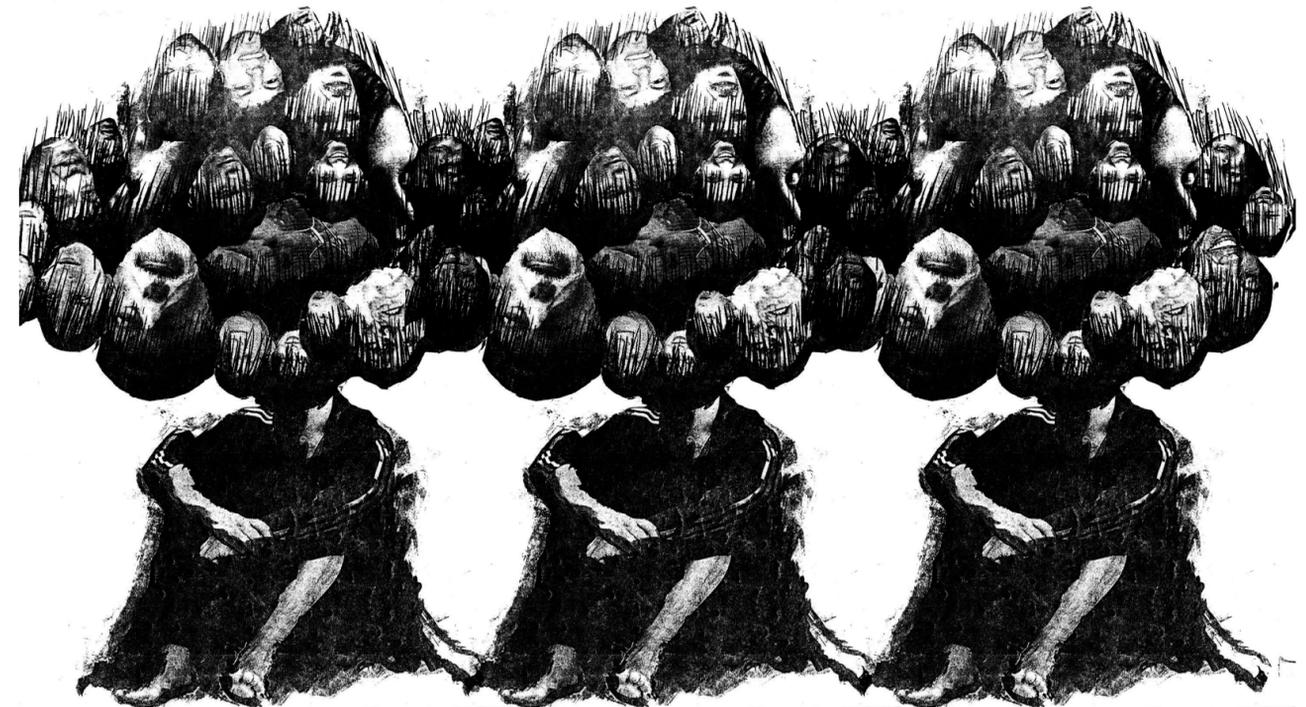


POLÍTICA & ADMINISTRACIÓN

ISSN 0120-2896



No 18

HISTORIA Y CONTEXTO

El papel de las Juntas de Acción Comunal actual en la esfera público/privado bajo la perspectiva de la participación ciudadana.

La política ambiental en Colombia: desafíos para la Administración Pública y nuevos retos para la sustentabilidad.

HISTORIA Y CONTEXTO

Administración de fronteras, un debate entre la integración y la seguridad.

INVESTIGACIÓN

Asuntos consulares de Colombia. Una mirada a su esquema organizacional funcional.

La incidencia de las finanzas públicas en la pobreza.

CULTURAL

Dinámicas y procesos de reapropiación de los espacios históricos-culturales en la localidad La Candelaria y concepción actual de los habitantes sobre el territorio.

No 19

HISTORIA Y CONTEXTO

¿La participación un discurso oficial o una construcción social?

Crisis económica, consecuencias mundiales y colombiana.

HISTORIA Y CONTEXTO

Cambio Climático y soberanía en los territorios.

INVESTIGACIÓN

"Sistema clientelar y Función Pública: hacia un desarrollo conceptual".

Algunos aspectos conceptuales previos a la revisión de una estrategia de gobierno electrónico.

Administración Pública y gobierno.

CULTURAL

Gobernanza local y diálogo democrático. Tecnología administrativa para la inclusión social de las identidades homosexuales.

Director Nacional
Honorio Miguel Henríquez Pinedo

Subdirector Académico
Mauricio Villalobos Rodríguez

Decano Facultad de Pregrado
William Espinosa Santamaría

Editor
Laura Rocio Díaz Arias

Consejo Editorial
Danja Ruiz
Daysi Solórzano
Laura Lara

Corrección de Estilo
Laura Rocio Díaz Arias

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
revista.estudiantil@esap.gov.co

© Escuela Superior de Administración Pública
Bogotá D.C., noviembre de 2010 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 El papel de las Juntas de Acción Comunal actual en la esfera público/privado bajo la perspectiva de la participación ciudadana

Ivonne Johanna García, Sindy Tatiana Melo, Nicolás Nárvaez y Emily Paola Infante

14 La política ambiental en Colombia: desafíos para la Administración Pública y nuevos retos para la sustentabilidad

Eimy Tatiana Rodríguez Cárdenas

24 Administración de fronteras, un debate entre la integración y la seguridad

César Augusto Sandino Torres

Investigación

30 Asuntos consulares de Colombia. Una mirada a su esquema organizacional funcional

Edisson Gómez Pineda

38 La incidencia de las finanzas públicas en la pobreza-

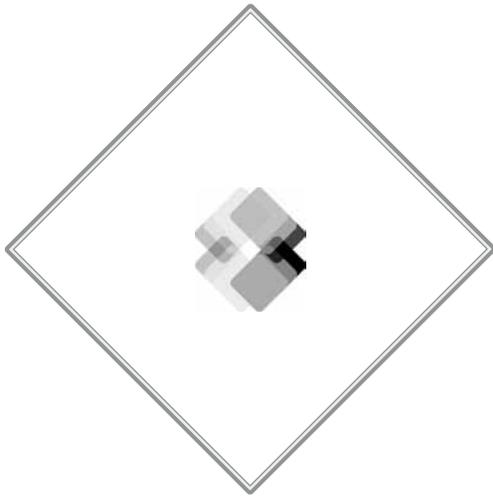
Diana Cristina Rodríguez Salcedo

Leiddy Johanna Rubiano Galicia

Cultural

44 Dinámicas y procesos de reapropiación de los espacios históricos-culturales en la localidad La Candelaria y concepción actual de los habitantes sobre el territorio

Ivonne Johanna García



Editorial

Laura Rocío Díaz Arias

revista.estudiantil@esap.gov.co



El ciclo de la vida dice que nacemos, crecemos, nos reproducimos y morimos, que simple y aburrida sería una vida de tan solo 4 pasos, que simple fuera vivir tan solo para morir.

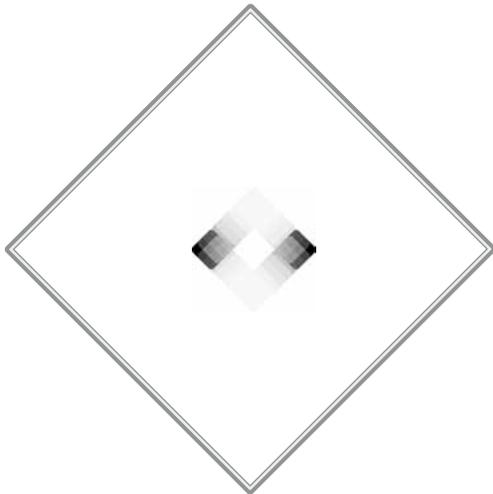
Estamos en un mundo lleno de injusticias donde unos tienen más que otros, en donde unos resaltan más que otros, donde unos disfrutan más que otros; estamos en un mundo de escenarios, un mundo de sistemas, un mundo de cápsulas, a las cuales nos enfrentamos día a día, un mundo analizado por la academia quien todo el tiempo ocupa sus espacios con personas deseosas por generar y adquirir conocimiento, en busca de entender cada vez mejor este complejo mundo en el que todos básicamente vivimos para morir.

