcentual de las transferencias y el incremento de los ingresos tributarios. Es decir, que a mayor aumento de las transferencias, mayor es la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios de las entidades territoriales. No obstante, la pendiente de la línea de tendencia trazada no es muy grande, lo cual sugiere la presencia de otros determinantes de la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios municipales.



**Gráfica no. 3 Variación de las transferencias vs variación de los ingresos tributarios municipales**



Fuente: Banco de la República. Cálculos Propios

De cualquier forma, con la información disponible es imposible afirmar categóricamente que existe evidencia suficiente para establecer cierta pereza fiscal por parte de las entidades territoriales. Por lo contrario, la evidencia presentada, sugiere pensar que el incremento de las transferencias a lo largo del tiempo, no se relaciona con un deterioro significativo del esfuerzo fiscal de los municipios colombianos.



**Capacidad económica y esfuerzo fiscal**

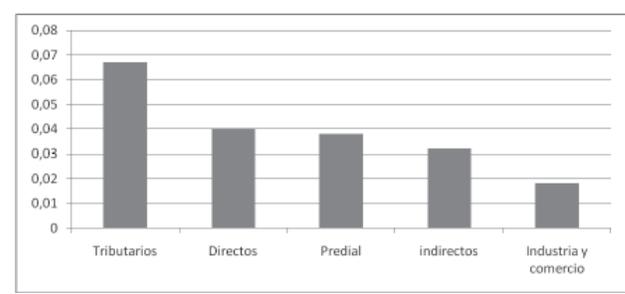
Teóricamente el esfuerzo fiscal viene definido por la relación existente entre el recaudo efectivo y la capacidad fiscal de las entidades territoriales. Sin embargo, esta última está en función de la capacidad económica del municipio, la cual exige un determinado comportamiento del sector estatal en la provisión de los servicios

públicos<sup>16</sup>. Por lo tanto, la posibilidad de que las entidades territoriales logren aumentar su recaudo tributario es limitada, ya que está condicionada al nivel de desarrollo de las actividades productivas y a la efectividad de las políticas públicas relacionadas.

En este sentido, Ximena Cadena (2002) en su estudio sobre descentralización y pereza fiscal, encontró que el tipo de impuesto difiere en importancia para los municipios, de acuerdo a las características demográficas y socioeconómicas de cada territorio. Incluso se estableció que algunos impuestos tienen ciertas características particulares que determinan la capacidad de los gobiernos locales para aumentar el recaudo. En dicho estudio, los impuestos directos, específicamente el predial que prácticamente los totaliza, muestran el efecto positivo de las transferencias sobre el recaudo.

En términos generales, hay una pequeña relación positiva sobre los ingresos tributarios municipales como resultado de la descentralización intergubernamental. Esto puede explicarse por el hecho de que la descentralización abre la posibilidad de aumentar la autonomía en las decisiones de política local, incrementando la asignación de competencias a los municipios. Estos dos factores, pudieron influenciar positivamente el recaudo tributario territorial como respuesta complementaria a los recursos percibidos por transferencias de otros niveles de gobierno. Lo que no significa que existan en algunos casos, esfuerzos nulos, sobre todo en lo que corresponde al recaudo del ICA (Gráfica N° 4).

**Gráfico no. 4 Esfuerzo fiscal por tipo de impuesto**



Fuente: CADENA Ordoñez Ximena. “¿La descentralización Empeza?. Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia”. CEDE – 2002.

Ximena Cadena afirma que aunque existen reconocimientos establecidos por la norma, para aquellos municipios que realizan un esfuerzo fiscal relevante, se hace necesario tener en cuenta la capacidad económica real

de cada municipio. En este sentido, los municipios que gozan de un alto grado de actividad económica tendrán mayores ingresos per-cápita y mayor capacidad de tributación, con lo cual podrán ser enmarcados en una categorización específica de desempeño fiscal<sup>17</sup>.

De esta forma, para evaluar el nivel de capacidad fiscal de las entidades territoriales, es indispensable un análisis estricto del comportamiento estructural de la economía territorial. Este ejercicio permitiría establecer los escenarios tributarios más apropiados para las realidades económicas de los municipios, y la configuración de una política tributaria fundamentada en dos aspectos cruciales para la imposición territorial: la determinación y la actualización de la capacidad fiscal<sup>18</sup>.

Por otro lado, el esfuerzo fiscal de los municipios colombianos, también puede ser evaluado a través del mejoramiento del gasto territorial. En este sentido, la discusión gira en torno a la asignación eficiente de los recursos públicos, ya que a través del gasto de inversión los gobiernos territoriales pueden jugar un papel de gran relevancia en la actividad económica del municipio y maximizar el bienestar social de la comunidad. La característica principal de este tipo de gasto, radica en que su correcta distribución, permite incrementar la capacidad de producción y la productividad en el campo de la estructura física, económica y social de los territorios.

Ahora bien, en términos reales y de acuerdo a los datos del Banco de la República, correspondiente al situado fiscal de los gobiernos territoriales entre 1987 y 2006, el gasto total de los municipios colombianos registró un crecimiento de 420.98% entre los años 1991 y 2006. Este gasto está compuesto a su vez por los gastos corrientes y los gastos de inversión, los cuales se incrementaron en 479.93% y 294.02% respectivamente durante el mismo período (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Composición del gasto total de los municipios. 1987 - 2006**

Año	Gastos Totales Municipales	Gastos Corrientes	Participación Gto Cte	Gastos de Inversión	Participación Gto Inv
1987	2,772	1,915	69.11%	856	30.89%
1988	3,179	2,129	66.98%	1,050	33.02%
1989	3,656	2,373	64.90%	1,283	35.10%
1990	3,889	2,601	66.89%	1,288	33.11%
1991	4,152	2,835	68.29%	1,317	31.71%
1992	4,349	3,074	70.69%	1,275	29.31%
1993	5,574	3,460	62.07%	2,114	37.93%
1994	6,997	4,495	64.24%	2,502	35.76%
1995	7,800	5,463	70.03%	2,338	29.97%
1996	9,621	6,116	63.57%	3,505	36.43%
1997	10,751	6,526	60.71%	4,224	39.29%
1998	10,267	6,947	67.67%	3,320	32.33%
1999	12,101	7,447	61.54%	4,654	38.46%
2000	11,384	7,598	66.74%	3,786	33.26%
2001	10,091	7,999	79.27%	2,092	20.73%
2002	11,402	8,565	75.12%	2,837	24.88%
2003	13,264	10,275	77.47%	2,989	22.53%
2004	13,422	11,078	82.54%	2,344	17.46%
2005	18,775	14,447	76.95%	4,328	23.05%
2006	21,631	16,443	76.02%	5,188	23.98%

Fuente: Banco de la República. Cálculos Propios

Este incremento en el gasto público local comienza a partir del año 1991, como consecuencia directa de las reformas en materia de descentralización que fueron incorporadas en la Constitución Política, las cuales otorgaron a los municipios un papel directo en la provisión de los bienes y servicios locales. En este sentido, al incrementarse las competencias y las responsabilidades de las regiones, era de esperar que el gasto local se incrementara. Es necesario tener en cuenta que, la estructura del sistema de transferencias gubernamentales de Colombia es del tipo Condicionada Acotada y Equivalente, lo cual establece por una parte, una destinación específica sobre los recursos que son transferidos y que deben financiar ciertos programas que son establecidos desde el gobierno central y por otra, sistemas de cofinanciación de programas de interés local y regional. De esta manera al incrementarse las transferencias se incrementó también el gasto público local, ya que esto implicaba, un crecimiento en los gastos de inversión de las entidades territoriales.

Sin embargo, durante los primeros cuatro años de la presente década, el stock del gasto de inversión en las entidades territoriales disminuyó e incluso regresó a los niveles registrados a mediados de los años noventa (Cuadro 2). Esta situación está relacionada con la crisis de viabilidad financiera que presentaron las entidades territoriales hacia finales de la década pasada, la cual se carac-



terizó principalmente por: un exagerado déficit fiscal, un incremento constante en los niveles de endeudamiento, gastos de funcionamiento desmesurados y un pasivo pensional sin ningún tipo de respaldo financiero ni de marco institucional para manejarlo. Adicionalmente, por aquella época el país estaba atravesando una de las peores recesiones económicas en toda su historia. En 1999 el Producto Interno Bruto (PIB) registró un decrecimiento del 4.2%, ocasionado por el deterioro de las finanzas públicas, el elevado déficit de la cuenta corriente, la caída del ahorro privado y la fragilidad del sistema financiero (la economía estuvo al borde de una crisis sistemática de las entidades financieras).

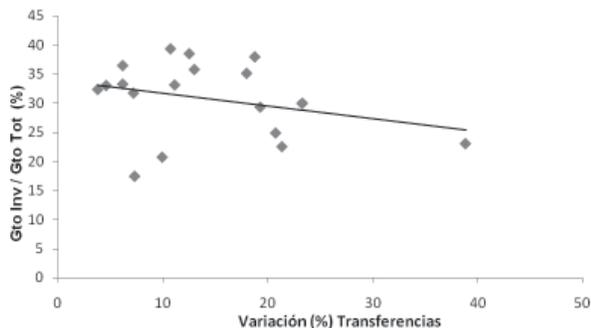
En este sentido, las políticas de ajuste para reestructurar las finanzas territoriales, se adelantaron en un escenario de profunda crisis macroeconómica y estuvieron dirigidas exclusivamente a la racionalización del gasto público local, el mejoramiento de los perfiles de endeudamiento y la generación de un superávit en el balance fiscal territorial. La normatividad expedida en los años de crisis y posteriores a ella (leyes 358, 549, 550, 559, 617, 819) tenían como objetivo, adelantar un proceso de saneamiento fiscal en las entidades territoriales, el cual buscaba realizar ajustes por el lado del gasto y mejoras en los niveles de endeudamiento. En este contexto, los municipios debían disminuir notoriamente todos los conceptos de gastos para poder ajustar las finanzas y de esta manera hacer sostenible la deuda en el tiempo.

Por lo tanto, el total de los gastos de inversión se vio afectado durante los primeros cuatro años de la presente década. A partir de 2004, el stock de inversión en las entidades territoriales comienza a incrementarse notoriamente y en dos años logra recuperar (en términos reales) los niveles que registró en 1999. En los dos últimos años del periodo bajo estudio, la inversión territorial registra señales completas de recuperación con tendencia creciente.

Sin embargo, al observar la composición de los gastos totales de los municipios (Cuadro 2), se encuentra que la participación de la inversión dentro del total del gasto ha sido relativamente baja. Entre los años 1987 y 2000, osciló entre 30% y 40% de los gastos totales. Luego de este año, su proporción dentro del total de gasto disminuyó drásticamente y se ubicó entre 17% y 25%. Esta última situación se explica fundamentalmente por los efectos de los programas de saneamiento fiscal que se adelantaron en las entidades territoriales a partir del año 2000. Estos programas de ajuste fiscal incorporaban diferentes alternativas para financiar el déficit acumulado de los municipios, entre las cuales se encuentran: La reorientación de rentas con destinación específica (diferentes a las establecidas por la Constitución) y la utilización de recursos provenientes del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones – SGP (que no pertenecen a los sectores de agua potable y saneamiento básico, deporte y cultura), para financiar el cubrimiento del déficit, y del pasivo laboral y prestacional vigente a 31 de diciembre de 2000. Adicionalmente, las directrices del programa de saneamiento fiscal para entidades territoriales, establecieron que mientras existan pasivos de vigencias anteriores, se debería dar prioridad al pago de los mismos, antes de comprometer los recursos en nuevos gastos de inversión.

Por otro lado, un resultado esperado del proceso de descentralización fiscal, es el incremento del gasto de inversión como proporción del gasto total. Esto debido a que, en teoría, con la asignación de competencias y transferencia de recursos, la inversión de las entidades territoriales debe aumentar. No obstante, para el caso colombiano, se observa que durante el periodo en estudio, la correlación existente entre la variación porcentual de las transferencias y la proporción de los gastos de inversión dentro del gasto total, es negativa; como se muestra en el siguiente diagrama de dispersión con tendencia lineal.

**Gráfica no. 3 Variación de las transferencias vs variación de los gto inv / gto tot.**



Fuente: Banco de la República. Cálculos Propios

Lo anterior quiere decir que frente a un incremento de las transferencias, el gasto destinado a la inversión como proporción del gasto total tiende a disminuir. Como se puede observar, la pendiente de la línea de tendencia no presenta un alto grado de inclinación, lo que sugiere la existencia de otros factores que explican los gastos de inversión como proporción de los gastos totales; pero más importante aún, es el hecho de que al ser negativa, se contradice el planteamiento teórico por el cual se establece una relación positiva entre las transferencias y la proporción de la inversión respecto a los gastos totales.

Teniendo en cuenta los planteamientos desarrollados, y con base en la evidencia encontrada en el periodo de estudio, se puede argumentar que para los municipios colombianos no es posible asegurar la existencia de un esfuerzo fiscal por el lado del gasto. A pesar de que en términos generales el stock de gasto de inversión se incrementó, esto no se reflejó en un mejoramiento del gasto territorial, debido a la disminución del peso relativo de los gastos de inversión de los municipios respecto de su gasto total. Esta situación plantea serios interrogantes frente a los resultados esperados del proceso de descentralización en Colombia, ya que el incremento de las transferencias debería favorecer la participación de la inversión en el total de los gastos locales.

Por otra parte, la ausencia de indicadores que permitan

realizar un seguimiento al proceso de descentralización, así como de una estructura normativa que los enmarque, permite que las políticas del gobierno de ajuste afecten los lineamientos y el propósito mismo por el que debe propender la descentralización. A su vez, la no existencia de normas, políticas y mecanismos de seguimiento al desempeño fiscal imposibilitan la adopción de medidas y de acciones adecuadas que promuevan y exijan a las entidades territoriales una inversión creciente y eficiente. Esta situación desvía el propósito del manejo de las finanzas públicas que no es otro, que el de permitir las condiciones adecuadas de disposición de recursos, para el mejoramiento de su capacidad fiscal, y sobre todo, para el desarrollo socio-económico de las regiones.

En este contexto, surge un interrogante en relación con el efecto que tiene la falta de mecanismos de seguimiento al gasto sobre adecuados procesos de planeación: ¿es posible realizar planes para el mejoramiento del gasto en ausencia de información fidedigna sobre el comportamiento del mismo? Este interrogante lleva a una apreciación más general y crítica, la planeación estratégica regional al parecer, no está tratando de adoptar lineamientos acordes con la expectativas generales de un adecuado proceso de descentralización, por cuanto no se está haciendo énfasis en el aumento permanente que debe tener la inversión en los municipios como instrumento indispensable en el desarrollo económico regional.