Estamos ante un grupo de estudiantes inquietos, mostramos interés por aquello que nos rodea, reflejamos la inquietud juvenil que nos arrastra hacia un dinamismo insólito, que tal vez algunos pierden con el paso de los años. Somos un grupo de autores inquietos por la realidad, somos autores que desean cambiar el mundo desde una revolución de ideas, somos un grupo de autores que esperamos una muerte digna, así como lo expresó Leonardo Da Vinci en su frase "Así como una jornada bien empleada produce un dulce sueño, así una vida bien usada causa una dulce muerte", somos un grupo de autores que sabe y entiende que no se nace tan solo para morir.

Esta revista es el producto de aquello que surge de esas mentes deseosas no solo por adquirir sino por mostrar, es el producto de cientos de años de evolución que nos han traído a este punto de nuestra historia, es el producto de las mentes de personas privilegiadas, que saben que aquello que toman deben retribuirlo al mundo a través de mas conocimiento, es el producto de esfuerzos conjuntos, de arduo trabajo en equipo.

Esperamos que este trabajo no solo sea un punto en el tiempo, esperamos sea un paso hacia adelante, un espacio que todos construyamos, que pase de mano en mano dejando lo mejor de todo aquel que quiera dejar su huella.





El papel de las Juntas de Acción Comunal actual en la esfera público/privado bajo la perspectiva de la participación ciudadana

Ivonne Johanna García

Sindy Melo

Nicolás Narváez

Emily Infante

*Estudiantes de VI semestre
Escuela Superior de Administración Pública*

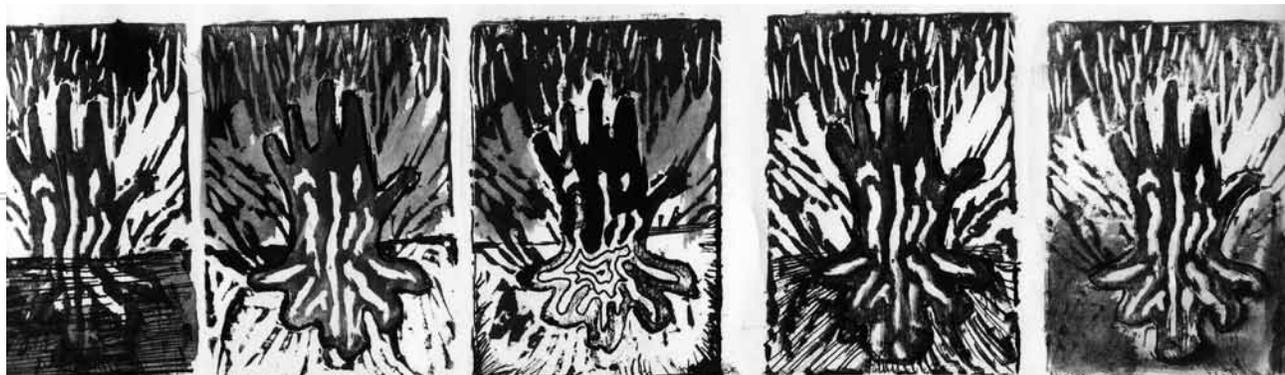


A partir de la constitución de 1991 en Colombia se materializa la democracia participativa con la implementación de espacios y mecanismos de participación ciudadana en el ámbito político inmerso en la esfera pública oficial, es decir que los colombianos tengan la oportunidad de participar en la toma de decisiones políticas, sin embargo estos espacios se han visto obstaculizados por la carencia de cultura política del país que ha impedido el uso de las mismas.

Introducción

El tema de la democracia participativa en Colombia es importante en el sentido en que busca “hacer más directo y más cotidiano el contacto entre los ciudadanos y las diversas instituciones del Estado y permitir que estas tengan más en cuenta los intereses y opiniones de aquellos antes de tomar decisiones o de ejecutarlas”. Esta se puede entender también como un proceso creciente de integración de los ciudadanos a las decisiones públicas mediante mecanismos de participación (consultas populares, plebiscito, audiencias públicas, el referéndum o iniciativas legislativas).

Dentro de la versión de democracia participativa en Colombia, Fernando Londoño afirma que esta fórmula referida desde la constitución de 1991 aunque bien intencionada, en la práctica ha tenido serias dificultades, dos aspectos son evidentes “la constitución de un derecho nuevo, el de participar en las decisiones que afectan a los ciudadanos; y crear nuevos instrumentos de participación, sin embargo en la practica el resultado fue una ley que hizo



difícil la puesta en marcha de dichos mecanismos y que se caracteriza por instituir una democracia semidirecta, pues la mayoría de los tramites deben pasar por el filtro de las corporaciones públicas¹². La última afirmación permite decir que existe una restricción para el acceso a estos espacios y mecanismos de participación ciudadana por los organismos públicos estatales, es decir “las normas existentes en Colombia desfiguran el sentido de una participación abierta y diseñan más bien una participación tutelada por el Estado en función de la relegitimación del sistema político” como muy bien lo plantea Alberto Restrepo, situación que se evidencia para el caso de las juntas de acción comunal.

Las JAC se crearon como una mediación institucionalizada, entre el Estado y la sociedad, donde a través del intercambio plural de discursos, valores y sentires de ciudadanos se da lugar a construcciones cambiantes de asuntos, intereses y voluntades comunes. Resulta problemático afirmar que la institucionalización oficial de la JAC generaron garantías y prácticas de expresión, información, asociación y movilización social, ya que en parte este se encuentra en lógicas de restricción por parte del Estado que no permiten una construcción de lo público desde la sociedad.

A más de cincuenta años de la creación de las JAC y de la supuesta implementación de este espacio de participación parece pertinente interrogarse respecto a que ha pasado con la participación democrática dentro del mismo. De igual manera preguntarse en torno a cual ha sido su incidencia y visibilidad actual en el sistema político Colombiano.

Con base en lo anterior, este trabajo intenta mostrar el papel que juegan las JAC en la actualidad en el tipo de influencia que tiene en la comunidad como aglutinador de demandas sociales y el tipo de visibilidad que tienen frente al Estado, por otro lado de que manera los actores involucrados interactúan en este espacio para visualizar lo público/privado.



Contexto de las JAC una revisión histórica y actual

En primera instancia la revisión se realizó teniendo en cuenta la trayectoria funcional de las JAC desde su creación, y en segunda instancia bajo las concepciones consagradas a partir de la constitución de 1991 y demás normas legales referentes al tema bajo la perspectiva de la democracia participativa.

Podemos argumentar desde Torres y Gutiérrez que la violencia política de los cincuenta en Colombia, generó la emigración de miles de campesinos a la ciudad de Bogotá, históricamente se muestra que la población en Colombia vivió un acelerado crecimiento que provocó dificultades por insuficiencia de estructura urbana, como el déficit de vivienda y la escasez de servicios públicos que se convirtieron en problemas sociales y políticos. Alfonso Torres afirma que la mayoría de campesinos que migraron a la urbe con la esperanza de paz y progreso familiar, no lograron vincularse directamente a la producción capitalista como obreros. Los nuevos pobladores tuvieron que ocuparse en servicios y oficios varios, en la



construcción o en pequeñas empresas manufactureras y comerciales; otros, tuvieron que hacerle frente a la desocupación, y ser partícipes en la economía informal. De este modo, los barrios populares surgidos desde los años cincuenta, se fueron convirtiendo en el principal escenario de la lucha cotidiana de millones de pobladores por obtener unas condiciones de vida digna y el reconocimiento de su ciudadanía.

*De esta manera, "la conquista de una identidad social y cultural en la ciudad por parte de los emigrantes se fue dando en torno a sus intereses compartidos como constructores y usuarios del espacio urbano: la experiencia de lucha común por conseguir una vivienda y un hábitat, por dotarlos de servicios básicos, así como por construir un espacio simbólico propio, se convirtieron en factores decisivos en la formación de una manera de ser propia como pobladores populares urbanos"*³.

Cuando la magnitud de los problemas de vivienda, saneamiento y servicios básicos sobrepasó la capacidad de asistencia comunitaria de los primeros pobladores de barrios ilegales, las personas generaron formas asociativas más estables, como las Juntas de Cuadra para la formación de los barrios piratas en función de vigilancia de los predios invadidos, también las Juntas de Mejoras y los Comités de Barrio, que centralizaban el trabajo comunitario y la relación con las instituciones externas. Tal tendencia comunalista "actualización de prácticas campesinas ante nuevas circunstancias" se vivió con mayor intensidad en la primera fase de los barrios populares capitalinos, más aún cuando se trataba de invasiones organizadas de terrenos o de asentamientos enfrentados a situaciones críticas (TORRES; GUTIERREZ).

Bajo el contexto del acuerdo frente nacionalista, el gobierno buscó controlar estas formas organizativas, al crear las Juntas de Acción Comunal en 1958; en Bogotá tuvieron especial impulso, convirtiéndose en la única forma asociativa barrial reconocida por las autoridades y en el único vínculo de los pobladores con el Estado

para la consecución de sus demandas, las JAC se alzan con el monopolio de la representación micropolítica (GUTIERREZ). De allí que al comenzar la década de los ochenta existiesen más de mil JAC con más de medio millón de afiliados.

Sin embargo afirma Torres, aunque las JAC han jugado un papel protagónico en la fase inicial de los barrios como aglutinadoras de los esfuerzos colectivos y mediadoras de la consecución de los servicios básicos, se convirtieron en pieza clave de la relación clientelista con los partidos políticos tradicionales y con el Estado. Sus dirigentes locales, en su afán de mantener las ventajas de su posición, se fueron convirtiendo en "pragmáticos" consecutores de ayudas (auxilios, donaciones, partidas) más que en promotores de la organización barrial. Además en la medida en que el barrio consolida su infraestructura física, la JAC pierde peso y los afiliados tienden a desentenderse de su funcionamiento. Luego serán reemplazadas por organizaciones como las juntas de acción local, planeación local y las veedurías ciudadanas entre otras promovidas por Estado también.



Participación Democrática en las JAC

En la reforma política de 1991 entra a consignarse la democracia participativa como uno de los principios rectores del régimen político colombiano materializada en la estructuración de una participación ciudadana con el fin de promover la incidencia de la ciudadanía en los actores y asuntos del Estado prescindiendo de la mediación de los representantes políticos, a través de la institucionalización de espacios y mecanismos de participación (MOLINA; 2004), sin embargo su implementación en relación a su conocimiento y uso en el caso de las JAC es bajo y débil, ya que las percepciones de las personas son significativamente negativas por que se evidencia desinterés, visión distorsionadas de sus objeto social y escasa participación en este espacio.

Aquí podemos decir que se reafirma lo argumentado por los autores Restrepo y Molina en que la ausencia de eficacia de la democracia participativa en Colombia, mas específicamente en las JAC por que es un espacio que fue institucionalizado desde el Estado en apariencia para la implementación de la participación ciudadana, sin embargo las reglas de juego es restringido por el mismo, consagrada en una legislación autoreferida mediante la cual se instauran límites a la participación y eficacia de la misma.

Esto permite al parecer explicar la apatía y desinterés por parte de la comunidad, además de que los líderes comunales en las JAC como espacio local entienden que su relación con la participación ciudadana es básicamente de manera instrumental ya que buscan la cooptación de la ciudadanía que la promulgación o incidencia de la misma en la construcción política de lo común. Cabe aclarar que dicha restricción no se debe solamente a los sectores políticos gubernamentales como se señaló anteriormente sino también a la precaria cultura política e inactividad o actitud pasiva de los colombianos con respecto a ser partícipes activos en estos espacios, además las practicas clientelares, de exclusión y a favor de intereses particulares afectan sobre manera la activa y adecuada participación.

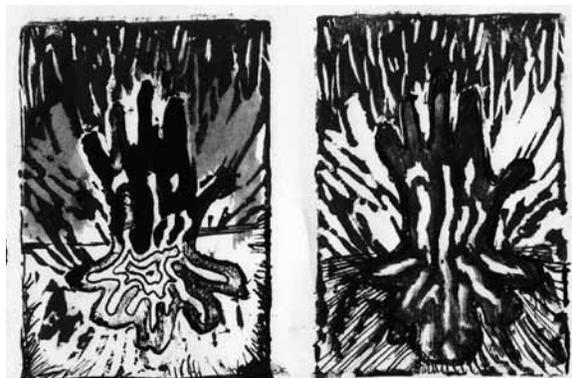
Evidentemente el fortalecimiento en el imaginario social en relación a la importancia de la participación en la toma de decisiones en la JAC es débil, lo que nos lleva a concluir en este aparte que la participación debería interiorizarse que nuestro país, que el Estado debería promulgar una cultura política mas transparente y activa y la población debería interesarse mas por participar en estos espacios y proponer ideas y construir todos lo publico.



Concepción de JAC en la esfera publico/privado

Bajo la perspectiva de Molina lo público se entiende como una construcción de la democracia desde el estado, la sociedad y desde ambas, para la edificación de la vida social y también como una dimensión colectiva política y comunitaria que simboliza lo que es común a todos. Además el concepto de esfera pública es entendida como un espacio de encuentro y desencuentro, construcción-deconstrucción, que no solo es un espacio físico sino cultural donde se hacen presentes formas de reconocimiento e identidad compartida, usos, hábitos o patrones de comportamiento colectivo. Con los anteriores conceptos podemos señalar que las JAC son un canal de participación, es decir, una esfera pública donde los actores participantes interactúan entre ellos, donde “expresan las necesidades de la comunidad a nivel barrial con el fin de que tengan reconocimiento o visibilidad frente a las autoridades públicas”.

Podemos decir que inicialmente la intención desde la esfera pública oficial (Estado) al crear las JAC como una mediación institucionalizada, entre el Estado y la sociedad, donde a través del intercambio plural de discursos, valores y sentires de ciudadanos se da lugar a construcciones cambiantes de asuntos, intereses y voluntades co-



munes se llevo a cabo. Sin embargo resulta problemático afirmar lo mismo en la actualidad ya que no se generan las mismas garantías y prácticas de expresión, información, asociación y movilización social, debido a primero la practica de lógicas de restricción por parte del estado que no permiten una construcción de lo público desde la sociedad, segundo desviación de la promulgación del bien común por intereses particulares y favoritismo político materializada en relaciones clientelares y finalmente debido a la débil e inactiva participación de la comunidad en este espacio.

Para evidencia la percepción de la comunidad en relación a lo Publico/Privado en las JAC, es pertinente decir que la JAC es vista como mediador entre la vida privada de la casa y la vida pública de la ciudad, ya que muchos de los testimonios coincidieron en que al poseer unas vías peatonales, lugares de encuentros, relaciones y comunicaciones, la vida doméstica se prolonga a la cuadra, al vecindario; pero también lo público, se filtra en los consumos de los medios de comunicación como la parabólica, el radio de la tienda, el supermercado, en las discusiones de la Asamblea Comunal, en las negociaciones y confrontaciones con los funcionarios y en las jornadas de protesta. Esto evidencia que constantemente las JAC como intermediador entre la comunidad y el Estado permea tanto la vida pública como privada-domestica de los habitantes del barrio y/o barrios a cargo de las JAC.



Cultura política y participación ciudadana

En las JAC se visibiliza la ausencia de una verdadera cultura política entendida como las orientaciones, juicios de valor y creencias que tienen los ciudadanos frente a las instituciones políticas, las personas que las integran, que influyen en la relación entre el nivel de gobernabilidad



y la democracia, determinan el grado de participación como de abstención ciudadana.

En base a lo anterior la cultura política en las JAC esta viciada ya que las relaciones que se establecen entre la comunidad y los miembros de la junta es de patrimonialismo, situación que se evidencia en la relación de beneficio que se establece entre los miembros directos de la junta y la población que se acerca a ellos solicitando un favor para su casa, su familia, etc. Además los jóvenes consideran que este espacio es restringido para ellos y que sus decisiones no son tomadas en cuenta, es valido citar lo siguiente “¿para usted las juntas de acción comunal son un lugar efectivo de participación comunitaria donde las relaciones que se establecen son de colaboración, apoyo, transparencia y democracia, un lugar donde el objetivo es trabajar por las necesidades, problemas y el desarrollo de la comunidad? ¿Porque? R//: No son efectivos, yo como joven no veo un lugar para nosotros en este espacio”⁴.

La cultura política en el Estado Colombiano también debe ser entendida como el reflejo de las condiciones históricas y económicas que ha vivido el país y su población, en el sur de Bogotá las preocupaciones económicas de la gente determinan su modo de vida, su estilo de participación y hasta su forma de pensar y actuar. Por ejemplo para la comunidad en general del barrio San Martín de Loba la JAC no es un espacio que les brinde las posibilidades suficientes para participar y a la vez desempeñar sus actividades diarias de trabajo ya que su quehacer diario radica en la subsistencia, es decir, que el aspecto económico dentro de esta comunidad limita la participación dentro de las JAC.