### Conclusiones

El mecanismo que permite el traslado de recursos normalmente requeridos para la consolidación y promoción del desarrollo local y regional, desde niveles superiores de gobierno hacia las entidades territoriales, son las transferencias. La implementación de dicho instrumento de la descentralización fiscal y de naturaleza constitucional, se justifica en el interés de lograr una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

Aunque para el caso colombiano, las transferencias representan un porcentaje bastante alto del ingreso total de los municipios, además de constituir una importante





cantidad de recursos de los que depende en gran medida la actividad de planeación y ejecución presupuestal de los mismos, no se observa evidencia fehaciente de pereza fiscal en tales entidades territoriales. Al contrario, de acuerdo a los resultados obtenidos por análisis propios, se constata un crecimiento moderado de los ingresos tributarios de los municipios a la par, de un aumento en el monto de los recursos transferidos, en especial, a partir de la Constitución de 1.991.

Tampoco puede considerarse como un argumento definitivo para establecer la existencia de pereza fiscal en la administración de los municipios, el hecho de que las transferencias hayan crecido a tasas superiores que las presentadas con el recaudo tributario. De acuerdo a los análisis desarrollados, se encuentra que el incremento de las transferencias en el tiempo, no se relaciona con un deterioro significativo del esfuerzo fiscal de los municipios colombianos.

Por otra parte, el desempeño fiscal de los municipios se encuentra limitado al grado de desarrollo industrial y la capacidad económica del territorio, ya que la estructura productiva y el nivel de ingresos tributarios, son directamente proporcionales. En este sentido, para categorizar las entidades territoriales de acuerdo a su capacidad fiscal, se requiere la implementación de una metodología que aborde el análisis del comportamiento estructural de la economía local, permitiendo el establecimiento de escenarios de política tributaria acordes a las realidades territoriales.

La asignación eficiente de los recursos públicos por medio del gasto de inversión, resultado de la actividad de gestión financiera en las entidades territoriales, es otra manera de contribuir al esfuerzo fiscal y por su puesto, al proceso de descentralización. En este sentido, la satisfacción de las necesidades y el incremento de la productividad económica y del bienestar social, dependen de la correcta distribución de los recursos públicos, los cuales contribuyen a la promoción del desarrollo territorial. En Colombia, la reestructuración financiera de los mu-

nicipios se orientó a la racionalización del gasto público local, la generación de superávit y el mejoramiento de la capacidad de endeudamiento, por medio de una serie de normas que buscaron el control del gasto, el saneamiento del pasivo y el ajuste del balance. De esta forma, se vio afectado el gasto de inversión de las entidades territoriales, cuya proporción del gasto total disminuyó notoriamente con las medidas y programas de saneamiento. En este sentido, de acuerdo a los planteamientos teóricos y a la evidencia hallada en el presente documento, no se puede afirmar, que exista evidencia suficiente de esfuerzo fiscal por el lado del gasto municipal.

Se aprecia que la normatividad se encamina a favorecer el ajuste del balance financiero territorial en aras mantener el equilibrio macroeconómico; sin embargo para efectos del gasto, los aspectos reglamentados se limitan al establecimiento de restricciones, desconociéndose la necesidad de incentivar la inversión para la promoción del desarrollo regional. De hecho, la afectación que sufrieron los gastos de inversión durante el periodo de ajuste de las entidades territoriales a partir del año 2000, plantea serios interrogantes frente al interés del gobierno en profundizar el proceso de descentralización, mediante el consecuente favorecimiento de la participación de la inversión dentro del total de los gastos locales.

Hasta el momento, no existe ningún tipo de control efectivo en la calidad del gasto de inversión de las entidades territoriales, que de cuenta, de manera precisa, de los niveles de profundización a que se ha llegado hasta el momento con el proceso de descentralización. Un indicador adecuado en este sentido, se puede obtener calculando los niveles de eficiencia en la programación y formulación de proyectos de inversión pública, realizados por los municipios.

La ausencia de normatividad, mecanismos o políticas sobre el control estricto en la asignación eficiente de los recursos públicos, en lo que respecta al gasto de inversión en el nivel local, y por la cual se lograra dar cuenta de la adecuada formulación de proyectos y programas de inversión, refleja la desatención por controlar de manera efectiva, el gasto en los territorios. Esto remite insoslayablemente a la necesidad de una planeación estratégica regional, cuyo desarrollo normativo, pueda suplir los vacíos que tiene en este aspecto el proceso de descentralización. Sólo mediante una política económica regional articulada se puede orientar el manejo de las finanzas públicas para el aprovechamiento de las condiciones económicas regionales y de esta manera, fortalecer la descentralización en el inmanente sentido de la propensión por el desarrollo y la autonomía territorial, así como la promoción de la capacidad fiscal.



## BIBLIOGRAFÍA

BIRD, Richard. "Intergovernmental Fiscal Transfers in Developing Countries". 1991

Constitución Política de Colombia. 1991.

CADENA ORDOÑEZ, Ximena. ¿La Descentralización empereza? Efectos sobre las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. CEDE 2002-08. Agosto 2002.

CABRERA, Carlos y NARANJO, Rodrigo, (2003), Las Leyes de saneamiento fiscal y su efecto sobre la descentralización en BECKER, Alejandro, (2003), Ordenamiento territorial Fescol-GTZ. Bogotá

GIRALDO Carlos Augusto. "Descentralización Colombiana, un producto de exportación – mirada positiva al proceso". En: Revista Opera. Vol 3, N° 003, Año 2003. Universidad Externado de Colombia.

GIMENEZ Montero, Antonio. "Federalismo Fiscal. Teoría y Práctica". 2002

GONZÁLES, Jorge Iván. Transferencia y equidad: hacia la descentralización espacial en BECKER, Alejandro (2004), Desarrollo de las regiones y autonomía territorial Fescol-GTZ 2004.

GUTIÉRREZ, Alberto, RODRÍGUEZ, Caril y CASTRO, Vicente. Ajuste fiscal y sistema de transferencias. Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda Distrital. No. 9 Mayo 2000

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. "Guía Metodológica para la Elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo en Entidades Territoriales". 2003.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. "Circular Externa del 29 de Noviembre de 2007". 2007.

MORENO OSPINA, Carlos. "Finanzas Municipales y Ajuste Fiscal". ESAP – Facultad de Investigaciones.

OBSERVATORIO DE COYUNTURA SOCIOECONÓMICA. "Transferencias y Equidad". Centro de Investigaciones para el Desarrollo – CID. Universidad Nacional de Colombia

ROSEN Harvey. "Hacienda Pública". McGrawHill. 2002.

SANCHEZ, Carlos Ariel. "Ley 715 de 2001. Análisis jurídico de la reforma al régimen de transferencias". Centro Editorial Universidad del Rosario. Facultad de Jurisprudencia.

WIESNER Duran, Eduardo. "Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal". Presidencia de la República. DNP. 1992.



## REFERENCIAS

\* Economista, Administrador Público y Especialista en Administración Financiera.

\*\* Tecnólogo en Contabilidad y Finanzas, Administrador Público y Especialista en Administración Financiera

\*\*\* Administradora Pública, estudiante de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas.

\*\*\*\* Filósofo y Administrador Público. Docente ESAP.

1 Ideas expuestas por Fernando Rojas, funcionario del Banco Mundial, en el congreso de Manta, abril 30 y mayo 1 de 1999.

2 WIESNER Duran, Eduardo. "Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal". Presidencia de la República. DNP. 1992.

3 Ibid.

4 BIRD, Richard. "Intergovernmental Fiscal Transfers in Developing Countries". 1991

5 GIMÉNEZ Montero, Antonio. "Federalismo Fiscal. Teoría y Práctica". 2002

6 SÁNCHEZ, Carlos Ariel. "Ley 715 de 2001. Análisis jurídico de la reforma al régimen de transferencias". Centro Editorial Universidad del Rosario. Facultad de Jurisprudencia.

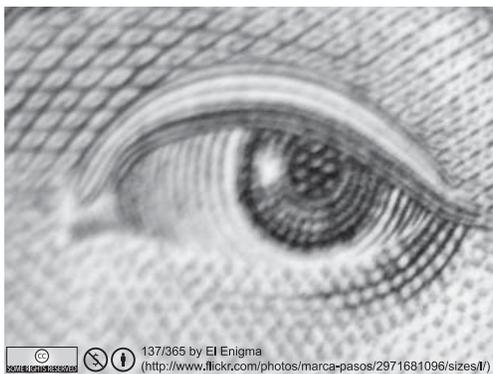
7 CADENA ORDOÑEZ, Ximena. "¿La Descentralización empereza? Efectos sobre las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia". CEDE 2002-08. Agosto 2002.

8 WIESNER Duran, Eduardo. "Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal". Presidencia de la República. DNP. 1992.

9 ROSEN Harvey. "Hacienda Pública". McGrawHill. 2002.

10 Ibid

11 WIESNER Duran, Eduardo. "Colombia: Descentralización y Federalismo





*Fiscal*". Presidencia de la República. DNP. 1992.

12 *Ibid*

13 *Teniendo en cuenta que se puede aumentar ingresos por medio de otras formas como la cofinanciación, el crédito, el manejo de la rentabilidad de los excedentes financieros, etc.*

14 GIRALDO Carlos Augusto. "Descentralización Colombiana, un producto de exportación – mirada positiva al proceso". En: *Revista Opera*. Vol 3, N° 003, Año 2003. Universidad Externado de Colombia.

15 OBSERVATORIO DE COYUNTURA SOCIOECONÓMICA. "Transferencias y Equidad". Centro de Investigaciones para el Desarrollo – CID. Universidad Nacional de Colombia

16 MORENO OSPINA, Carlos. "Finanzas Municipales y Ajuste Fiscal". ESAP – Facultad de Investigaciones.

17 CADENA Ordoñez Ximena. "¿La descentralización Empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia". CEDE – 2002.

18 MORENO OSPINA, Carlos. "Finanzas Municipales y Ajuste Fiscal". ESAP – Fac



Billetes/Bills by Mauropm  
(<http://www.flickr.com/photos/mauropm/2949122578/sizes/l/>)



# Homosexualidad, diálogo y ciudadanía. Apuntes sobre politización de la sexualidad<sup>1</sup>

*Grupo de estudio género y  
cultura política*

*Escuela Superior de Administración Pública. Villavicencio, Meta.*

## Resumen

Este artículo, analiza como la legitimación de la libertad sexual y el reconocimiento legal de los gays y las lesbianas, dependen inexorablemente de consolidar el ejercicio del diálogo como virtud de la democracia. Con esto en mente, se propone presentar la relación entre ciudadanía e identidad, como forma inclusiva válida para todos aquellos actores que reconocen en el Estado de derecho democrático, la emergencia de un espacio para la confrontación legal y pacífica entre proyectos diversos.

**Palabras claves:** Ciudadanía, democracia, diálogo y homosexualidad

## Introducción

A primera vista parece que todo el mundo se halla de acuerdo sobre el sentido de “lo sexual” asimilándolo a lo indecente; esto es a aquello de que no debe hablarse entre personas correctas (Freud,2000:345). Más sin embargo, a tal consideración, la orientación sexual homosexual, parece estar superando dicho esquema, que la subordinaba a ser una simple relación suscitada por la presencia enérgica y dinámica de dos cuerpos iguales en la cama. Para ubicarse ahora, como un área de intervención, cuyo objeto es descifrar aquellos circuitos,



códigos, rutinas y temporalidades en que los individuos que naturalmente han renunciado a toda actividad procreadora y que reciben el nombre de homosexuales (Freud,2000:348) se ven imbuidos, cuando la resistencia a la asimilación y subordinación de sus proyectos de vida individual, parece desvanecerse ante una mayoría que se define así misma como heterosexual

Por ello, este trabajo analizará en detalle I.) El papel que cumple el diálogo como valor de la coexistencia pacífica II.) El de la compleja relación que la dupla política ciudadanía-identidad presenta para abordar posibles vías de resolución de conflictos ante el inevitable diálogo intersocial y finalmente el del grado de legitimidad que guardan los regímenes éticos del discurso disidente sobre la politización de la sexualidad.

El sexo posmoralista. tiene en primer lugar una definición funcional, erótica y psicológica, ya no se debe vigilar-reprimir-sublimar, debe expresarse sin limitaciones, tabúes con la única condición de no perjudicar al otro (Lipovetsky,1996:59). Como afirma, Eco y Martín (1996:107) [...] es el otro, su mirada, la que nos define y nos forma



### 1. Diálogo e inclusión democrática

La problemática de la identidad entendida como elemento de la personalidad del individuo (autonomía y dignidad humana), y de la inclusión social democrática en tanto acción y efecto de inscribir a todos los individuos

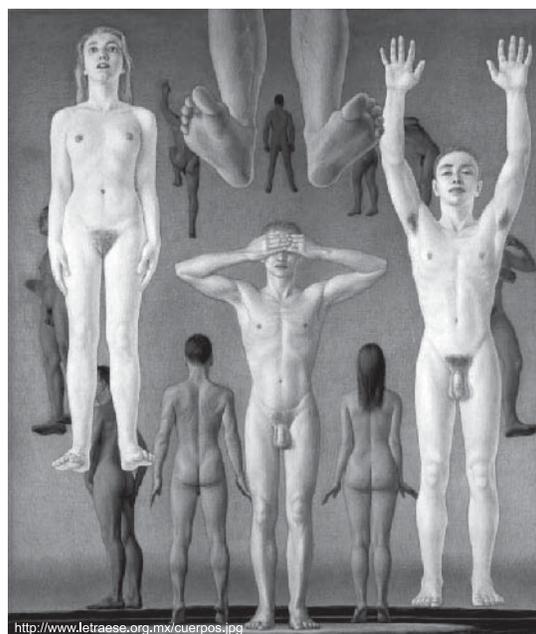
de una sociedad en un marco institucional común donde se respeten sus diferencias, se garanticen sus derechos de libertad e igualdad y se les pueda exigir responsabilidades por sus actos (Bilbeny,1999:113), devela la urgencia por ofrecer acciones civiles y medidas políticas que beneficien afirmativamente la libertad individual de las personas, pero sobre todo, que democratizen la idea de que tales proyectos de vida se ajustan también, a los principios rectores de la Carta Política de Colombia (1991) -Estado social de derecho, el respeto a la dignidad humana, el pluralismo y la solidaridad-.

Razón por la cual, el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados (CP, Art13).

La historia pasada y reciente nos indica con claridad que las reivindicaciones de libertades básicas se amplían y enriquecen, en un proceso constante de redefinición y adecuación de las certezas compartidas, a la conciencia de nuevas necesidades y nuevas opciones [...], a la irrupción en la arena política de nuevos sujetos y de nuevas demandas de reconocimiento (Papacchini,1994:55).

De los homosexuales, se habla. A los homosexuales, se les cuida. A los homosexuales, no se les cura. Y lo más formidable es que no se les cura a pesar de que sean perfectamente curables. Como lo indico Jacques Lacan en su texto *Las formaciones del inconsciente*.

Lo cual implica, que la urgencia de la difusión de la cultura de los derechos humanos responda mucho más a un progreso de los sentimientos [...] dicho progreso





consiste en una creciente capacidad para ver mucho más las semejanzas que las diferencias entre nosotros y gentes como nosotros (Rorty1998:132). Dicho de otra manera, atender a que la sociedad debe organizarse en tal forma que la naturaleza social y amorosa del hombre no este superada de su existencia social, sino que se una a ella (Fromm,1959:128). El desarrollo de la propia identidad necesita de la relación y el diálogo con los otros (Camps,1996:130).

En una época como la actual, signada por profundos cambios y tensiones generadas por la emergencia de la diversidad política, económica, social y cultural es necesario propiciar el diálogo<sup>2</sup> para articular democráticamente las múltiples identidades existentes y producir decisiones políticamente significativas.

En un Estado de derecho democrático los ciudadanos tienen garantías que se vinculan directamente con el diálogo. Las libertades de conciencia, de expresión, son conquistas que están en la base o suponen el diálogo. Es decir, una práctica indispensable de la convivencia, que implica el respeto y la consideración de todas las opiniones -admitir y reconocer por principio a todos los interlocutores en igualdad de dignidad y derechos-.

Este intercambio de opiniones posibilita la *comprensión recíproca*. En otras palabras, entre mis ideas y las del otro es necesario establecer una conexión que concilie de manera flexible ambas posiciones. En este contexto, el diálogo puede ser considerado como una virtud cívica de carácter democrático desde una doble perspectiva: por un lado, porque evita el recurso de la coerción y la violencia y, por otro, porque abre la posibilidad de cambiar libremente de opinión sin que exista represalia alguna. El imperativo del diálogo democrático, es el de no usar la violencia en contra del disidente, es decir, en contra de quien profesa ideas distintas.

No obstante, la adquisición de estos valores por la sociedad moderna y la capacidad de llegar a acuerdos por

medio de la discusión ha enfrentado dificultades casi siempre referidas al reconocimiento de la *diversidad*. Por esta razón, complejidad, diversidad y pluralismo son procesos que involucran el diálogo.

El diálogo fundamenta, como se ha insistido, la coexistencia cooperativa entre los diversos grupos sociales. Tal coexistencia favorece un intercambio democrático, permite el establecimiento de pactos y la solución pacífica de las disputas.

La coexistencia pacífica de identidades colectivas divergentes tiene que ver, para decirlo con Jhon Rawls, con "la idea de la mutua compatibilidad entre el consenso y la convergencia sobre los valores políticos", y también con la "variedad y la divergencia entre nuestras propias perspectivas de valor, nuestras lealtades, nuestras adhesiones y nuestros compromisos"<sup>3</sup>. La coexistencia representa, en síntesis, un problema relativo a la convivencia. Ha equilibrar las diferentes posiciones y a evitar la ruptura de las reglas y de los procedimientos a través de los cuales se desarrollan las interacciones entre ciudadanos con iguales derechos y obligaciones.

En este sentido, las posibilidades del diálogo se encuentran determinadas por la capacidad de los distintos actores para enfrentar situaciones conflictivas mediante la negociación. En consecuencia, la coexistencia pacífica implica compatibilizar distintos intereses que se manifiestan en las sociedades pluralistas, evitando las tentaciones del autoritarismo que consideran como única interacción posible con el adversario aquella que busca eliminarlo.

Por eso, si bien la Constitución Política (1991) reconoce como derechos fundamentales el libre desarrollo de la personalidad y la igualdad, frente a situaciones prácticas de vulneración y discriminación las personas no heterosexuales han tenido que recurrir a mecanismos de protección de derechos como la acción de tutela, porque se carece de un marco legal más amplio y específico (Muñoz,2006:108), para manifestar libremente las preferencias sexuales, estilos corporales y prácticas vitales, además de las garantías necesarias para un reconocimiento social respetuoso y en igualdad.

De acuerdo con Bobbio, el "fin desde el cual nos movemos cuando queremos un régimen organizado democráticamente es la igualdad". Esto significa que las diferentes identidades colectivas pueden emerger mediante un proceso de discusión y argumentación pública en el cual los diferentes ideales pueden ser articulados y reformulados en condiciones de igualdad, si la ciudadanía se fundamenta en un proceso de deliberación activa, su valor reside en la posibilidad de establecer formas de

identidad colectiva que pueden ser reconocidas, convalidadas y transformadas mediante el diálogo democrático y racional.

Aquel, que desde la consideración del Estado colombiano como democrático, debe tomar para sí la reformulación del concepto de democracia, que la voluntad de las mayorías no puede llegar al extremo de desconocer los derechos de las minorías ni los derechos fundamentales de los individuos (Niebles,2004:6). Es decir, aquellos que pertenecen a toda persona en razón a su dignidad humana.



## 2. Ciudadanía íntima e identidad homosexual

La negación de ciudadanía a grupos poblacionales implica, asimismo que la "ausencia de espacios de reconocimiento y de vínculos civiles se traducen en la dificultad de formular los dramas cotidianos -individuales y colectivos- (Telles,1994:45). Es decir, aquellas situaciones en donde la aplicación de la jerarquía de valores ordena las prácticas sexuales en una escala basada en criterios tales como "lo normal", "lo bueno" y "lo natural" (Rubin,1999:13).

Razón, para señalar que no se debe considerar la ciudadanía sólo como un estatus legal que permite participar de ciertos derechos y procedimientos colectivos, sino también como una forma de identificación, un tipo de identidad política que es necesario construir y que no está dada empíricamente (Mouffe,1996:96).

En su definición de "ciudadanía democrática radical" Mouffe postula que ésta es [...] un principio de articulación que afecta las diferentes posiciones subjetivas del agente social y no sólo un principio abstracto y universal, desde el cual se ha velado la exclusión de las mujeres y otros grupos subordinados de la esfera pública.

Por ello, la crítica que formulan los/as teóricos que trabajan con la noción de ciudadanía sexual<sup>4</sup> parten del argumento de que los reclamos de status de ciudadanía, al menos en Occidente, están estrechamente asociados

con la institucionalización del privilegio heterosexual y masculino (...) dentro de los discursos sobre los derechos de los/as ciudadanos/as y el principio de ciudadanía universal el ciudadano normal ha sido construido principalmente como masculino y heterosexual (Richardson,2000:75 citado por Moreno A ,2006)).

No se quiere, decir con ello, que los/as ciudadanos/as sexuales son sólo aquellos/as que *eligen* movilizarse alrededor de demandas específicas referidas a derechos sexuales y desmonte de mecanismos sociales y políticos que los condicionan. Sino que su denuncia, se articula desde la noción de *ciudadanía íntima*. Un concepto que resulta provechoso para referirse a "todas aquellas áreas de la vida que parecen ser personales pero están en efecto conectadas, estructuradas por o reguladas a través de la esfera pública" (Plummer, 2003:70 citado por Moreno A, 2006). O si no miremos, como se reconoce a los sujetos GLBTI como miembros de la comunidad en tanto permanezcan dentro de "las fronteras de la tolerancia, cuyos bordes son mantenidos mediante la división heterosexista público/ privado" (Richardson, 2000: 77 citado por Moreno A ,2006).

Una dicotomía que no ha podido integrar a su cuerpo la idea de que las identidades vinculadas con una forma de deseo, de sociabilidad, usos del cuerpo y/o erótica específica constituyen no sólo un desafío a las formas en que el Estado promueve la ciudadanía, sino a su vez, a la manera como el mismo se está modernizando para dar cuenta de las relaciones personales, las emociones, el género, la sexualidad, la identidad y los conflictos morales que surgen en la vida cotidiana.



En las democracias liberales los derechos han sido balanceados con deberes complementarios, que buscan modificar comportamientos de los grupos oprimidos en el orden ciudadano vigente: "esto demanda la circunscripción de modos 'aceptables' de ser un/a ciudadano/a sexual"(Bell &Binnie,2000:3 citado por Moreno A ,2006). Las formas aceptables de ejercicio de la

ciudadanía se vinculan con las normas de respetabilidad. Young (1990: 136) sostenga que los individuos definidos como respetables son aquellos que ajustan su conducta a reglas que reprimen la sexualidad, las funciones corporales y la expresión emocional.



En otras palabras, a la aceptación en la psicosfera mental, afectiva y moral de los individuos, de que los principios de libertad e igualdad que trae la democracia no constituyen un espacio proclive para la autoidentificación, vinculación y diferenciación de su identidad, desde el diálogo con el otro.

Hoy por hoy, quien esgrima un discurso favorecedor de la democracia de un mundo global deberá asumir el reto de compaginar igualdad y diferencia. Tendremos que aprender a vivir con el otro observando la diferenciación de los idénticos e identificando a los diferentes<sup>5</sup> por que en ellos nos jugamos favorecer la inclusión del otro, o por el contrario, practicar la exclusión, esto es, aceptar como buenas actitudes que niegan el acceso del otro diverso a una plena ciudadanía o que imponen, como peaje de inclusión, la anulación o dilución de su diferencia.

Es decir, de aquella marca que parece irreconciliable con el conjunto de derechos subjetivos que corresponden de igual forma a todos los ciudadanos en un Estado Social de Derecho, y que obviamente ha dificultado su genuino reconocimiento.



### 3. La experiencia personal disidente. Inspiración de la política sexual

En general, la política de la sexualidad ha permanecido distante del centro del pensamiento, gracias a un consenso general que determinó que las cuestiones relacionadas con el sexo tienen que ver con la moralidad y la vida privada y no con los grandes asuntos del poder. Razón esa, para que la intervención en política por parte de los disidentes sexuales – constelación de sujetos, prácticas, expresiones y creencias no conformistas en relación a la diferencia sexual-, haya estado orientada a demandar reconocimiento por parte del Estado y de

la sociedad civil a las distintas posibilidades históricas y consecuencias simbólicas y materiales referentes a la construcción de identidades de género, prácticas sexuales y corporalidades.

Es ese mismo consenso, el que ha permitido ha teóricas como Rosalind Petchesky (2008:8) avanzar en la consigna de que “el sexo es siempre algo político”, y su politización involucra el continuo intento de establecer límites entre sexo “bueno” y “malo” basado en “jerarquías de valor sexual” en la religión, la medicina, las políticas públicas y la cultura popular. Estas jerarquías “funcionan de la misma manera que lo hacen los sistemas ideológicos del racismo, el etnocentrismo y el chauvinismo religioso. Racionalizan el bienestar de los sexualmente favorecidos y la adversidad de la plebe sexual”.

Esto en virtud, a que en todas las sociedades hay un conjunto de prohibiciones y tabúes -también de estímulos e incentivos- destinados a regular y controlar el instinto sexual. Estas reglas sirven al mismo tiempo a la sociedad (cultura) y a la reproducción (naturaleza). (Octavio Paz). La construcción social de la sexualidad, como lo señala Amuchástegui (1998), tiene múltiples consecuencias en nuestra vida social: por ejemplo, la imposibilidad y el miedo de los adolescentes a la hora de aceptar el deseo por personas del mismo sexo; asesinatos que se cometen en nombre del respeto a las buenas costumbres; el diseño de políticas públicas que niegan y desconocen la diversidad sexual que predomina en la población.

Hablo de un conjunto de prácticas discursivas que desde el prejuicio y los estereotipos hacen de la interacción sexual homosexual, una conducta marginal y clandestina. Que conlleva a que la comprensión de la sexualidad ha sido por fuerza excluyente: se ha reducido a develar discursos y prácticas sexuales normativas, relegando al terreno de lo indecible deseos y placeres no normativos, especialmente cuando implican algún tipo de transgresión (Donoso 2002).

Por eso, la politización de la sexualidad debe entenderse como el proceso de conformación de sujetos políticos a partir de ciertas identidades y prácticas sexuales, en este caso no hegemónicas. Así mismo, correspondería al proceso de desnaturalización de ciertas relaciones sociales (de género y sexuales) y su integración a un debate público y colectivo

( Parrini & Amuschástegui, 2008:2). En donde, el deseo sexual no constituya sólo un asunto de alcoba, sino que como apunta Deleuze y Guattari (1988) sea un elemento inmanente de la vida social.

Ciertamente, la politización de la sexualidad homosexual, la constituyen las demandas relacionadas con las distintas formas de disidencia sexual que se han ido construyendo a través de la interacción entre diversos colectivos involucrados en la Marcha del Orgullo Gay. Un escenario político, que ha favorecido la movilización alrededor de diferentes cambios en materia legislativa, el establecimiento de relaciones con los medios de comunicación y la conformación de coaliciones con otros actores políticos bajo el supuesto de una unidad de intereses desde su existencia social y erótica "no tradicional".



## BIBLIOGRAFÍA

Abbagnano, N (1963). Diccionario de Filosofía, México: Fondo de Cultura Económica.

Amuchástegui, A. (1998). La construcción social de la heterosexualidad y la homosexualidad: elementos para una reflexión política. Ponencia presentada en el Foro sobre Diversidad Sexual y Derechos Humanos, México D.F., (Mayo).

Baca, L (1996). Diálogo y democracia. México: Instituto Federal Electoral

Bell D y Jon Binnie, 2000, The sexual citizen. Queer politics and beyond. Cambridge, Polity Press.

Bilbeny, N (1999). Democracia para la diversidad. Barcelona: Ariel

Camps, V (1996). El malestar de la vida pública. Barcelona: Grijalbo

Congreso de la República de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia.

Donoso, C. 2002. ¿Eros sentimental? Explorando los desafíos de la sexualidad masculina. En Hombres: Identidad(es) y sexualidad(es), eds. José Olavarria y Enrique Moletto, 59-70. Santiago de Chile: FLACSO

Eco, H y Martín, C (1996) ¿En que creen los que no creen?. Barcelona: Taurus

Fromm, E (1959) El arte de amar. Barcelona: Paidós.