“El contexto económico de pobreza, desempleo, especialmente este último, entran a afectar de manera profunda la acción colectiva e individual, por llevar a los ciudadanos a privilegiar antes que su injerencia en la esfera pública, la reclusión en su mundo privado como forma de proteger su vida o mantener su subsistencia”⁵ otro aspecto dentro de esta comunidad es la prevaencia del individualismo que

limita la construcción de un nosotros (noción de comunidad), y finalmente se evidencia la ausencia de una promoción de la cultura y participación en el aprendizaje cotidiano de los niños y adolescentes tanto en la escuela como en la familia, una muestra de esto es lo que se puede observar en las entrevistas realizadas a los jóvenes, quienes no conocen realmente que es democracia ni que significado ni importancia tiene participar en un espacio local como una junta, ya que para ellos en este espacio solo participan las personas mayores del barrio o los que no tienen nada que hacer. En definitiva la cultura política se ha ido desvaneciendo en el tiempo y en el espacio.



Clientelismo en las JAC

El clientelismo se puede definir como un sistema de lealtades asimétricas, Gutiérrez argumenta que donde se realizan transferencias permanentes de recursos, el clientelismo es un pacto de obligaciones mutuas, asociado a un patrón y a una sensación subjetiva de interdependencia. Además es percibida la racionalización de costos del vínculo clientelista como menores que los beneficios. Las partes reciben beneficios por la relación clientelar. Dentro del espacio de las redes clientelares tenemos: un espacio interpersonal (distancia social), un espacio físico (territorio), y un espacio cívico (relación con lo público). Cabe anotar que el clientelismo afecta la participación en el sentido de que esta se convierte en una especie de mafia (unos pocos). El clientelismo constituye un pacto de obligaciones mutuas el cual se mantiene siempre y cuando existan fuentes de explotación, necesidades, recursos (GUTIERREZ).

El clientelismo fragmenta y a la vez esconde, en lugar de confluir a lugares a donde todos presenten sus intereses y negociándolos, se limitan mutuamente, reparten el espacio físico y cívico e imputa a los fragmentos los bienes que pertenecen a todos; que implica evadir controles que resultan de la negociación de lo privado, el clientelismo impide la formación de una sólida conciencia de clase cívica o nacional (GUTIERREZ).

Al analizar el fenómeno del clientelismo definido anteriormente se puede decir que este hace parte fundamental para la existencia de las JAC, ya que por medio de ellas se crean lazos para lograr un interés propio o privado, con los diferentes actores políticos. Al revisar el documento del departamento de acción comunal “voces del común” acerca de las experiencias de los líderes comunales, es importante señalar el siguiente argumento: “gracias a los aportes y ayudas de los políticos las JAC salen adelante”

es decir, es muy dicente la relación de intercambio de favores entre los políticos y los líderes de las JAC, por ejemplo, en época electoral los líderes movilizan a la gente a favor de un candidato político, es decir son un caudal de votos potencial y ellos luego de acceder al poder les retribuyen esa ayuda materializada en dinero, aportes a los líderes (becas para los hijos, vivienda etc.) y ayuda en infraestructura o bienes para el barrio. Sin embargo esas prácticas no la asumen como clientelismo, sino como una práctica de una ayuda mutua, donde todos salen beneficiados y el argumento principal es que no actúan de manera ilegal. Además perciben que estas dinámicas y lógicas tradicionalmente practicadas en las JAC legitiman su existencia y accionar.

Con respecto al patrón clientelar en las JAC se puede afirmar que estas se apropian de recursos que son de uso común, por lo general estos recursos en gran parte quedan en manos de los líderes de las mismas ni siquiera en manos de esa comunidad, de acuerdo a las personas cercanas a las JAC esto se puede observar por ejemplo en algunas obras que gestionan la JAC en cuanto a que en ocasiones los contratos o la rendición de cuentas es amañada o maquilladas.



Análisis general de los estudios de caso

En primera instancia es importante señalar que se investigaron cuatro JAC de Bogotá que son la JAC Brasilia I y II del sector de la localidad de Bosa, JAC nueva Marsella de la localidad de Kennedy, JAC San Martín de Loba de la localidad de San Cristóbal y la Victoria Norte de la localidad de Suba.

Basándonos en los conceptos de democracia participativa (Londoño y Uribe) se puede decir que esta es sesgada ya que como proceso creciente de integración de la comunidad que a través de mecanismos de participación de solución a las necesidades sociales no se da como tal, porque la gente espera recibir un beneficio de la junta pero no colaboran en el desarrollo de la gestión activamente, es decir no existe compromiso, ni pertenencia, ni voluntad propia de participar en la misma, ni mucho menos existe una cultura política. En base a lo anterior inferimos que se practica lo que Uber Puerta López ha llamado cultura política parroquial, en la cual la comunidad ve al líder de la JAC como aquel que puede solucionar sus problemas, sin necesidad de que estos participen dentro de este espacio de forma activa, una evidencia de esto es que siempre participa el mismo grupo reducido de personas dentro de este espacio.



Por otro lado cabe resaltar que la relación entre los partidos políticos y las JAC es muy cercana, ya que para los casos observados se manifiesta bajo un tránsito de benéficos o favores en doble vía que tradicionalmente se han practicado, que las consideran legítimas y legales, por parte de la JAC ven a los políticos como intermediarios para obtener recursos que permitan ejecutar los proyectos en beneficio de la comunidad y a cambio ellos aglutinan a la gente como potencial electoral que pueden dar el voto al político para que este los represente en el Estado. Esta dinámica nos muestra que la relación clientelar sigue existiendo actualmente, bajo las lógicas de lealtades políticas y beneficios particularizados negociados a priori, especialmente en periodos de elecciones de cargos públicos distritales.

También podemos traer a colación que con las redes clientelares se genera corrupción por varias razones: por una parte deducimos que debido a la ausencia de una remuneración a los miembros de las JAC por su gestión y labor comunitaria, la crítica constante de sus funciones, la inexistencia de control efectivo (social, fiscal y disciplinario) al objeto de las JAC influyen de sobremanera en que se incurra en transformar los recursos públicos en apropiaciones privadas. Por otra parte indagamos que existe la costumbre en los miembros de las JAC de practicar el valioso dicho “a papaya servida papaya comida” porque al parecer cuando se les presenta la oportunidad de beneficiarse de los recursos públicos lo hacen indiscriminadamente.

Finalmente la observación generalizada en cuanto a la concepción de lo público/privado en las JAC lo podemos apreciar en varias direcciones: primero relacionada con la opinión pública en el sentido en que discuten asuntos que son comunes a la población donde opera las JAC a través del espacio de las asambleas comunitarias comunicadas por medios publicitarios (volantes, perifoneo, carteles entre otros), sin embargo las decisiones son tomadas a puerta cerrada por los cuerpos directivos, es decir al parecer se tiene el imaginario que la comunidad



deposita su confianza a los líderes barriales, legitimando sus acciones y decisiones. La dinámica parece estar dirigida simplemente a comunicar los hechos y decisiones haciendo creer a la comunidad que participan de ellas pero esta solo acepta y ratifica las mismas. Las JAC manejan un discurso que se basa en unas creencias e ideologías que en apariencia generan un interés general para todos los miembros de la JAC, pero frecuentemente este discurso se vuelve un instrumento que favorece intereses particulares.

Cabe resaltar que la cultura de exclusión política evidenciada en este espacio de participación comunitaria ha fortalecido la indiferencia ciudadana ante todo lo público y lo político, ya que se observó con las entrevistas hechas a la población, que las personas perciben a la JAC con desconfianza, desinterés, con poca visibilidad y credibilidad, esto nos lleva a concluir que la participación ciudadana es actualmente muy poco practicada e interiorizada en los colombianos, tal vez por los bajos niveles de conciencia participativa y formación política de los mismos, más bien se observa una participación controlada por el Estado que fortalece el sistema político colombiano, orientado principalmente a la cooptación de la sociedad civil (Londoño).

Y por último cabe señalar que la interacción con los integrantes de las JAC en relación al acceso a la información fue muy restringida por los mismos, además de la actitud de recelo y desconfianza sobre todo en los temas relacionados con recursos financieros. Esto evidencia que la dinámica de la JAC transcurre bajo un contexto cerrado y privado, lo que reitera lo señalado anteriormente respecto a que se trabaja por unos beneficios particularizados pero bajo el discurso de un interés general. Además la comunicación para interactuar con los miembros de las JAC es difícil y distante, ya que factores como los siguientes nos impidió una buena interacción con los mismos: no tienen un horario fijo de trabajo, no existe una voluntad solidaria de información relacionada con su accionar, expresan excusas laborales que impiden

localizarlos fácilmente y además evitan hablar de temas que comprometan su gestión.



Conclusión

Consideramos que las JAC como un mecanismo de participación deberían continuar, en el sentido en que promulga un acercamiento más directo entre el Estado y la comunidad, actualmente podemos decir que es un mecanismo viciado por el clientelismo y corrupción por ejemplo, las JAC pueden manejar buenas cantidades de dinero y por medio de ellas se puede hacer una mejor satisfacción de necesidades y una mejor redistribución de los recursos provenientes del Estado. Sería muy interesante que estas juntas se conformaran como un mecanismo micropolítico que le de una verdadera salida a las necesidades más apremiantes de la comunidad, pero a la vez deben ser más democráticas favoreciendo realmente la participación de toda la comunidad y que sus actividades sean totalmente abiertas a la misma.



BIBLIOGRAFÍA

Ceballos Miguel y Martín Gerardo. Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia. Centro editorial Javeriana, Bogotá. 2001.

Departamento Administrativo de la Acción Comunal. Voces del Común, testimonios de líderes comunales en Bogotá, Colombia. 1998.

Fundación para la Participación Comunitaria (PARCOMUN). Enlaces y Rupturas, experiencias de participación representativas de una década en Colombia. Bogotá, 2002.

Garzón Luis Eduardo, ABC comunal, Alcaldía Mayor de Bogotá, Colombia. 2007.

Gutiérrez Francisco, La Ciudad Representada Política y Conflicto en Bogotá. Tercer Mundo Editores, Colombia, 1998.

Gutierrez Sanin Francisco. Capítulo II: Clientelismo y sus Enredos. Contenido en "La Ciudad Representada, Política y Conflicto en Bogotá". Tercer mundo editores. Colombia-Bogota. 1998.

Londoño Botero, Rocío. Una Visión de las Organizaciones Populares en Colombia. 1994.

Londoño Juan Fernando, Restrepo Luis Alberto y otros. Sociedad civil, control social y democracia participativa. Editorial FESCOL, Bogotá Colombia, 1997.

LONDOÑO Juan Fernando, "Aproximación a la democracia participativa" contenido en Sociedad civil, control social y Democracia Participativa. Fundación Fredrich Ebert de Colombia –FESCOL-. Tercer Mundo Editores Bogotá-Colombia 1997.

Lozano Alejandro Documento Introducción a la problemática publica Pág. No. 1 el capo del saber d lo publico/privado Cap2 tendencias y problemas generales sobre lo PUBLICO/PRIVADO Pág. No. 7 Públicos y configuración de lo público y Pág. No. 8 memoria, enunciabilidad, visibilidad y los publico/privado ESAP Colombia-Bogota. 2008.

MANRIQUE Reyes Alfredo, Participación Comunitaria, ESAP, Bogotá, Colombia 2000.

Molina Jesús. Pensamiento Administrativo y Problemática publica. Pág. No. 1 Problemática de lo público. ESAP. Colombia Bogota. 2008.

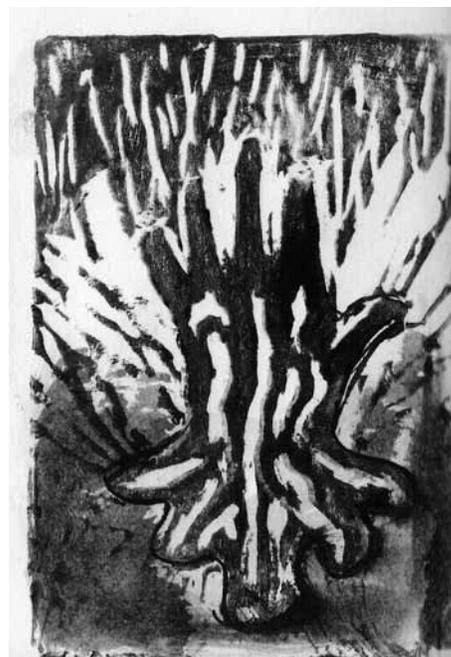
Página Web, www.barriotaller.org.co. Serie ciudad y hábitat No. 6. Documentos El barrio: Territorialidades y Representación de Fernando Romero Loaiza y Barrios e identidades colectivas de Camilo Torres. Colombia 1999.

Paquete Semanal de Información jurídica para Asambleas y Concejos Documento tomado de la Pág. Web www.esap.edu.co, "Envío # 33 JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL". Colombia. 2004.

Puerta López Uber, Pérez Munera Carlos Andrés y otros, La participación Ciudadana y el desarrollo de la Cultura Política en Colombia. Editorial Legis S. A, Bogotá, Colombia. 2006.

TORRES, Carrillo Alfonso. Documento "Barrios e identidades colectivas". Tomado de la pagina web www.barriotaller.org.co Serie ciudad y hábitat No. 6. Colombia. 1999. Molina, Jesús. La participación ciudadana en Colombia en los 90 ¿Apuesta a la apertura?, encontrado en la revista Administración y desarrollo Nº 41, Bogotá, 2004.

Velásquez Fabio, Ciudad y participación. Editorial Universidad del Valle, Santiago de Cali, Colombia. 1997.



REFERENCIAS

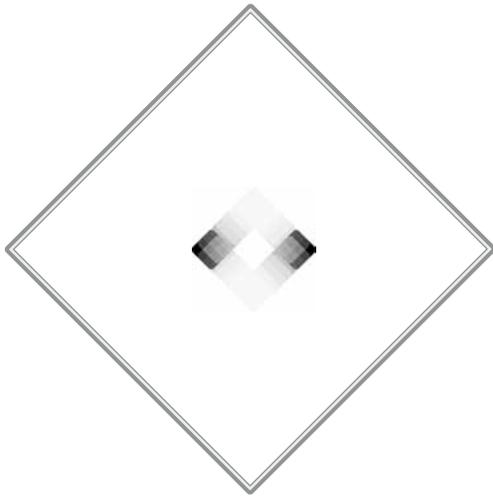
1 MANRIQUE Reyes Alfredo, *Participación Comunitaria*, ESAP, Bogotá, Colombia 2000. Pág. 32

2 LONDOÑO Juan Fernando, "Aproximación a la democracia participativa" contenido en *Sociedad civil, control social y Democracia Participativa*. Fundación Fredrich Ebert de Colombia –FESCOL-. Tercer Mundo Editores Bogotá-Colombia 1997.

3 TORRES, Carrillo Alfonso. Documento "Barrios e identidades colectivas". Tomado de la pagina web www.barriotaller.org.co Serie ciudad y hábitat No. 6. Colombia. 1999. Pág. 4.

4 Entrevistas realizada en la localidad cuarta de san Cristóbal, a un joven de 23 años.

5 Molina, Jesús. *La participación ciudadana en Colombia en los 90 ¿Apuesta a la apertura?*, encontrado en la revista *Administración y desarrollo* Nº 41, Bogotá, 2004.



La política ambiental en Colombia: desafíos para la Administración Pública y nuevos retos para la sustentabilidad

Eimy Tatiana Rodríguez Cárdenas

Administradora Pública

Escuela Superior de Administración Pública

Ambientalista



“Ya volvería redonda y llena como una totuma recién hecha. Pensaba también que la luna nada le diría, porque sin tierra que sembrar, ¿Qué valor tendría? Ella anuncia las lluvias abundantes, la hora de la siembra, el corte del arroz. ¿Para que deseaba él la luna si ya no tenía nada que sembrar?”

Manuel Zapata Olivella.
Fragmento Tierra Mojada

Resumen

El cambio climático, la globalización de la economía, y las estrategias de desarrollo, son asuntos de carácter global que plantean nuevos retos que obligan a replanteamientos de fondo de muchas de las prioridades ambientales del país, ante la creciente degradación de ecosistemas estratégicos tales como los páramos, privatización del agua, crecimiento de la agroindustria, crisis alimentaria, y otros vectores, las perspectivas inmediatas ante el incremento acelerado de la minería, de los biocombustibles y de la explotación de hidrocarburos.

Al cumplirse los primeros 15 años de la reforma institucional que dio origen en Colombia al Sistema Nacional Ambiental (SINA), el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), surgen infinidad de inte-

rogantes frente al desarrollo de la política ambiental en Colombia, a partir de los cuales es indispensable realizar un análisis sobre las limitaciones y desafíos que ha tenido no solo la institucionalidad ambiental para recoger el tema sino también, las tendencias y retos que la dinámica económica y política imponen y los impactos sociales y ecológicos sobre los territorios.



Introducción.

Hemos ingresado al siglo XXI siendo testigos de una transformación paisajística que se extiende en todas direcciones. Plantaciones de eucaliptos y pinos parecen invadir toda clase de tierras, y la minería y la hidroeléctrica apoderarse de los ríos y montañas. Esa transformación paisajística tiene incidencia directa en distintos aspectos sociales. La llegada de capitales invertidos fuertemente a las industrias extractivas, constituyó la génesis de una nueva pirámide de categorías políticas que vienen desmontando lo ambiental en el país y favoreciendo intereses empresariales.