Lipovetsky (1996) El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos. Barcelona, Anagrama.

Moreno, A (2006). " Ciudadanía y sexualidad en la Ciudad de Buenos Aires. Nómadas, 24.

Mouffe, Ch (1996). O regreso do político. Lisboa: Editorial Gradiva

Muñoz, D (2006). "Biopolítica heterosexista y política de reconocimiento". Nómadas, 24.

Niebles, E (2004). Constitución Política de Colombia. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional.

Papacchini, A (1994). Filosofía y derechos humanos. Cali: Universidad del Valle.

Parrini, R & Amuschástegui, A (2008). " Un nombre propio, un lugar común. Subjetividad, ciudadanía y sexualidad en México. El club Amazonas". Ponencia Presentada en el III Coloquio Internacional de Estudios sobre Varones y Masculinidades, Medellín (Colombia) (Diciembre)

Petchesky R (2008) Políticas de derechos sexuales a través de países y culturas: marcos conceptuales y campos minados En Políticas sobre sexualidad: reportes desde las líneas del frente, eds. Richard Parker, Rosalind Petchesky y Robert Sember . México: Sexuality Policy Watch (spw), Fundación Arcoiris por el Respeto a la Diversidad Sexual, Grupo de Estudios sobre Sexualidad y Sociedad

Plummer, K (2003), Intimate Citizenship: Private Decisions and Public Dialogues, Seattle, WA, University of Washington Press.

Richardson, D (2000), Rethinking Sexuality, Londres, Sage Publication.

Rorty, R (1998). Derechos humanos, racionalismo y sentimentalidad. En De los derechos humanos, eds. Stlephe, S y Hurley, S. Madrid: Trotta.

Rubin, G. (1999). Thinking sex: Notes for a radical theory of the politics of sexuality. En Culture, society and sexuality: A reader, eds. R. Parker y P. Aggleton. Filadelfia: Prensa de la ucl.





Sigmund, Freud (2000). Introducción al psicoanálisis. Madrid, Alianza Editorial.

Telles, Vera (1994). Sociedade civil, directos e espaços públicos. En Participacao popular nos movernos locais, org. Renata Villa-Boas. Sao Paulo, Polis, No. 14

Young, I, 1990, Justice and the Politics of difference, Princeton, N.J., Princeton University Press.



## REFERENCIAS

*1 El presente texto, fue posible gracias a los recursos provistos por la Facultad de Investigaciones de la ESAP (2008-2009), en el marco del Programa de Investigación Formativa.*

*2 Diálogo procede del latín dialogus, lo que podría traducirse como un discurso (logos) entre (diá) personas. En ese sentido, el diálogo significa el establecimiento de una "comunicación o conversación alternativa con el otro". Ver Abbagnano, Diccionario de Filosofía, p.326.*

*3 Jhon, Rawls, Liberalismo político, Milán; Comunitá, 1993, p. X*

*4 La noción de ciudadanía sexual, surge como contraria a la ciudadanía heterosexual social y políticamente dominante, y en donde a la identidad propia, las autodefiniciones y la variedad de prácticas sexuales, son invisibilizadas con miras a mantener el orden y control social.. Para una mayor ampliación de está noción ver Richardson (2000) Rethinking Sexuality , p.99.*

*5 Ángel Castiñeira, "Gestionar la diversidad, acoger la diferencia", Monográficos de B.M.M., núm.4*



Besos de príncipe by Gonzavision  
(<http://www.flickr.com/photos/11268292@N02/2351212133/sizes/l/>)



# Y de nuestro fuego obtendremos la vida. Hacia el observatorio juvenil

## *Semilleros Juveniles de Investigación y Derechos Humanos\**

Escuela Superior de Administración Pública. Villavicencio, Meta.

\* Para este informe se contó con los aportes desde el territorio, de los siguientes jóvenes:

Eliana Leño Valverde  
James Rey Alba  
Cidney Jiménez Castillo  
Magda Alberto  
Wilson Celeita  
Jean Durango  
Pawlet Cardona  
Flor María Guzmán  
Aslhy Estupiñán  
Diego Giraldo Hernández

## Y de nuestro propio fuego obtendremos la vida<sup>1</sup>.

*“Las tareas teóricas suponen reconocimiento del territorio, recuperación y reinterpretación de una memoria histórica, enunciación de unos derechos, superación de unos yugos mentales, cumplir con esos procesos de dignificación en los que juegan un papel tan importante la lectura, el debate, la argumentación, la divulgación de principios y la instauración de símbolos. Las tareas prácticas... pueden pensarse como procesos pacíficos pero no pueden enunciar entre nosotros a unas acciones reales de la comunidad, construcción de solidaridades efectivas, conquista de reivindicaciones, construcción de poderes cívicos efectivos.”*

Eduardo Galeano

## Presentación

Pocas veces nos detenemos a leer cuidadosamente las presentaciones de trabajos o los prólogos de los libros; creo que más en la medida en que permitimos que nos arrebatan la calma. Sólo atisbamos pocos detalles, como figuras de refilón, pero que juntas no nos forman un relato. ¡Claro!, viajar rápido es beneficioso para el bolsillo, pero no permite observar el paisaje, y menos conocerlo.



Todo tiene un comienzo, o ¿casi todo? Este se supone que es el comienzo de este informe. Y DE NUESTRO PROPIO FUEGO OBTENDREMOS LA VIDA, irrumpie como afrenta al imponente silencio, sordina tradición del desconocimiento y la mentira que nuestra sociedad ha legitimado. Quienes lo escribimos y lo promovemos, desde la investigación y los Semilleros, somos rebeldes cotidianos que reconocemos cualquier espacio para la voluntad de ser libres, y que con gritos de furia, que es la emoción de la libertad, lo buscamos y los luchamos al lado de las y los jóvenes.

Hombres y mujeres que nos encomendamos, y nos mantenemos, en esta tarea sin activismos irreflexivos, lo hacemos con todo el bagaje académico y popular necesario, pero con el cuidado de permitir que otras sensaciones y puntos de vista, que son la expresión de otras inteligencias, afloren y aporten en la consecución de un paisaje más completo, sin carreras y de recorrido lento pero constante, de la situación de las y los jóvenes de Bogotá.

Tres momentos o miradas constituyen este trabajo de los Semilleros<sup>2</sup>: El Proyecto y su Despegue: con el cual nos ubicamos desde la idea inicial y el alcanzar una creación mayor, cual es el Observatorio Juvenil, teniendo en cuenta todas y cada una de las propuestas que allí se planteaban. El Proyecto y su Camino: acá iniciamos la generación de los Semilleros, la formación en derechos desde la Investigación Acción Participativa y los Nodos generadores del Observatorio y las alianzas que se han constituido en el camino y que nos siguen acompañando. Un último momento, que en realidad ha sido simultáneo a los dos anteriores, en el cual desde el trabajo que lleva-

mos a cabo con las y los jóvenes hemos logrado algunos acercamientos e identificaciones.

Estos tres momentos o miradas, en especial la última, como se evidenciará, son los grandes retos que tiene por delante el naciente Observatorio Juvenil de Investigación y Derechos Humanos, pero a la vez son los grandes retos y vergüenzas que tiene la ciudad, la sociedad y la administración y el país, frente a sus jóvenes, sus derechos, su memoria y ante todo su vida digna.

Todas y cada una de las identificaciones aquí relatadas, hacen parte de hallazgos más amplios y complicados que los Semilleros de Investigación hemos acopiado y que en estos momentos estamos trabajando. Precisamente el sólo hecho de que, estas situaciones, existan en algún lugar de la ciudad, por más apartado, oscurecido y silenciado que se encuentre, son ya razón más que suficiente para seguir soñando e insistiendo en la consolidación del Observatorio, en la existencia del Observatorio y por consiguiente en la continuación de los Semilleros.

Gran parte de estas identificaciones, han sido sistematizadas en la base de datos, con la cual ya contamos, y que como se relata en uno de los momentos, el contar con una base de datos<sup>3</sup> de casos y ficha de recolección de casos, es uno de los logros más grandes y satisfactorios, por el tiempo que puede representar el diseñarla, crearla y utilizarla. Afortunadamente, y era y es a lo que le apostamos desde el principio, hemos contado con el reconocimiento y logrado que desde otros campos nos acompañen en este sueño, hasta el punto de ponernos al servicio una de las bases de datos más estructuradas del país en el caso de vulneraciones y violaciones de derechos.





En este trabajo con y desde las y los jóvenes, todo caso de vulneración, de violación, de agresión, de estigmatización, de persecución, de muerte, de vida, de alegría, de dignidad, de organización, de resistencia, de investigación, de estudio, de reflexión, de diversidad...lo estamos configurando en memoria y objeción.

Memoria, porque la consideramos el motor de la vida y como tal la reivindicaremos, porque la memoria es la vida, la vida de las y los jóvenes, nuestra vida y; la objeción nuestra posibilidad de ser, de vivir, de decir NO y seguir construyendo.

Así, esta apuesta que apenas comienza es el resultado de varios esfuerzos puestos en una misma dirección: las y los jóvenes de Bogotá, con una vida con dignidad, incluso, para toda esa juventud asesinada, una muerte con dignidad, una memoria con dignidad, para todos y todas derechos con dignidad.

Esos varios esfuerzos que conforman los Semilleros Juveniles de Investigación y Derechos Humanos, y trabajan por el Observatorio, son diversos y principalmente están:

Colectivo LGBT León Zuleta; Angelitos sin Hambre; Organización Juvenil SinSito; Colectivo Subacción; Colectivo Asumir; Asociación Colombiana De Estudiantes Universitarios; Asociación Nacional de Estudiantes de Secundaria; Casa Pro Tierradentro; Corporación Casa de la Juventud de Kennedy; Corporación Casa de la Juventud de Teusaquillo; Mujeres Raperas de Bogotá; Jóvenes Utópicos; Colectivo para la Resistencia y la Acción Social Humana; Coordinadora Juvenil de Bogotá; Colectivo El Opinadero; Estudiantes ESAP Bogotá.

Igualmente, asumió la viabilización de este proyecto el Convenio 2339 SDIS-OXFAM-UNIMINUTO, con el Componente de Investigación. Se ha contado con el acompañamiento permanente y decidido de la Subdirección para la Juventud de la SDIS, en cabeza de la Subdirectora.

Caminando, caminando, lento pero constante avanzamos a una dimensión política decidida, con el propósito de democratizar la información sobre la situación de Derechos de las y los jóvenes, haciendo que llegue a la mayor cantidad de actores estratégicos y, en general, a la sociedad, para la toma de decisiones y la movilización social y juvenil alrededor del problema; con ámbitos de responsabilidad que incluye, principalmente, las acciones que desde las y los jóvenes, sus organizaciones, procesos y sociedad en general se adelantan para enfrentar las secuelas y manifestaciones de la violencia contra la juventud, a la vez que afirma la necesidad, la autonomía y la independencia de estos esfuerzos respecto del Estado, aún en el caso en el que estas acciones se desarrollen con recursos públicos.

Diego Giraldo Hernández<sup>4</sup>.



## Primer momento

### • El proyecto y su despegue

#### Observatorio juvenil de investigación y de derechos humanos

*(Proyecto Productividad y Generación de Ingresos para la Promoción de los Derechos Económicos Sociales, Culturales y el desarrollo entre las y los Jóvenes de Bogotá)*

La idea de desarrollar un Observatorio Juvenil de Investigación y Derechos Humanos, surge, en noviembre de 2008, como una iniciativa del Componente de Investigación<sup>5</sup> en el marco del Convenio 2339, SDIS – Oxfam GB - Uniminuto –, con el fin de buscar un espacio permanente de investigación, análisis, reflexión, seguimiento, acompañamiento a las y los jóvenes, sus procesos y organizaciones, sobre temas, situaciones, programas y acciones relacionados con la juventud, en Bogotá, y su situación en materia de Derechos Humanos, Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

Lo anterior visualizando un camino que nos condujera e integrara con las y los jóvenes y sus organizaciones, para poder trabajar desde la realidad de sus vidas y territorios, identificar y evidenciar las distintas situaciones de vulneración y/o violaciones a los DHESCA<sup>6</sup>, hacerles seguimiento y generar los espacios necesarios para su demanda, denuncia, seguimiento, restitución, promoción y desarrollo de los mismos.

Por lo tanto, la tarea del Observatorio Juvenil de Investigación y Derechos Humanos, será la investigación, seguimiento, monitoreo, y acompañamiento permanente de los y las jóvenes, mediante la permanente producción de acciones (Teórico - Prácticas) de la vida juvenil, que propicien el ejercicio de revisión y/o modificación (de ser el caso) de las diferentes políticas públicas y decretos que, directa o indirectamente, hacia ellos y ellas se aplican en la ciudad, con el claro sentido de responder a la nueva información proveniente de las practicas de investigación, que cruzan por el reconocimiento de la real situación de los DHESCA de la juventud Bogotana, el asumir afrontar las estructurales causas de tal situación y el compromiso hacia la construcción y ejecución de una Política Pública social de Juventud, y no de simples enunciaciones.

A partir de lo anterior, como acciones a seguir, el Observatorio Juvenil de Investigación y Derechos Humanos trabajará por generar diagnósticos, propiciar la transformación y creación de condiciones dignas en el ejercicio de los DHESCA y políticas Públicas Sociales para las y los jóvenes; propendiendo por su transformación en operatividad mediante mesas de trabajo, foros juveniles, estudios prospectivos y contingentes, seguimiento, defensa y denuncia acerca de la realidad juvenil, de la ciudad y sus jóvenes, solicitud de medidas cautelares, Alertas Tempranas<sup>7</sup> y demandas en pro de la vida digna de las y los jóvenes.

### Objetivo General:

Contar con información confiable que permita la evaluación, medición, monitoreo, análisis y defensa para reorientar y crear políticas públicas y programas hacia la defensa de los Derechos Humanos, Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de los y las jóvenes.

### Objetivos Específicos:

- Ejecutar evaluaciones y estudios comparados sobre la situación de lxs jóvenes a nivel local y distrital.
- Promover, formar y desarrollar Semilleros Juveniles de investigación y Derechos Humanos, y su capacitación, con las y los jóvenes, como base para la conformación y sostenibilidad del observatorio.
- Generar espacios de encuentro para el intercambio de

experiencias entre jóvenes, investigadores(as) sociales, gestores(as) y profesionales de los programas que trabajan sobre temas relacionados con la juventud.