Desde fines de la década del 60 se internacionaliza el modelo de desarrollo capitalista en el agricultura implementado en el Primer Mundo, estrategia conocida como Revolución Verde (RV). La empresa transnacional (o corporaciones transnacionales CTN), es la forma principal de expansión del capital y los “paquetes tecnológicos” agrícolas de tipo intensivo son la vía para mantener e incrementar la tasa de ganancia en el sector. Semillas de variedades de alto rendimiento, la mecanización y el uso insumos químicos fueron los ejes del paquete que se siguen implementando de manera vigorosa¹.

La agricultura comercial resulta actualmente orientada desde los intereses de la Empresariedad, particularmente en los campos de la gran propiedad privada y de la concentración de tierras; así es como es lógica una avalancha del capital extranjero en el control de la producción agrícola y forestal, en los insumos y en la expansión de los productos para exportación sólo fue posible para los grandes hacendados propietarios de la tierra.

Desde 2002 hasta el presente, con un claro debilitamiento de la institucionalidad y la legislación ambiental en un esfuerzo gubernamental por adelantar iniciativas para la promoción de la inversión privada que flexibilizan muchos mecanismos para adelantar proyectos que pasan por el tema energético y el tema productivo, reacomodan el panorama ambiental en el país, es así como toda consideración ecología queda supeditada a las políticas

sectoriales y de inversión privada, apareciendo claramente desdibujadas en todo el escenario de las políticas publicas.

Objetivo General

* Analizar a las políticas que en los últimos años han venido mercantilizando y privatizando la naturaleza, especialmente desde el sector agroforestal.

Objetivos específicos

* Revisar a la luz de 2 iniciativas legislativas presentadas por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, las tramitadas y aprobadas Ley 1021 de 2006, llamada Ley Forestal y El Estatuto de Desarrollo rural (sucesivamente declaradas inexecutable por la corte constitucional) la manera en que las políticas sectoriales han contribuido al desmonte de lo ambiental en el país.

* Señalar los impactos sociales y ambientales de su contenido y algunas perspectivas desde los retos y desafíos planteados para reflexionar.



Sin duda alguna, en Colombia han crecido vertiginosamente los negocios de producción de tardío rendimiento, expandiéndose rápidamente las plantaciones de pulpa de papel y madera como también sumideros de carbono, o lugares donde se captura carbono de la atmósfera para mitigar las emisiones que generan las se hallan ubicadas principalmente en el oeste del país, en los departamentos de Antioquía, Caldas, Quindío, Risaralda, Valle y Cauca; en tanto en las zona central –en los departamentos de Cundinamarca y Boyacá– predomina el Eucaliptus globulus.

Estas plantaciones son llamadas desde los paneles internacionales como ejemplos de Mecanismos de Desarrollo Limpio MDL y cuentan con infinidad de fondos y subsidios nacionales e internacionales; en estas plantaciones se encuentran especies exóticas como pinos, eucalipto, teca, melina y acacias que posteriormente van a ser liberadas a la atmósfera, lo cual ha sido una critica fuerte desde los grupos ambientalistas en un esfuerzo por demostrar que *las plantaciones no son bosques*.

En el caso colombiano en lo referente al tema de la madera, el gobierno colombiano cuenta con una Oficina de Cambio Climático dentro del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT; en dicha oficina se encuentran registrados los proyectos forestales aprobados como Mecanismos de Desarrollo Limpio, es decir



sumideros de carbono, los cuales “a la fecha suman 8 aun cuando se deben contabilizar como 12 puesto que uno de ellos denominado Proyecto Forestal Nacional comprende 5 zonas del país”².

Aunque muchas plantaciones son negocios privados, algunos de estos desarrollos se hacen a través de los sistemas agroforestales se constituyen fincas compartidas donde se le paga al pequeño propietario 50 a 70 dólares por hectárea y están situados en corredores biológicos. Este tipo de proyectos se realizan a través de los “contratos de cuentas en participación”, figura mediante la cual el proyecto involucra a los propietarios para que éstos pongan las tierras en las cuales se establecen las plantaciones y se les otorgue un préstamo destinado a la reforestación comercial, dinero procedente de Certificado de Incentivo Forestal -CIF. (Mejía. 2004:7)

Las plantaciones son financiadas con recursos del Estado colombiano a través de los fondos que maneja el Ministerio de Agricultura, pero paralelamente lo harán con recursos provenientes de la venta de bonos de reducción de emisiones dentro del marco del MDL a nivel internacional. Respecto a estos dineros, los propietarios usan los recursos provenientes del CIF para cubrir parte de la deuda adquirida, sin embargo los recursos provenientes de los bonos de carbono, llegan a manos del proyecto que es manejado desde grupos empresariales del campo y no directamente de los ejecutores³.

De otro lado encontramos la producción La palma africana cuyo cultivos para 1995 según datos de Fedepalma, en ese año ya sumaban alrededor de 130.000 hectáreas, siendo el principal cultivo de oleaginosas del país, fundamentalmente en las zonas norte, central y oriental. Los monocultivos de proyección agro combustible como palma aceitera, caña de azúcar, caña panelera entre otros, en términos de tierra, estos pasaron de 318 mil has (7,4% del total de tierras cultivadas) en 1980 a 560 mil (14,2%) en 2001, lo cual representa una dinámica de crecimiento del 2,1% promedio anual.

“A partir de 2002, donde comienza a proyectarse la política de agrocombustibles en Colombia y hasta 2006, la tierra sembrada se incrementa en 207 mil has, duplicándose su crecimiento al 4,4% anual y alcanzando para ese año un total sembrado cercano a las 800 mil has (18% del total de tierras cultivadas). Para el 2010, la proyección de tierras para estos cultivos alcanzará, acorde con el Ministerio de Agricultura, las 921 mil has (20% del total), disminuyendo un poco su dinámica de crecimiento al 3,5% anual. El efecto de esta expansión de los cultivos agrocombustibles, en términos de costos de oportunidad, es la competencia por la tierra con respecto a otro tipo de cultivos con perspectiva alimentaria.

En Colombia los departamentos con mayor presencia de cultivo de palma corresponden a Nariño, Meta, Casanare, Santander, Cesar y Magdalena. Estos concentran el 94% del área sembrada del país. Por su parte, Cenipalma y Corpoica plantean que el potencial de expansión del cultivo, es de 3,5 millones de has, encontrándose el área potencial en los mismos departamentos y adicionalmente Antioquia, Bolívar, Córdoba, La Guajira y Norte de Santander. (DNP.2007). Sin embargo, acorde a otros planes de expansión que ya existen otras áreas de interés para los palmicultores como son: la Costa Pacífica del departamento de Nariño, Caquetá, Putumayo, Chocó, Guaviare y Vichada”. (Pérez. 2008: 83)

La visión que tiene el gobierno sobre este tipo de expansión se enmarca en criterios de desarrollo del campo que debe orientarse a potenciar las capacidades productivas y de decisión empresarial, mejorando la rentabilidad y la competitividad, con el fin de elevar los ingresos, generar mas empleos, diversificar oportunidades, reducir la pobreza y las desigualdades y facilitar el acceso de los pobres a la propiedad, los instrumentos de inversión, financiación, tecnología y demás servicios mas el programa Agro Ingreso Seguro.

Por esta razón, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez a adelantado varias reformas en muchos ámbitos de la institucionalidad que pasan por lo ambiental y lo territorial. En el año 2003, comenzó el desmonte práctico de la Reforma Agraria con la liquidación de la Institución responsable de la reforma agraria, el INCORA y, al mismo tiempo de tres institutos más, sustituyendo las 4 entidades por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER. La fusión de cuatro instituciones en una sola estuvo acompañada de la reducción drástica de los recursos presupuestales para el cumplimiento de las abundantes funciones que le fueron asignadas. En lo relativo a la adquisición de tierras para titulación a las comunidades indígenas, entre los años 2002 y 2005 el presupuesto asignado fue reducido entre el 70% y 80 % con relación a los años anteriores.

Otro aspecto que debe ser sometido a debate, se relacio-

na con la estrategia de la fusión, en un mismo ministerio, de las políticas de vivienda, agua potable y saneamiento básico, con las de medio ambiente y recursos naturales renovables. Es notable, el efecto negativo que esta decisión ha tenido sobre la institucionalidad y la asignación de prioridades al tema ambiental. Además de ejercer su función de vigilancia y control, e invertir directamente recursos públicos en la protección y recuperación del ambiente, las autoridades ambientales en Colombia han venido consolidando una serie de instrumentos para incentivar al sector productivo a actuar en dirección a los objetivos de su política. La legislación colombiana ha venido desarrollado un conjunto de instrumentos fiscales y económicos para tal fin.

Dentro de ellos se encuentra una amplia gama de beneficios a los particulares, para ‘premiarlos’ por sus prácticas amigables con el medio ambiente. Este es el caso de la exoneración del impuesto a las ventas (IVA) a las inversiones en protección ambiental; y los beneficios en la liquidación del impuesto a la renta, al considerar como costos deducibles las inversiones ambientales. Igualmente se puede incluir dentro de estos instrumentos la eliminación de distintas cargas impositivas a la producción de biocombustibles, toda vez que la decisión de impulsar su producción y consumo se defiende, en buena medida, con argumentos propios de la política ambiental⁵. Este tipo de medidas a la larga, otorgan infinidad de garantías para este sector, pero en cifras el impacto se da directamente a la institucionalidad ambiental por lo que desde este escenario también se siente el desmonte presupuestal del SINA aun cuando las prioridades ambientales del país siguen demandando de manera urgente a este sistema y al mismo ministerio.

Sin embargo, el tema central de este trabajo son las iniciativas legislativas promovidas desde el gobierno nacional que en materia agraria y ambiental, nos dan un buen panorama de cómo las políticas sectoriales tienen prioridad sobre lo ambientalmente relevante en Colombia, no solo para las generaciones presentes sino también para las generaciones futuras, y cómo el modelo productivo incide en su definición. Aunque se han generado iniciativas como la ley de aguas, la ley 1032 de 2006 que privatiza las semillas, la ley 1176 de 2006 que plantea la privatización de toda la operación del servicio público de agua potable; las dos reformas al código de minas, la separación de ECOPETROL en sus labores de contratación a la agencia nacional de hidrocarburos y su posterior venta, entre muchos otros, someramente se dará mención a las iniciativas que aunque tuvieron aprobación en el Congreso de la República, fueron declaradas inanequibles por la Corte constitucional, gracias a la presión de grupos ambientalistas, afrodescendientes,



comunidades indígenas y campesinas y muchos sectores que se aliaron en esa lucha.



La Ley Forestal

Este proyecto aprobado en 2006 se presentó con un contundente lobby y gestión del Gobierno nacional, a través de sus Ministerios de Agricultura, Ambiente, Minas y Hacienda, también del gremio de la industria maderera, a pesar de las numerosas manifestaciones de rechazo y de críticas tanto de las organizaciones indígenas y afrocolombianas y también de respetadas autoridades científicas y jurídicas en materia ambiental y forestal.

La Ley Forestal se concibió para favorecer principalmente a las empresas madereras y el establecimiento de plantaciones forestales y a las empresas que quieran invertir en la privatización de los servicios ambientales. Este proyecto ha sido elaborado y concertado con la participación activa de los sectores ligados a la explotación comercial de maderas. A través de la ley forestal, se pretendió entregarles en bandeja de plata los bosques del país a las transnacionales madereras. También se pretendió entregarle casi sin contraprestaciones, a los inversionistas privados, el control de los llamados “Servicios ambientales”, a través de la valoración y conversión en “títulos valores” los recursos y servicios que prestan los ecosistemas naturales y las plantaciones forestales, para ser puestos en las bolsas de valores internacionales y así permitir la privatización de la biodiversidad, el agua, el aire y demás servicios que prestan los bosques. De otro lado, le permite al Estado a otorgar permisos y concesiones forestales, para el aprovechamiento del “vuelo forestal” de bosques públicos, el cual se considera que es “transferible y gravable”, y también de los bosques presentes en el sistema Nacional de áreas protegidas, que son de carácter público y por lo tanto de uso exclusivo para conservación y están por



fuera del comercio y la privatización,

“La Ley forestal desconoció y no se armonizó con los Tratados internacionales ratificados por Colombia en materia de bosques, biodiversidad y medio ambiente, tales como: el CDB, Convenio de Diversidad Biológica, el Panel Intergubernamental de Bosques de Naciones Unidas, la Convención Ramsar, el Convención de Lucha Contra la Desertificación y Sequía (Andrade, 2005), y otros convenios internacionales como la Decisión 391 sobre acceso a recursos genéticos de la Comunidad Andina de Naciones, CAN. El énfasis y enfoque de la ley es la subordinación de la protección ambiental y de los ecosistemas, a los intereses comerciales y extractivistas de los recursos naturales del país, pasándose por encima de los tratados y leyes sobre derechos humanos y derechos fundamentales de los pueblos indígenas y de comunidades negras y los derechos de estas comunidades sobre la propiedad colectiva de sus territorio, incluyendo los recursos naturales renovables y el derecho de administración, uso, manejo y aprovechamiento (Ley 21 de 1991, que ratifica el convenio 169 de la OIT y la Ley 70 de 1993) y también incluidos en la Constitución Nacional (artículos 58, 63 y 229)”. (Vélez. 2006: 2)

Mediante esta ley se autoriza a las comunidades indígenas, negras y campesinas, a ejercer el derecho a vender mediante contrato, el vuelo forestal. También donde se podría aplicar la figura de servicios ambientales. A través de esta ley, se tiene la intención de dar concesiones sobre las tierras ya ocupadas y con dueños legítimos, que no tienen definida su situación jurídica en los llamados territorios baldíos. El 60% de los bosques naturales (aproximadamente 30 millones de hectáreas) son de propiedad de las comunidades indígenas y afrocolombianas. Adicionalmente, Roldán, 2005, afirma que el sistema de parques nacionales se superpone sobre el 40% de los territorios tradicionales indígenas (resguardos). En esta ley, el manejo de bosques se pretendió flexibilizar a través de la figura de contratos de usufructo para el que deben prestarse las comunidades en pro del desarrollo del campo.

En el artículo 27, se planteaba que: *“los caminos y carretables forestales necesarios para adelantar el aprovechamiento forestal de las plantaciones forestales, se consideran parte integral del proyecto forestal y no estarán sometidos a permisos o requisitos adicionales”*. Cuestión que terminaba por flexibilizar los permisos ambientales y violaba el derecho a la consulta previa; dicha Ley prácticamente desregulaba la explotación forestal al tiempo que a las comunidades les reconocía gran libertad para que emprendieran el aprovechamiento comercial de sus bosques, haciendo previsible una nueva oleada de industrias extractivas, con el consecuente impacto social, económico y cultural sobre los pueblos.

Uno de los argumentos planteados para poder exigir la derogatoria del Decreto Legislativo 1090 ó Ley Forestal y de Fauna Silvestre, es que dicho dispositivo legal es inconstitucional pues no se cumplió con la consulta previa que señala el Convenio 169 OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, porque en el Convenio claramente dice que los pueblos y comunidades tienen derecho a su territorio y cualquier medida legislativa que sobre ellas se haya de tomar, tiene que ser consultado; Ministerio de Agricultura y al Ministerio de Medio Ambiente, que eran las entidades del gobierno que impulsaban la ley.



El Estatuto de Desarrollo Rural.

Esta política gubernamental se profundizó luego con la expedición de la Ley de Desarrollo Rural, Ley 1152 de 2007, la misma que le ponía fin a la reforma agraria redistributiva dejando gravemente afectadas a las comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas cuyos territorios no han sido legalizados. El Estatuto de Desarrollo Rural, como se llamó aquella Ley, limitaba seriamente los derechos de las comunidades indígenas, al condicionar la titulación de tierras a lo establecido en los planes de ordenamiento territorial municipal, reduciendo los resguardos a hectáreas por cabeza, utilizando argumentos inconstitucionales utilizadas so pretexto de que los planes de ordenamiento territorial. (Mondragón. 2006:3), desconociendo títulos coloniales, y tratando como minoría a pueblos que en departamentos como, Nariño, choco, Vichada, Guaviare, y muchos otros, no lo son. Hay que tener en cuenta que el 95% de los resguardos indígenas están sobre suelos no aptos para la agricultura, fundamentalmente bosques y paramos, este tipo de iniciativas de usufructo generarían una presión de incalculable impacto sobre estos ecosistemas de vital importancia para esos pueblos como para el resto de la sociedad colombiana.