- Construir el banco de proyectos juveniles en Políticas Públicas y Derechos Humanos, Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, a partir de los Semilleros Juveniles de Investigación y Derechos Humanos.

### Estructura:

Para su trabajo el Observatorio de la Juventud y Derechos Humanos estará conformado por una red de nodos locales y territoriales ubicados en cada una de las 20 localidades de la ciudad de Bogotá y 5 de sus territorios sociales juveniles (Universidades Públicas, Indígenas, Pueblo ROM, LGBT, Afrodescendientes) o por división interlocal y un grupo distrital.

Igualmente, y por la necesidad de trabajar a modo de coordinación intersectorial e intersocial desde una perspectiva juvenil y de Derechos Humanos, generará relaciones de apoyo logístico, técnico, jurídico y social, entre otras, con diversas instancias, comenzando por:

- Las y los jóvenes y sus formas organizativas, que serán quienes integrarán el Observatorio.
- Con instancias similares; como algunos observatorios de instituciones educativas y de Derechos Humanos (Observatorio Javeriano de Juventud, Observatorio de Juventud de la Universidad Nacional, centros de documentación locales de organizaciones juveniles, Colectivos de Abogados, etc.).

- Con instituciones de investigación y análisis en Políticas Públicas y Derechos Humanos.

- Distintas instancias del gobierno distrital, por medio de la coordinación intersectorial, e instituciones internacionales.

Estas relaciones se hacen necesarias, entre otras, por

lazos de financiamiento e intercambio técnico; acompañamiento a las investigaciones y coinvestigaciones; seguimiento, denuncias y defensa; generación de convenios de cooperación; y por último, para la difusión pública de lo trabajado.





Descripción de las líneas de acción del Observatorio de Juventud y Derechos Humanos.

- Monitoreo y seguimiento de la Política Pública de Juventud.
- Monitoreo, seguimiento e intervención en Derechos Humanos, Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.
- Análisis de la realidad juvenil.
- Asesoría técnica e intervenciones en juventud.
- Asesoría jurídica a las y los jóvenes en situaciones de Derechos Humanos y DESC.

Algunas Herramientas:

- Página virtual del observatorio (plataforma en funcionamiento).
- Base de datos consolidada para posicionar un sistema de comunicaciones estructurado y una red interinstitucional
- Boletín de seguimiento en Derechos Humanos de los y las jóvenes.
- Revista.



## Segundo momento

### • El proyecto y su camino

Durante el mes de diciembre de 2008, el Componente de Investigación, se dedicó a socializar la propuesta en diversos espacios de vida y acción juvenil, a fin de poder, desde el inicio, estar íntimamente vinculada con quienes

serían sujetos de la investigación y alma integrante del futuro Observatorio.

Esto, necesariamente conllevó al enriquecimiento de la propuesta, pero además a poner manos a la obra, ya que con las y los jóvenes y nosotros comprometidos, pasábamos de propuesta a un proyecto en construcción, como aún hoy lo es y lo será durante mucho tiempo, quizás permanentemente, pues procesos como estos son de permanente construcción.

Aunado a lo anterior es de resaltar que durante los meses de noviembre y diciembre de 2008, la ciudad de Bogotá, vive un reavivamiento de la persecución, estigmatización, amenazas y asesinatos, entre otras, contra las y los jóvenes<sup>8</sup> y sus organizaciones, lo que refuerza la imperiosa necesidad de trabajarle a lo propuesto<sup>9</sup>.

### - Construcción de los Semilleros<sup>10</sup>

En nuestro camino hacia la configuración como Observatorio, abordamos una etapa inicial que nos permitiera momentos, espacios y condiciones de formación a fin de que llegado la hora de ser Observatorio, tuviésemos unos mínimos necesarios para responder al proceso; entendiendo esos mínimos como conocimientos en: Investigación Acción Participativa, DHESCA, mecanismos de defensa y protección de Derechos Humanos, políticas públicas, actores que inciden directa o indirectamente y en pro o en contra en la vida de las y los jóvenes y sus organizaciones y procesos.

Teniendo presente lo anterior, tomamos la determinación de implementar, desde espacios de juventud, los Semilleros Juveniles de Investigación y Derechos Humanos; para esto contamos con el decidido apoyo y vinculación inmediata de diversas organizaciones juveniles integrantes de la Coordinadora Juvenil de Bogotá.

Ya con un grupo base de 25 jóvenes de las distintas organizaciones y con trabajo en las localidades de la ciudad y en los territorios que planteaba el proyecto, se procedió a la asignación de zonas de trabajo (20 localidades, sector estudiantes, diversidad sexual, afrodescendientes, pueblo Rom, indígena) y a una formación en equipo que comenzó en febrero de 2009 y aún continuamos, teniendo en cuenta que en el mes de marzo de 2009, el trabajo avanzó a la práctica, mediante la multiplicación y aplicación de las herramientas de investigación y Derechos Humanos en cada uno de los territorios.

De esta manera, desde el mes de marzo de 2009, los Semilleros han venido formándose, investigando con los y las jóvenes en sus territorios, recolectando y ana-

lizando información, suministrando información a las organizaciones juveniles y organizaciones de Derechos Humanos, y ante todo acompañando a las y los jóvenes, sus organizaciones y múltiples actividades de ellas en la ciudad.

Durante este tiempo hemos contado con el acompañamiento, más allá de la formación, de la Coordinadora Juvenil de Bogotá, El Proyecto Nunca Más, el Observatorio Javeriano de Juventud, Proyecto Colombia Nunca más (con capítulos en varios países de América Latina), el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Hoy 27 de marzo de 2009 contamos con 25 Semilleros a lo largo y ancho de la ciudad, cada uno de estos semilleros tiene un mínimo de 5 personas. Todos y todas juntos nos lanzamos como Observatorio Juvenil de Investigación y Derechos Humanos el próximo 12 de junio de 2009. Y todo lo identificado y la información con la cual se ha acompañado son los insumos con los que arranca este observatorio.

#### - Proceso de formación acción participativa

En la conformación de los Semilleros Juveniles de Investigación y Derechos Humanos se ha venido dando formación en Investigación Acción Participativa, ya que el desarrollo del trabajo, la puesta en marcha del proyecto y la situación de Derechos de las y los jóvenes de la ciudad exige inexcusablemente otros tipos de conceptualizaciones, y de metodologías para su comprensión. Es, en este marco de comprensión y mediante la adopción y aplicación de la IAP que vemos los tejidos políticos, económicos y sociales que configuran la violación y vulneración de Derechos de los y las jóvenes, trascendiendo la apariencia y trascendiendo las explicaciones oficialmente establecidas; desenmascarando y develando las tendencias ocultas, desmontando las afirmaciones "obvias" y el lenguaje políticamente correcto, permitiendo que la voz de los y las jóvenes se exprese.

Por medio de la IAP, primero replanteamos la relación sujeto-objeto en cuanto al trabajo de investigación desde los Semilleros; rompemos la tradicional relación de dominación-dependencia en la construcción del conocimiento o producción de conocimiento en cuanto a los jóvenes y sus situaciones.



Metodológicamente, con la IAP trazamos el siguiente derrotero: determinamos los grupos claves para el trabajo de inserción; determinamos la importancia social, política y cultural de los territorios en la cual proyectábamos el trabajo investigativo; adoptamos respetuosamente (que de hecho ya la teníamos) la condición de jóvenes, de clase, de la ciudad (en la actual situación de derechos de las y los jóvenes); propugnamos por la devolución sistemática del conocimiento y construimos mano a mano elementos para la organización política.

Con el proceso de formación del Observatorio mediante la aplicación de la Investigación Acción Participativa, buscamos devolver la voz sobre la situación de los y las jóvenes a las y los jóvenes, a la comunidad. Por lo mismo no se ha tratado de un ejercicio meramente intelectual. Así, han sido las y los jóvenes con sus organizaciones y procesos, quienes desde el principio se involucraron en la formulación del problema hasta la interpretación de los descubrimientos, la discusión de las alternativas de solución y la adopción de caminos, mediante la participación activa.

Precisamente de allí deriva la implicación política de esta apuesta, generando procesos de cambio y de transformación; construyendo participación e interacción espontánea, aportando reflexión, autogestión y autoconocimiento en las y los jóvenes, proyectando iniciativas, creatividad y valoración potencial; valorando la experiencia y el sentido común; conceptualizando el hombre libre con sentido crítico; valorando el hombre como ser histórico.

#### - Nodos generadores del Observatorio Juvenil

Como lo decíamos, anteriormente, actualmente contamos con 25 semilleros en 25 territorios de la ciudad, 20 correspondientes a la división política y administrativa de la ciudad y otros 5 a sectores poblacionales y juveniles: Diversidad Sexual; Indígenas (estudiantes residentes en Bogotá); Estudiantes de colegios y universitarios; Afrodescendientes y pueblo Rom (con quienes va menos avanzado el trabajo).

Cada uno de estos territorios continúa como semilleros, ya que en ellos vinculan jóvenes que están comenzando el proceso, pero a la vez son los espacios estructurantes

Cada uno de estos territorios continúa como semilleros, ya que en ellos vinculan jóvenes que están comenzando el proceso, pero a la vez son los espacios estructurantes



del Observatorio a nivel Distrital.

### - Herramientas

Boletín<sup>11</sup> de seguimiento en DHESCA de los y las jóvenes

El Boletín en DESC y Derechos Humanos de lxs Jóvenes, se plantea como una de las herramientas principales (junto a los Semilleros Juveniles de Investigación y Derechos Humanos), para la difusión, promoción, seguimiento, defensa y denuncia de la situación de los DHESCA de las y los jóvenes en la ciudad

Nos planteamos la construcción del Boletín como una creación colectiva de los y las jóvenes y el Componente de Investigación del Convenio 2339, a partir de las realidades locales y territoriales indagadas, vividas y/o trabajadas por parte de lxs integrantes de los Semilleros Juveniles de Investigación y Derechos humanos y, en el tiempo, de los Nodos de los Observatorios Juveniles de Derechos Humanos.

El proceso de evolución del Boletín de Seguimiento en DHESCA está determinado por las condiciones del contexto y por las apuestas institucionales. Con el Boletín se facilita la comprensión de la información producida durante sus diferentes períodos. Ya se produjo el primero, el segundo está para el lanzamiento del Observatorio y se está en la producción de un tercero que produzca información válida y confiable, sobre el grave y progresivo problema de violación de los DHESCA de las y los jóvenes.

Se precisa que la naturaleza de la información producida, no responde ni responderá a un censo demográfico de una población vulnerable, por cuanto su objetivo se centra en definir una población joven sujeto de derechos. La continuidad de los Boletines más allá del mes de marzo, hace parte del trabajo de gestión que se plantea en el documento de "Observatorio Juvenil y de Derechos Humanos"<sup>12</sup>, y en este nuevo período el propósito es

producir información permanente y sistemática sobre la situación de los DESC de los y las jóvenes que, además de visibilizarlo, facilite el diseño e implementación de acciones que, desde las instituciones, le den respuesta de manera efectiva desde una concepción integral de Derechos Humanos.

### Página Web

Esta es otra de las herramientas que se está trabajando y que para estar en funcionamiento sólo espera los recursos para poder reconocer el trabajo de quienes la están implementando, desde el nivel técnico.

Con ella se cumplirá una función diaria de información, enlaces con otros observatorios, entidades defensoras de Derechos Humanos, organizaciones juveniles; igualmente se implementará foro virtual. Igualmente se alimentará del trabajo del Observatorio, los Semilleros, las organizaciones juveniles y las y los jóvenes.

Revista Sobre Jóvenes y DHESCA.

Esta herramienta estaba planteada en el Plan de acción como "Propuesta" al final del Convenio. A partir de la información, en cuanto a situación de Derechos de las y los jóvenes, que se tiene y que son los principales insumos de trabajo para el Observatorio, se estructurarán las secciones de la misma, que primordialmente se centrará en cada uno de los DHESCA.

Es quizá la herramienta que más trabajo requiere, en cuanto a su publicación, pues requiere de recursos que son necesarios gestionar, desde el Observatorio, a través de las diversas alianzas que se están consolidando. Alianzas que remiten no sólo a otros observatorios y organizaciones, también a instituciones con clara voluntad política de apostarle a visibilizar y mejorar la situación de derechos de las y los jóvenes.

### - Alianzas-proyecto observatorio

Un trabajo como el que se está desarrollando, demanda distintos esfuerzos, desde diversas orillas, a fin de poder generar un mínimo radio de protección de quienes realizan el trabajo y del trabajo mismo. Así mismo requiere de unos niveles de formación y capacitación para el manejo de la información que se obtiene, toda vez que, hay que tener en cuenta, se están manejando situaciones que en muchos de los casos comprometen la seguridad y la vida misma de las y los jóvenes.

Estos no son aprendizajes que se obtengan de la noche a la mañana, hacen parte de un largo trabajo y de un

reconocimiento ante las organizaciones sociales y de Derechos Humanos; instituciones académicas, de Derechos Humanos, de Gobierno y Estado; y la misma sociedad.

Consecuente con lo anterior, nuestro proceso ha sido reconocido por el "Proyecto Colombia Nunca Más"<sup>13</sup>, quienes además de formación en herramientas de trabajo en situaciones de violación a los DHESCA, ha abierto su base de datos y la ha puesto al servicio de los Semilleros, para la sistematización, seguimiento y generación de información de datos. Para el manejo y alimentación de esta herramienta se ha acordado la conformación de un grupo de cuatro personas, desde nuestro proyecto, quienes reunimos toda la información proveniente de cada uno de los Semilleros y la sistematizamos. Luego nosotros multiplicamos el conocimiento en manejo de bases de datos con todos y todas las demás. Valga recalcar que por lo delicado del manejo de la información se requiere de un equipo reducido para el manejo de esta base, que además recibe información a nivel nacional.

Para el día de lanzamiento del Observatorio Juvenil, 12 de junio, se certificará la formación de las y los jóvenes que participan del Semillero base, por parte del "Proyecto Colombia Nunca Más".

En este camino y esfuerzo de construcción y reconocimientos, hemos sido invitados, por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, a trabajar en la alimentación de: "Componentes para un Plan de Acción en Derechos Humanos" en la sección "Derechos Humanos, Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales" en el sector "Niñez y Juventudes"<sup>14</sup>.

En el campo institucional estatal se han entablado relaciones con la Defensoría del Pueblo, específicamente con el Sistema de Alertas Tempranas, presentando los Semilleros y la idea de Observatorio. Este paso es de gran importancia, toda vez que es a ellos que corresponde emitir las Alertas Tempranas, oficiales, sobre diferentes casos de riesgo relacionados con los Derechos de las poblaciones, para ese trabajo no sólo acopian su propia información, también monitorean la que se produce desde las ong de Derechos Humanos y Observatorios.

Hemos sido invitados, y aceptamos la invitación, por par-

te del Observatorio Javeriano de Juventud y la Agencia Española para Cooperación Internacional y el Desarrollo AECID, para hacer parte de la propuesta de creación de un Observatorio Nacional de Juventud "...que ponga en movimiento y disponibilidad todo lo producido sobre el tema para el país". Actualmente todos los procesos participantes nos encontramos organizando la información de que disponemos para ponerla en común; igualmente venimos trabajando en el "Encuentro Nacional de Observatorios" para el mes de junio de 2009.



### Tercer Momento • Jóvenes y DHESCA.

*"En estas tierras de jóvenes, jóvenes que se multiplican  
sin cesar y que no encuentran empleo,  
el tic-tac de la bomba de tiempo obliga a los que mandan  
a dormir con un solo ojo"*

Eduardo Galeano

El reconocimiento constitucional de Colombia como un Estado Social y de Derecho, obliga al Estado<sup>15</sup> a garantizar la plena vigencia de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de su población. Es en esa medida que estos derechos son exigibles y no pueden ser catalogados como la prestación de un servicio al cual pueden acceder exclusivamente quienes tienen recursos económicos para comprarlos.



El goce de las libertades civiles y políticas, así como de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, están interconectados y son independientes<sup>16</sup>. Además, que se constituyen en una obligación inmediata por parte del Estado, lo que contradice la tesis de progresividad<sup>17</sup>, que se basa en convertir a los Derechos Humanos en servicios, más en función del capital financiero, y sus modelos<sup>18</sup>, que de las personas.

A continuación algunos hallazgos<sup>19</sup> desde el trabajo de los Semilleros Juveniles de Investigación y Derechos Humanos.



### • Jóvenes vivienda digna y trabajo digno

En torno a las condiciones de trabajo y vivienda dignas de las y los jóvenes se ha comenzado un acercamiento en la Localidad de Teusaquillo, el cual desde el Observatorio se ampliara a la ciudad:

*“En lo que hemos avanzado es en reconocer dos escenarios que pensamos cruciales de la vida en general, pero especialmente frente a la afectación que ellos tienen en el desarrollo de la vida juvenil en la localidad, son estos los que hemos denominado: VIVIENDA DIGNA Y TRABAJO DIGNO. Escenarios que resultan vitales dentro de la vida juvenil en la localidad, en razón a que esta localidad tiene una importante actividad alrededor de la vida universitaria, pues concentra una importante cuota de la oferta en educación superior en la ciudad, y por tanto el porcentaje de lo que se ha denominado población flotante de la localidad está constituido en gran parte por los jóvenes universitarios que tiene su lugar de residencia en la localidad. De igual manera en lo que respecta a la oferta de mano de obra que proviene de esta misma población, hay que decir que quienes en gran medida usufructúan esta riqueza son los comerciantes de la localidad, sobre todo en lo referido a establecimientos de comida, bares y discotecas.*

*Pero porque consideramos estos dos aspectos relevantes dentro de la multiplicidad de problemáticas que pueden sufrir los jóvenes en la localidad?, En primer lugar porque con el cierre de las residencias de la universidad nacional, y con el uso restringido que se hace a parte de esa infraestructura, el estudiantado se ha visto obligado a buscar otras alternativas de vivienda, lo que ha generado un fenómeno dentro de muchos habitantes de la localidad que en aras de aprovechar esta situación se han dado a la tarea de readecuar espacios internos de sus lugares de residencias, para abrir cupos universitarios, sin atender a condiciones mínimas que le signifiquen vivienda digna a los jóvenes universitarios, así se encuentran en la localidad jóvenes que viven en condiciones de hacinamiento, sin las mas mínimas posibilidades de movilidad dentro del espacio que se le oferta para vivir,*

*muchas veces con solo poder estar sobre la cama, “cuartos” de 1.50 m x 2 m, y eso. Por otro lado el incremento drástico en los costos del “servicio” que al parecer nadie regula.*

*En segundo lugar el tema de la explotación laboral de la que viene siendo víctima esta misma población juvenil en la localidad, pues bajo el argumento de que les están dando una oportunidad para que se cuadren unos pesitos, entonces se contrata a destajo a jóvenes universitarios para desempeñar un sin número de oficios menores, sin garantizar ninguna perspectiva de seguridad y dignidad laboral, como si el ser estudiantes, les colocara en condiciones de menor valía en el desarrollo de su trabajo”<sup>20</sup>.*

### • Jóvenes y el territorio

En la relación con el espacio, su simbolismo y su territorialidad, las y los jóvenes de los barrios populares o periféricos de las ciudades, desarrollan grandes y evidentes sentimientos de pertenencia con el lugar, le dan un sentido y lo cargan de afectividad y resistencia, que se expresa en todo el proceso de establecimiento y consolidación cuando se trata de la definición de límites y defensa del mismo a partir de las confrontaciones con las instituciones y agentes<sup>21</sup> que se resisten a la territorialización y pretenden colonizarlo<sup>22</sup>.

*“De otro lado los jóvenes raros y desadaptados se inscriben como una tendencia aceptada por el colectivo social, se presenta cuando las y los jóvenes son asociados a situaciones que rompen la imagen idílica de las y los jóvenes deseados, pero también por los intereses que se proponen la “modernización” de las localidades. Para el caso de Bogotá algunas de las situaciones que favorecen su presencia son: el empobrecimiento real del territorio (visible incluso en las estadísticas oficiales del orden nacional, regional y local) y la creación lenta y creciente de lugares habitados donde las instituciones tradicionales pierden representatividad, allí la escuela, la iglesia y la familia (en su orden formal) se tornan difusas en escenarios donde la cotidianidad se carga de otras formas representativas, por eso han tomado fuerza y reconocimiento prácticas de élites emergentes que son visibles en la presencia de los grupos paramilitares, con la consolidación del narcotráfico, ollas<sup>23</sup> (como centros de venta valorados y protegidos) y casinos<sup>24</sup>, la organización política clientelista, las pandillas y los lugares de dominio de lxs jóvenes”<sup>25</sup>.*

Para Castells<sup>26</sup> estos lugares se caracterizan por la exclusión estructural de sus habitantes, la voz o la actuación colectiva pierden valor porque muchos de los actos que asocian o convocan son ilegales y es la voz del dueño del arma la que se impone.

Jóvenes, en Bogotá, crecen y construyen su realidad en lugares que son producto de otra paradoja, en este caso quizá la mayor paradoja urbana del presente, la presencia de los excluidos estructurales<sup>27</sup>, en este campo se encuentran muchos de las y los jóvenes que son abordados por la ciudad y sus cuerpos de control, vigilancia y represión para garantizar la seguridad y no amenaza al otro territorio que si es sostenible para el consumo y el mercado. En Bogotá es claro que varias UPZ de localidades son lugares que quedan en los territorios ocultos de la ciudad, son sitios invisibles y por ende es posible aceptar allí que se presenten situaciones “normales” que no se aprueban para los lugares visibles.

Lo anterior aunado a que las mejoras significativas en la condición del bienestar de la ciudad, no ha llegado a todos y todas, especialmente a las y los jóvenes. *“Estos cambios deberían permitir a los más marginados y pobres lograr condiciones de vida y contextos de vida cotidiana más dignos y seguros, pero lo que encontramos en muchos sitios de la ciudad es una mayor desigualdad, inequidad, violencia y pobreza; lo que conlleva a que los principales problemas de las y los jóvenes estén condenados a permanecer mientras continúen las situaciones de desigualdad, injusticia y guerra. El mejoramiento del estado de la ciudad tiene que ir asociado a cambios sustanciales en la estructura social y económica de la misma y en las condiciones de vida de sus jóvenes”<sup>28</sup>.*

En consecuencia, debemos mirar los problemas de la juventud, el territorio y la organización en un contexto político, económico y social mucho más amplio. El mejoramiento de las condiciones de la vida cotidiana es un tema político y económico cuya responsabilidad descansa no solo en las manos de las personas, de las familias y de las comunidades básicas, sino también en las de los gobiernos y de los Estados. No hay bienestar para lxs jóvenes sin el derecho a discutir la equidad de los programas políticos y económicos de los gobiernos, el derecho democrático de manifestar en voz alta, con la voz que es la voz de millones de hombres y mujeres (indígenas, trabajadores, campesinos, estudiantes, pobladores, ciudadanos, niños, jóvenes, adultos y ancianos) representantes de organizaciones populares, su desacuerdo y oposición a la situación que prevalece en el país.



### • Jóvenes y control

Ciudad Bolívar, Rafael Uribe Uribe, Bosa y Usaquen son unas de las localidades de Bogotá donde las y los jóvenes sufre diariamente un sinnúmero de vulneraciones a los Derechos Humanos, que no sólo tienen que ver con los actores armados ilegales. La legalidad constituye un estado más efectivo para encubrir el autoritarismo, la arbitrariedad y el abuso del poder.

Sobre lo anterior estamos realizando sistematización de documentación y una serie de denuncias formuladas por jóvenes de las localidades. Varios de los comentarios se referían a situaciones relacionadas con la fuerza pública, entendida ésta como el personal de la Policía que se encuentra en los Centros de Atención Inmediata de las localidades y en la Unidad Penal Juvenil (UPJ) del Distrito Capital.

*“Según las denuncias de los y las jóvenes, el abuso del poder es la característica más común que se logra evidenciar en las acciones que emprende la fuerza pública en nombre del cumplimiento de su deber. Además, su papel no es claro para la sociedad civil y menos para los jóvenes, quienes sienten atropellados algunos de sus derechos más fundamentales, entre ellos, el derecho a la igualdad, a la libertad, a la equidad, a la libre expresión, a la libre asociación, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de conciencia, al uso y disfrute del espacio público, y particularmente, a la dignidad humana”<sup>29</sup>.*

*“Los y las jóvenes aparecen como un blanco en las redadas que se realizan por parte de la policía y el ejército<sup>30</sup>; portar un documento de identidad, ser menor de edad, pertenecer a una institución educativa, y no poseer antecedentes penales, no son condiciones que garanticen su seguridad, puesto que arbitrariamente son obligados a permanecer en un CAI o son trasladados a la UPJ, donde son detenidos alrededor de 24 horas, aún así no se garantiza su seguridad, como paso con los menores detenidos y quemados en la estación de policía de Rafael Uribe<sup>31</sup>, o el joven de Ciudad*

*Bolívar<sup>32</sup> que un policía retuvo y luego apareció muerto en la vereda Pasquilla”<sup>33</sup>.*

### • Jóvenes y militarización – paramilitarización de la vida



La militarización y paramilitarización en Colombia inexorablemente ha llevado a que el país haya registrado en sus últimos años un aumento exponencial de los casos de violación de Derechos Humanos, y esto se ha evidenciado en Bogotá y municipios aledaños, siendo los jóvenes las principales víctimas. El panorama en últimas es dramático: La población civil (niños/as, adolescentes, jóvenes y mujeres en general) sigue siendo la más afectada en medio del conflicto político, social y armado; sus libertades, sus posibilidades de expresión y su derecho a vivir dignamente sede terreno en medio del ascenso vertiginoso del establecimiento de lógicas militaristas.

La agudización del poder militar representa esencialmente los intereses de las elites políticas y económicas del país, que ven en el control, la persecución, el asesinato y la eliminación de toda expresión y/o forma de organización social juvenil, la forma de seguir perpetuando y agrandado su esfera de dominio y poder dentro de la sociedad colombiana.

*“En las localidades de Suba, San Cristóbal, Ciudad Bolívar y Bosa, los grupos paramilitares tienen fuerte presencia y controlan barrios en los cuales han impuesto el terror y toques de queda. También controlan negocios de droga, unos propiciados por ellos mismos para desde la venta enredar y luego reclutar a los jóvenes, a otros han accedido amenazando a los gibaros que los controlan y haciéndolos enfrentar con otras ollas para salvar la vida, más no el negocio que queda en control de los paras”<sup>34</sup>.*

Las jornadas de reclutamiento por parte del Ejército Nacional, en la ciudad, cada vez son más constantes y con menos miramientos en el cumplimiento de lo establecido por la Ley 48 de 1993 de reclutamiento. Así los puentes de las estaciones y los portales de transmilenio, como las entradas de los centros comerciales de las localidades, son puntos preferidos por el ejército para llevar a cabo las ilegales levas, a la vista impávida de la ciudadanía y las autoridades civiles de la ciudad.

Los horas preferidas son entre las 5 y 7 de la mañana, hora en la cual muchos jóvenes van hacia sus trabajos<sup>35</sup> y son sorprendidos, retenidos, subidos a los camiones y trasladados a los cuarteles; muchas veces sin la posibilidad de una llamada y/o explicación. Entre estos jóvenes han caído en las levas, desplazados<sup>36</sup>, hijos únicos<sup>37</sup> y jóvenes que tienen algún hermano prestado el servicio militar obligatorio, pero no se atienden explicaciones.

Otros tantos acuden a las jornadas de reclutamiento reglamentadas:

*“Sin saber si regresen a sus hogares, sitios de estudio o de trabajo, acudirán a los coliseos destinados para la jornada. ¡Uno o más años echados a la borda! se dirá, mientras piensan que ser reclutados es un impedimento, en el diario vivir, tanto para ellos como para sus familias. Uno que otro se decidirá por no presentarse, se revelará, por lo cual será declarado remiso<sup>38</sup>, según la Ley podrán ser multados o recogidos en las calles. Pero lo que más les preocupa a los citados, es que sin resolver la situación militar, sin la libreta que lo certifique, no podrán ganar un trabajo bueno y estable, y tampoco, en caso de haberlo logrado, graduarse en la Universidad”<sup>39</sup>.*

#### • Jóvenes, estigmatización, persecución y muerte

*“Nuestra identidad reside en la acción y en la lucha. Por eso la revelación de lo que somos implica la denuncia de lo que nos impide ser lo que podemos ser. Nos definimos a partir del desafío y por oposición al obstáculo”*

La estigmatización a la población juvenil y los espacios públicos que frecuenta, tanto en el día como en la noche, les impide transitar y ocupar su territorio con naturalidad y seguridad. Según los y las jóvenes, ciertas características suyas terminan por afectar su derecho a ser considerados y tratados como inocentes. Así, en el contexto de Bogotá, la pobreza, determinadas pintas y muchas de las formas organizativas de las y los jóvenes, no es leída como una condición social, sino como un criterio para realizar juicios arbitrarios e injustos que en últimas llevan a prácticas de exclusión, estigmatización y persecución que en muchos casos han derivado en detenciones y judicialización.

*“Las y los jóvenes de la ciudad de Bogotá comprometidos con la defensa de la vida, la dignidad y la organización social, nos manifestamos y organizamos en contra de diferentes situaciones que sistemáticamente se vienen aplicando como políticas de seguridad en contra de la organización y vida de los y las jóvenes, sus organizaciones e iniciativas, conduciendo a la criminalización, detención, desaparición, desplazamiento interno, ejecuciones extrajudiciales y reclutamiento forzado; acciones que no solamente violentan*

las dinámicas juveniles sino que estigmatizan toda forma de agrupación juvenil y social convirtiéndoles en el blanco permanente de los diversos actores armados del conflicto político, que de tiempo atrás vienen actuando y posicionándose en diferentes territorios de la ciudad<sup>40</sup>.

Vale la pena tener presente los siguientes puntos de denuncia, expuestos por la Coordinadora<sup>41</sup> Juvenil de Bogotá, y en los cuales vienen trabajando los Semilleros Juveniles de Investigación y Derechos Humanos, pero que además se evidencian a lo largo de este informe.

*El alcance de esta política de criminalización y persecución del movimiento social y juvenil llega a la violación de los derechos humanos en casos muy concretos que generan una cultura del miedo, el silencio, el terror y la inmovilización social, tales como:*

- *Asesinatos de jóvenes, líderes sociales y comunitarios, en las diversas localidades de Bogotá, en situaciones confusas que los hacen parecer como homicidio por robos y/o enfrentamientos entre pandillas.*

- *Asesinatos por la mal llamada "limpieza social" que desde el año 1991, según datos del CINEP, empezaron a presentarse como "políticas de seguridad" en las localidades de Usme y Ciudad Bolívar, y que hoy se presenta en diferentes localidades de la ciudad como una práctica sistemática de control social.*

- *Detención y judicialización de jóvenes estudiantes que hacen parte del movimiento estudiantil y de procesos sociales y comunitarios.*

- *Declaraciones que califican, claramente, a los y las jóvenes Objetores de Conciencia como integrantes de "organizaciones terroristas... que usan como pretexto la objeción para infiltrar instituciones educativas", caso concreto de declaraciones hechas en los medios de comunicación por el entonces Fiscal Piedrahita en los dos últimos meses.*

- *La militarización y paramilitarización de los diferentes espacios públicos de la ciudad que en las Localidades de Bosa, Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal, Suba, Rafael Uribe Uribe, Kennedy, Usaquen, entre otras, o por medios de los Toques de Queda, establecidos por grupos paramilitares y por decisión de algunas Alcaldías Locales.*

- *Amenazas de grupos paramilitares en barrios y universidades a través de panfletos, listados de la muerte y comunicados a la opinión pública.*

### • Jóvenes, resistencia y vida

En nuestra ciudad, y en medio de la estigmatización y la persecución, se presentan cada día con más ahínco las expresiones de las y los jóvenes y sus procesos organizativos contra el miedo, las restricciones y el control. Experiencias como esas han sido acompañadas y vividas de cerca por los y las integrantes de los Semilleros Juveniles. Todas y cada una surgen, sin duda, del acontecimiento, y son -en tanto transmutadas en creación- el acontecimiento mismo de la resistencia juvenil. Acciones como los desafíos a los toques de queda de los grupos paramilitares y de varias administraciones locales de la ciudad; las acciones en defensa de los territorios; el arte en todas sus expresiones, etc, son ejemplos de lo que estamos diciendo. Y no sólo porque esas acciones nos hablen de derechos humanos sino por ese mensaje que nos envía, de que esas acciones son inherentes a cada uno de nosotros, especialmente a la juventud, y que el poder acusa de "peligroso" por no encontrarse en la lista<sup>42</sup> de los derechos del hombre.

Ellos y ellas no se han dejado vencer por la nostalgia y/o el miedo, ni son quienes mantengan la pérdida de la libertad, de la autoorganización, de la libre determinación. En ellos y ella y sus acciones persiste y perdura el devenir de la juventud amenazada y estigmatizada, entreviendo la posibilidad de un porvenir más libre, de una sociedad más joven. Este devenir-revolucionario que nada tiene que ver con la revolución, es el único chance

que la juventud tiene de crear, de ser libres, de resistir al presente. El miedo a ser libres es algo que debemos considerar adquirido; sólo resta llevarlo hasta el final, transmutarlo en creación, en devenir, en resistencia, en diferencia.

Lo anterior no sólo ha demandado el acompañamiento, seguimiento y sistematización por parte de

los Semilleros Juveniles de Investigación y Derechos Humanos; también y como se verá más adelante han llevado a que en el proceso de formación de las y los jóvenes de los Semilleros incorporáramos los temas de Memoria, Objeción, Desobediencia y resistencia.





Algunos textos, desde los Semilleros, de organización y resistencia:

#### Coordinaciones Estudiantiles

*“Las coordinaciones estudiantiles son escenario de unidad de acción, que ha permitido tener un encuentro para la planeación de acciones concretas entre las organizaciones estudiantiles fundamentalmente, sin desconocer qué en muchos de los casos se da la participación de muchos estudiantes no organizados. Es una tarea de la a.c.e.u. avanzar en la cualificación de estos escenarios unitarios, construyendo elementos programáticos que nos unifiquen a todos los estudiantes a nivel distrital y por universidad... La lucha por una mejor universidad y por ende una mejor sociedad, requiere de nosotros mayores niveles de conocimiento sobre la realidad a que nos enfrentamos, es por esto que proponemos una lucha beligerante pero con argumentos, para esto debemos establecer escenarios permanentes de debate, estudio y construcción de propuestas, para que nuestras movilizaciones, asambleas y cualquier espacio donde haga presencia el estudiantado sean acompañas siempre con exigencias y propuestas concretas. Para tal razón una actividad que estará siempre ligada al movimiento estudiantil es el impulso de LAS ESCUELAS PERMANENTES DE DIRIGENTES ESTUDIANTILES<sup>43</sup> .*

#### “COORDINADORA JUVENIL DE BOGOTÁ

*En la tarea de organización y unidad de todas la causas, los estudiantes debemos evidenciar que la problemática económica, política y social que vivimos es una problemática de los jóvenes en general, es por ello que participamos también de un escenario de unidad juvenil a nivel distrital, este escenario es la coordinadora juvenil de Bogotá que ha venido desarrollando una serie de iniciativas para las cuales hemos participado y contribuido. Seguimos con la tarea de vincular un número mayor de jóvenes y organizaciones juveniles al espacio<sup>44</sup> .*

En la localidad de Rafael Uribe

“MOVILIZACIÓN CULTURAL CONTRA LA VIOLENCIA POLICIAL

*Como una forma de protesta por los actos violentos protagonizados por agentes de policía contra varios menores de edad en la estación de Policía de Rafael Uribe, el próximo sábado 28 de Febrero frente al Cafam del barrio Centenario se realizará un acto cultural por la vida, la dignidad juvenil y contra la estigmatización social... El evento pretende visibilizar la problemática de derechos humanos que originaron los hechos sucedidos en la Estación de Policía de Rafal Uribe el pasado 12 de febrero donde dos niños fueron detenidos, les rociaron gasolina y luego les prendieron fuego<sup>45</sup> .*

#### • Jóvenes, memoria y objeción de conciencia

Por qué abordamos la memoria:

Porque la violencia y en general la vulneración y violación de los Derechos Humanos afecta de formas diversas a los sectores poblacionales de la sociedad, esto guarda relación con las formas que adopta, sus consecuencias inmediatas y de largo plazo, los grados de intensidad, el tiempo que esta dura, y otras condiciones. Pero estas diferencias también tienen que ver con la edad, género, etnia y posición social de las víctimas, así como con el tipo de experiencias que la persona ha vivido. Por ejemplo, son grupos especialmente vulnerables, las víctimas de masacres, de tortura o violación sexual, quienes han sido desplazados, perdido a sus familiares o los tienen desaparecidos, entre otras. Asimismo, el impacto depende muchas veces de las condiciones de cada persona, de cómo lo afronte y del apoyo que tenga.

Veamos algunas tendencias generales en el grupo de juventud: las personas adolescentes y adultas jóvenes son más afectadas por los cambios culturales que se producen con el desplazamiento, en Bogotá no sólo habitan jóvenes con sus familias desplazadas de otras regiones del país, también los hay que sufren el desplazamiento interlocal por las amenazas y persecución.

Los jóvenes, principalmente, son víctimas más frecuentes de la violencia y son sometidos al reclutamiento forzado. Los jóvenes, además de sufrir estos hechos y luego de ellos, son afectados por otros problemas, como la agresión, el alcoholismo o el suicidio. En los y las jóvenes se manifiestan de una forma más aguda las consecuencias de la violencia directa, especialmente cuando son líderes y lideresas en sus comunidades, colegios y universidad, son un blanco prioritario y frecuentemente sufren la detención, el encarcelamiento y la tortura. Pero también poseen recursos positivos, como sus energías para impulsar cambios y su identificación con otros jóvenes, los que se manifiestan en sus espacios de participación y unidad.

Ante estos casos, que varias veces y de tiempo atrás se han presentado en la ciudad, tener memoria nos permite recordar y a la vez construir, dinamizar, significar los tiempos e identificar que tales hechos han respondido a estrategias de control y copamiento de los territorios como los que hoy avanzan en la ciudad.

Así mismo, desigualdad social, sometimiento, desaparición, detención, subversión, resistencia, limitación y exigibilidad de derechos, entre otros han cruzado y formado la historia de la juventud y sus procesos; aún así los silencios e infinidad de justificaciones han pretendido mandar al olvido social a esta juventud. Pero un proceso<sup>46</sup> que busca el reconocimiento, respeto y vivencia de los Derechos Humanos con dignidad para las y los jóvenes, no puede desconocer la memoria como una parte integral de la dignidad y los Derechos Humanos, y menos evitar formarse en una memoria de la recordación colectiva que por naturaleza es crítica, pues su fundamento principal es la rememoración de las condiciones históricas en las que es obligado el deber de no olvidar. Esto no busca, como a veces se pretende hacer ver, hacer perdurar los antagonismos, recrudecer y seguir heredando los conflictos no resueltos, al contrario, es una necesidad imperante para poder superarlos y evitar la repetición<sup>47</sup> de los hechos de vulneración y violación.

Este deber convierte a la memoria en un proyecto encaminado a reiterar o transformar las condiciones de un presente y un futuro. Que la memoria no es ajena a la ideología, claro que no, tampoco a la política y mucho menos a los imaginarios que de la sociedad se tienen, pero que también se desean. Por eso es válido recordar a partir de la historia, lo que ha pasado con la juventud en varios ciclos de la ciudad, que nos significa un devenir colectivo, y es precisamente lo que se intenta hacer apenas de sugerente pero con la intención de direccionar un debate que concierne al interés colectivo, en tanto los últimos acontecimientos, en la ciudad, ponen nuevamente a discernir sobre el derecho que se tiene a la memoria o al olvido.



Diego Giraldo Hernández

### Por qué la objeción:

En el proceso de formación en Derechos de los Semilleros se ha tenido en cuenta la Objeción de Conciencia, toda vez que es un derecho del más profundo fuero personal, en la ciudad, y desde distintos campos, hace parte de

la organización y resistencia de las y los jóvenes y por último porque es necesario trabajar sobre el tema a fin, analizar, evaluar y darle sentido al Título II Capítulo I Artículo 9 Literal e. de la Política Pública de Juventud para Bogotá 2006-2016: *“Desarrollar acciones que promuevan la construcción de alternativas políticas, jurídicas y sociales para el reconocimiento del derecho a la libertad de conciencia y de pensamiento y la promoción de debates relacionados con este tema”*.

### • Política pública de juventud y realidad juvenil

Si bien el torno al tema de la Política Pública de Juventud, las y los jóvenes de la ciudad han tomado posturas<sup>48</sup> diversas, no por ello deja de ser un tema de vital importancia en el devenir de la vida de las y los jóvenes y aún más en las condiciones en que se desarrollan sus Derechos Humanos, Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

Por eso, a lo largo de la formación e investigación de los Semilleros, ella ha sido un referente obligado, y todos y cada uno de los casos tratados a lo largo de este documento tienen estrecha relación con los derechos allí enunciados, así como esos tienen estrecha relación con los enunciados en las Declaraciones Internacionales. Pero ha sido a partir de algunos Territorios<sup>49</sup> en particular que se ha adentrado en una identificación y construcción de posibles puntos de análisis y discusión, los cuales se recogen a continuación, pero sobre el cual el Observatorio ha de trabajar a profundidad a fin de poder hacer recomendaciones políticas.

Así, se identifica una política formulada a partir de un enfoque de derechos, lo cual es un avance en una sociedad como la nuestra pero no por eso garantía de cumplimiento y aplicabilidad.

Al ver la realidad juvenil de las y los jóvenes, se encuentra que la Política Pública de Juventud no está concebida como una Política Social Juvenil, por lo que no logra sobrepasar una concepción

agregativa de derechos o listado de derechos que, desde la misma institucionalidad, son restringidos fácilmente.

En términos constitucionales, las autoridades del Estado tienen la obligación de evitar las prácticas de violación de los Derechos Humanos de los y las jóvenes y, cuando



éstas ocurren, de sancionar y aplicar justicia a los responsables de los hechos violatorios y /o violentos, así como de reparar los daños causados por la violencia a los y las jóvenes y sus comunidades.

La situación de violencia contra las y los jóvenes, implica una responsabilidad que compromete la legitimidad del Estado distrital y reclama soluciones acordes con la complejidad de las manifestaciones del problema, antes que una simple atención marginal de caridad pública y buena voluntad y/o enunciación de derechos, como infortunadamente se ha presentado en la ciudad.

Cómo entender que la Política Pública en su Título II Capítulo I, reconozca el “derecho a la vida, libertad y seguridad”, si no responde e intervienen en todos y cada uno de los casos enunciados en este informe.

Con una Política Pública de Juventud como la que tenemos en Bogotá, la misma institucionalidad debería ser la primera en salir a denunciar las violaciones a estos derechos.

Institucionalmente, la ejecución de la Política Públicas es una competencia del Estado en manos del Gobierno y por ende debe comprometer a todas las instancias que hacen parte de él. Pero en esta ciudad que nos atañe, encontramos que la responsabilidad está mediada por una serie de diferenciaciones internas producto de la delimitación normativa de competencias, recursos, especialidades, espacios de acción y niveles de autonomía de las diferentes instancias de gobierno que se vinculan a los diferentes procesos de intervención pública sobre la situación de los y las jóvenes.

En este sentido, es necesario evaluar las instituciones específicamente destinadas a atender las manifestaciones de vulneración y/o violación de los derechos de los y las jóvenes, en el marco de un conjunto de acciones institucionales más amplias, complejas y muchas veces contradictorias, muchas de las cuales intervienen acti-

vamente en la aprehensión y tratamiento del problema, aunque sus acciones no estén manifiestamente orientadas a tal fin.

Igualmente se distinguen tipologías de políticas y medidas a partir del análisis de sus objetivos<sup>50</sup>, el tipo de recursos comprometidos con el impacto social real, etc., lo cual permite evidenciar, por ejemplo, entre políticas con intenciones transformadoras y simples acciones formales de gran contenido simbólico y poca efectividad, lo que nos muestra más una función de diplomacia interna y externa, sin capacidad de evitar la continuidad de las acciones de vulneración y/o violación de los derechos de los y las jóvenes, ni de atender a las y los afectados.

En tal sentido, un análisis de política pública, con mayor profundidad, debe caracterizar el papel que juegan en diferentes momentos los siguientes espacios de intervención institucional.

Concejo Distrital.  
Secretaría de Gobierno.  
Secretaría para la Integración Social.  
Secretaría de Medio Ambiente, entre otras.  
Por último, identificamos que si bien algunos temas, tratados en este informe, son materia de decisión del Gobierno nacional, las entidades territoriales, como dimensiones del poder ejecutivo y como expresiones de la autonomía territorial y política que se deriva de su condición constitucional, tienen un ámbito de competencia y de responsabilidad en la ejecución de políticas para enfrentar las manifestaciones de vulneración y/o violación de derechos a los y las jóvenes.



## Anexos

• **Imágenes Sesiones de Formación. Semillero juvenil de investigación y derechos humanos**

• **Boletín**





**ALGUNAS SITUACIONES QUE ALIMENTAN EL SILENCIO.**

- Aún teniendo en cuenta las respuestas que algunos jóvenes y sus formas organizativas generan ante las diferentes situaciones (institucionales y para-institucionales) de vulneración y amenaza a sus DESC y DD.HH., estas no se hacen extensivas a todos los territorios y localidades de la ciudad; lo cual genera desarticulación en su defensa por parte de los jóvenes, y en la gran mayoría, una mayor vulnerabilidad. Esta situación se presenta entre otras por:
- Falta de espacios y mecanismos de organización, defensa y denuncia de los problemas, actores y políticas que les vulneran los DESC y los DD.HH.
- Desconocimiento de leyes, regulaciones y políticas que, en el marco del Estado Social de Derecho, establecen los límites en los cuales debe actuar el Estado, en cualquiera de sus expresiones y niveles.
- Desconocimiento de técnicas de investigación, recolección y seguimiento de casos concretos e vulneración, así como sus víctimas, victimarios, territorios y localidades en las cuales se presenta.

Ante las situaciones expuestas anteriormente, y otras más, planteamos los Semilleros Juveniles de Investigación y Derechos Humanos.

**TÉMATICAS EN TORNO A LAS CUALES ESTÁ TRABAJANDO EL SEMILLERO DISTRITAL DE INVESTIGACIÓN Y DERECHOS HUMANOS:**

- DESC, DD.HH. y Organización Juvenil.
- Promoción, defensa y exigibilidad de los DESC y DD.HH. y la construcción de propuestas con proyección de impacto social.
- Factores y situaciones de violación de los DESC y DD.HH. en la ciudad y los territorios.
- Estrategias para abordar la violación de los DESC y DD.HH.
- Experiencias y ejercicios concretos de defensa y promoción de Derechos desde los jóvenes y apropiación de los territorios.
- Técnicas de investigación (principalmente de Investigación Acción Participativa), sistematización y seguimiento de situaciones de violación de los DESC y DD.HH.
- Mecanismos de generación de Alertas Tempranas, informes, acompañamiento, defensa y denuncia.
- Política Pública de Juventud, DESC y DD.HH.

Cada una de estas temáticas serán compartidas y puestas en acción en cada una de las 20 localidades y territorios ya mencionados.



**SEMILLERO JUVENIL DE INVESTIGACIÓN Y DERECHOS HUMANOS. COORDINADORA JUVENIL DE BOGOTÁ**

"Empinarse, levantarse, sobreponerse a la miseria humana, compensar con la actitud de elevación la rastrera posición de los que buscan en el suelo el fruto que ha caído, sin aventurar esfuerzos para alcanzarlo sobre las ramas, es comportamiento adecuado para gente idealista y por definición los jóvenes son un ideal proyectado al porvenir..."

...Pero qué debe entenderse por actitud juvenil y quiénes son jóvenes en el estricto sentido de la palabra. Pudiera intentarse una definición diciendo que se es joven por el generoso impulso del corazón, por la despreñada forma de adhesión a la lucha por la justicia, por la renovada manera de entender la vida como proceso de creación para alcanzar metas altas de felicidad para los demás; se es joven cuando se tienen las manos abiertas para dar, cuando se ponen al servicio de los otros toda la voluntad, toda la inteligencia y cuando se es capaz de sacrificarlo todo por un ideal de redención humana".

*Luís Beltrán Prieto Figueroa*

**LOGOS**

observajuvenilddhh@gmail.com  
 coordinadorajuvenilbogota@gmail.com

**SEMILLERO JUVENIL DE INVESTIGACIÓN Y DERECHOS HUMANOS**

Quien no repara en el respeto de los Derechos Humanos se acercará a los jóvenes para reclutarlos, asesinarlos, desaparecerlos, utilizarlos, explotarlos... Para acabar con la posibilidad de ideas, de otro orden.

Nuestros jóvenes soportan las consecuencias del conflicto económico, social, político y militar del país; las contingencias de diversas direcciones sin idoneidad y sin limpieza espiritual para señalar metas precisas en un quehacer para el futuro.

No olvidemos que en:

**Los jóvenes todo es porvenir, y debe ser VIDA, y que por ello ha de enseñarse a mirar lejos y a trabajar con ahínco en la construcción de un mundo mejor.**

observajuvenilddhh@gmail.com  
 coordinadorajuvenilbogota@gmail.com

**SEMILLERO JUVENIL DE INVESTIGACIÓN Y DERECHOS HUMANOS.**

El Semillero Juvenil de Investigación y Derechos Humanos, es una apuesta juvenil en defensa de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Ambientales y Derechos Humanos en general de la población joven de la ciudad, sus Formas organizativas y sus procesos.

Este espacio, que ya se encuentra trabajando en la ciudad de Bogotá, nace de los planteamientos del Componente de Investigación del Convenio 2339 (que propende por los DESC para los jóvenes) y varias organizaciones integrantes de la Coordinadora Juvenil de Bogotá (espacio de articulación, organización y defensa de derechos de los jóvenes), en torno a la real situación de los derechos de los y las jóvenes en los actuales momentos.

De esta manera nos hemos reunido para dar vida a este espacio, de investigación y defensa de derechos, diversos territorios de la vida juvenil y social: Las 20 localidades de la división político administrativa de la ciudad; los estudiantes de secundaria y universitarios; la diversidad sexual; los afrodescendientes; los indígenas; entre otros.



## REFERENCIAS

1 Para bautizar este informe y tomamos prestada la frase de Eduardo Galeano, en *Memorias del Fuego*.

2 Desde noviembre de 2008 a mayo de 2009.

3 Para trabajar esta base, alimentarla, obtener estadísticas, generar cambios, etc., hay un grupo de cuatro personas del proyecto que con su clave personal pueden trabajarla: Eliana Leño, Ángela Pulecio, Aslhy Estupiñán y Diego Giraldo Hernández.

4 Auxiliar de Investigación, Componente de Investigación, Convenio 2339 SDIS-OXFAM-UNIMINUTO.

5 Previamente, uno de los integrantes del Componente, había sopesado la propuesta en espacios juveniles de la ciudad.

6 Derechos Humanos, Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DHE-SCA).

7 Medio por el cual se facilita la identificación de población joven que posiblemente será objeto de vulneración y/o violación a sus DHESCA, para que las instituciones puedan intervenir en la prevención de las situaciones y protección de las y los jóvenes.

8 Los medios de comunicación sólo la hacen evidente hacia el mes de febrero de 2009.

9 No como respuesta a situaciones coyunturales sino como reconocimiento de estrategias sistemáticas y políticas contra las y los jóvenes.

10 Se anexa ficha del proyecto "Semilleros Juveniles de Investigación y Derechos Humanos"

11 Se anexan boletines 1 y 2.

12 "Igualmente y por la necesidad de trabajar a modo de coordinación intersectorial e intersocial desde una perspectiva juvenil y de Derechos Humanos, generará relaciones de apoyo logístico, técnico, jurídico y social, entre otras, con diversas instancias".

13 Grupo de organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos que nace el 10 de abril de 1995. este espacio goza de reconocimiento a nivel Latinoamericano.

14 Este trabajo hace parte de la Política Integral de Acción en Derechos Humanos, Una Propuesta desde las Víctimas.

15 Entiéndase en los diferentes niveles: nacional, regional y local.

16 Op. Cit. *The International Convent on Economic, Social and Cultural Rights*. Pág. 18.

17 Precisamente, si algo se puede evidenciar, en la realidad de la ciudad, es que mientras se avanza en temas de educación como derechos se retrocede y/o

descuidan los Derechos como un algo integro y de dignidad.

18 Esos modelos implica estrategias de seguridad y control de la vida juvenil y social.

19 Insumos para el seguimiento, monitoreo y trabajo en general del Observatorio Juvenil de Investigación y Derechos Humanos.

20 Semillero Juvenil de Investigación y Derechos Humanos Teusaquillo.

21 Inversionistas de grandes plataformas, transnacionales, grupos paramilitares y policía.

22 GIRALDO HERNÁNDEZ Diego. Colectivo SUBACCIÓN. Documento Territorios Populares Juveniles. Bogotá D.C., Colombia. Enero de 2009.

23 Lugares donde se expenden sustancias psicoactivas, en gran medida, para tomar el control de estas ollas, los paramilitares y la policía han enfrentado entre sí a las pandillas. A partir de estos enfrentamientos las informaciones oficiales niegan la presencia de paramilitares en la ciudad y reducen todo a enfrentamientos de pandillas y/o gibaros.

24 Evidenciado, por los Semilleros Juveniles de Investigación y Derechos Humanos, en varias localidades como: Suba, Ciudad Bolívar, Bosa y el centro de la ciudad.

25 Semillero Juvenil de Investigación y Derechos Humanos Suba.

26 CASTELLS, Manuel (1999) *La Era de la Información*, tomo I.

27 Esta es una categoría propuesta por Manuel Castells, en ella establece que una población importante del mundo ya ni siquiera es valorada como marginal, es una población que no cuenta en los cálculos de sostenibilidad económica en el planeta.

28 Reflexiones emanadas del espacio, distrital, de trabajo de las y los jóvenes del grupo base Semillero Juvenil de investigación y Derechos Humanos, en una de sus primeras sesiones, para entender la integralidad de los derechos.

29 Semilleros Juveniles de Investigación y Derechos Humanos de las Localidades de Santafé, Chapinero, Suba y Kennedy.

30 El ejército recluta en los puentes, portales, centros comerciales, entre otros, de la ciudad. A esto se le conoce como LEVA y está, legalmente, prohibido, la Ley 48 de 1993 establece las bases jurídicas para el reclutamiento al servicio militar obligatorio.

31 Madrugada del 10 de febrero de 2009.

32 El joven sufría de retraso mental y el hecho fue denunciado por la tía, el policía se encuentra detenido y en investigación.

33 Semilleros Juveniles de Investigación y Derechos Humanos de Ciudad Bolívar y Rafael Uribe Uribe.

34 Evidencias recopiladas por los Semilleros Juveniles de Investigación y Derechos Humanos de Suba, Ciudad Bolívar y Bosa.

35 Jóvenes que van a sus trabajos en condiciones de sobre explotación e indignidad, pues al no tener su condición militar definida o ser menores de edad y no estar estudiando, los empleadores se aprovechan mucho más que otros casos.





36 Las Resoluciones 0181 de 2005 y 1700 de 2006, al menos en el papel, ampara a los jóvenes de familias desplazadas a causa del conflicto, y lo exonera de prestar el servicio militar obligatorio.

37 La Ley 48 de 1993 exonera del servicio a los hijos únicos y a quienes en el momento de ser reclutados tienen a un hermano prestando el Servicio militar obligatorio.

38 Según la ley, remiso es quien estando en edad de prestar el servicio militar obligatorio o haber sido citado, no se presenta. La ley permite que a partir del momento en que se debía presentar y hasta el momento que lo haga le corren multas.

39 Semillero Juvenil de Investigación y Derechos Humanos Chapinero.

40 Manifiesto Urgente Contra la Criminalización y Violación Sistemática de los Derechos Humanos de los y las Jóvenes de Bogotá. Coordinadora Juvenil de Bogotá. 12 de diciembre de 2008.

41 Varias de las organizaciones integrantes de la Coordinadora Juvenil de Bogotá, son el motor dinamizador y semillas de los Semilleros Juveniles y del Observatorio Juvenil.

42 La resistencia, la Objeción por Conciencia, la Desobediencia, entre otros son Derechos Humanos, aunque no estén contemplados en las declaraciones oficiales y políticas públicas.

43 Semillero Juvenil de Investigación y Derechos Humanos Territorio Estudiantil.

44 *Ibíd.*

45 Invitación que llegó vía correo electrónico a observajuvenildhh@gmail.com con la movilización se llevo a cabo.

46 En cuatro meses de formación en Investigación y Derechos Humanos, de los Semilleros, se dedicaron tres sesiones a la Memoria y la Objeción.

47 El olvido promovido o impuesto no solo insta una cultura siniestra con todos sus efectos, sino que mantiene abiertas las puertas a la posible repetición de los hechos.

48 Distintas posturas se han puesto en escena, en el pasado reciente, desde los años 2005 y 2006.

49 Semilleros Juveniles de Investigación y Derechos Humanos de Suba, Chapinero, Usme, Bosa, San Cristóbal, Santa fe, Kennedy y Estudiantes.

50 De restitución de Derechos y restricción de Derechos.



© Diego Giraldo Hernández