Pero la parte más crítica de aquel estatuto era que permitía la legalización de propiedades agrarias obtenidas mediante títulos fraudulentos, luego de 5 años de posesión, sin tener en cuenta que posiblemente esos predios pertenecían a personas desplazadas y a quienes siendo víctimas del conflicto, se les quitaría sus tierras para entregársela a nuevos poseedores, los mismos agentes que desplazan. De otro lado, ordenaba la distribución de las tierras baldías que quedan en el país, con destino a incrementar la producción agropecuaria y forestal y el desarrollo empresarial, sin que se contemplara ningún procedimiento que permitiera salvaguardar derechos de comunidades que han pasado por dificultades jurídicas para legalizar sus terruños. De esta manera, esta alianza generó una ley que más bien tenía un carácter de contrarreforma agraria bajo la figura de saneamiento de territorios, que buscaba incrementar el latifundio, y de un proceso de reestructuración de la tierra en el país, bajo la figura de usufructo. Esta maquiavélica ley, pone en cuestión el posicionamiento jurídico del Estado frente al manejo de los territorios, que en búsqueda del “bien común” ha generado procesos de estatización para la concesión transnacional y el incremento, repito, del latifundio con fines agroforestales.

El rumbo que ha tomado la política forestal en Colombia es alarmante por diversos motivos. En tanto por un lado, no existe una protección efectiva de la enorme diversidad forestal existente en los territorios, por otro lado se fomentan los monocultivos, que son una causa directa de la deforestación y degradación de los bosques.

El estatuto de desarrollo rural y la llamada ley forestal son dos ejemplos consolidados de política pública que bien merecen ser analizados puesto que, constituyen un marco institucional para adelantar lo que el Gobierno Nacional en la agenda interna hacia 2019 se ha propuesto como “aprovechamiento de las potencialidades del suelo” y eso no es más que adecuar los territorios al plan agro-exportador de cultivos de tardío rendimiento. Sin embargo, vale aclarar que mientras este conjunto de leyes ilegales e ilegítimas que fragmentan varios elementos de lo público para privatizar los bienes comunes como la ley de aguas, la forestal, la de semillas, y programas como agro ingreso seguro han sido demandadas, han creado situaciones de facto como hechos irreversibles, eso si recordamos el caso de Curvaradó y Jiguamiandó en el Urabá choaco, donde se financió un proyecto palmicultor desarrollado por narcoparamilitares que habían desplazado la comunidad.

Estos proyectos definen el apoyo y la financiación de proyectos productivos; la adjudicación de tierras, el reconocimiento de derechos colectivos de comunidades



indígenas y afro colombianas; los subsidios e incentivos; la tecnología; el soporte para riego y drenaje y hasta la expropiación y extinción de dominio deben estar dentro de dicho plan y con este criterio se interviene en el ordenamiento del territorio y califican la propiedad rural. De otro lado debe ser entendidos como un fenómeno dentro de un proceso histórico, donde el problema de la tierra ha sido el eje articulador de las conflictividades del país, y también son un compendio de ideas sobre la manera en que oficialmente se está abordando el tema agrario y netamente productivo, empero, el conflicto está atravesado por infinidad de matices que pasan por cuestiones étnicas y ecológicas, que contradicen directamente una fase del capitalismo y son contrarrestadas tratando de imponer todo tipo de obligaciones en cuanto a la función social y ecológica de la propiedad colectiva indígena y afro, aun antes de que la misma sea reconocida por la Constitución y el Estado, todo bajo la modalidad o el criterio de “usufructo”.

Las causas de la deforestación y degradación son resultado de un proceso histórico de explotación colonial, en el marco del sistema capitalista y de sobre-consumo de los países desarrollados. Los programas multilaterales del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional y otras agencias e instituciones multilaterales financieras son también responsables por la deforestación, por desarrollar sin límites las cadenas productivas, el avance de la frontera agrícola industrial y ganadería intensiva y patrones de degradación consumista y capitalista del modelo extractivista a través de la minería, la industria maderera, las camaroneras, los agro-negocios y agro combustibles, las represas e hidroeléctricas, exploración y explotación de hidrocarburos, construcción de infra-estructura, etc.

Las causas y amenazas de la deforestación están derivadas de la presión antropogénica y los patrones insostenibles de producción y consumo impuestos por las transnacionales imperantes en el planeta, diseñado por las leyes de mercado que convierte a los árboles y



los recursos del bosques y selva en bienes transables.

¿El agronegocio es un proyecto político?

Tras este debate y aunque estas iniciativas legislativa tuvieron un feliz término siendo declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, surgen muchas preguntas frente al propósito de este tipo de medidas, que en su conjunto, aparecen como todo un proyecto en el que se sitúan intereses diversos, entre ellos podemos distinguir los del capital transnacional e internacional, financiero y tecnológico súper-especializado, las famosas burguesías nacionales y latifundistas dueños de la tierra y la producción, y por supuesto los gobiernos quienes facilitan sus emprendimientos.

Este proyecto es posible gracias a la consagración de dispositivos de poder que pasan por estrategias políticas y económicas de acumulación y concentración de la riqueza por un lado y el asistencialismo por el otro. Es claro dentro de este proyecto la importancia de la actividad legislativa y el desequilibrio entre las ramas del poder, lo cual se manifiesta en el conflicto con las altas cortes. Pero... ¿Cuál puede ser el objetivo de este proyecto? Integrar definitivamente el campo a los ciclos de producción y de acumulación de capital, intensificando el modelo extractivista. Asegurando entre otras, la inversión del capital extranjero. La lógica es la expansión y dominación total de las áreas más ricas de producción de materias primas vegetales y animales, la concentración del negocio y el alcance a toda la cadena industria, como un supuesto complemento a la demanda energética, en el caso de los agrocombustibles, que como se ha venido denunciando son una falsa alternativa energética.

Este proyecto de agro negocio no conoce fronteras, no distingue entre fronteras nacionales y es así como abiertamente empresas como Syngenta habla de la República Unida de la soya, refiriéndose a los territorios donde se ubica en los países del cono sur.

El hecho de la aparición de nuevas tecnologías y su

aceptación y adaptación por las economías locales no significa ni garantiza que el país se adopte acceda a una nueva fase de crecimiento económico y desarrollo social que asegure la distribución equitativa de los beneficios obtenidos sobre la sociedad, por el contrario genera afectaciones entre las que distinguimos en materia económica: Readecuación del crédito y la deuda desde organismos multilaterales, por ejemplo; concentración de la tierra y el capital, concentración y centralización de los grupos empresariales, endeudamiento campesino, el pequeño campesino se ve expuesto a la pérdida de la tierra, ya sea vía endeudamiento y la exposición a las fluctuaciones mercado internacional o por el arrendamiento de la tierra. Homogenización productiva, como hemos podido corroborar a través del documento, los monocultivos forestales y con proyección agro combustible. Pero no son los únicos, en Latinoamérica los ejemplos en materia productiva están controlados por grupos de empresas oligopolizadas, que se coordinan entre sí. Así, en la producción y comercio de granos, como la soja, maíz, trigo, arroz, girasol, están solamente Cargill, Monsanto, ADM, Dreyfuss y Bunge, que controlan el 80 % de toda producción mundial. En las semillas transgénicas, están la Monsanto, Norvartis, Bayer y la Syngenta que controlan toda la producción. En los lácteos y derivados encontramos a Nestlé, Parmalat y Danone. En los fertilizantes, empresas transnacionales controlan toda la producción de las materias primas: Bunge, Mosaico y Yara. En la producción del glifosato, materia prima de los pesticidas agrícolas, sólo dos empresas: Monsanto y Nortox. En la maquinaria agrícola también el oligopolio está repartido entre Agco, Fiat, New Holland, etc. (Stedile.2008: 2)

En materia ecológica, vemos una fuerte privatización de la naturaleza, tanto por usos, como por contaminación, la presión además de zonas con vocación boscosa es intensa por la especialización productiva y especialmente frente al agua que como veremos en los cuadros 1 y 2 que nos sugiere el profesor Mario Alejandro Pérez Rincón, ha incrementado la huella hídrica.

Los impactos como deforestación se dejaron ver en el tiempo, por el uso intensivo de agroquímicos y semillas transgénicos, especies introducidas como pinos que demandan cantidades exorbitantes de agua y en general por el uso de paquetes tecnológicos. Así mismo, el tema de ninguna manera contribuye a mitigar cambio climático, por el contrario las salidas que ofrecen son falsas, del lado de MDL y agrocombustibles por que el problema de las emisiones sigue dándose y estos constituyen como parte del problema.

En materia social, se acentúan los problemas de desplazamiento, empobrecimiento, y al privatizarse los bienes

naturales y las semillas las comunidades locales ven afectada su sobrevivencia, en un riesgo alimentario escabroso por la presión sobre cultivos de pan coger, la seguridad y soberanía alimentaria del país, por que mas allá de si hay productos alimentarios, el problema también pasa por que se pueda decidir qué producir. Por que quienes deciden producir frijol, maíz o papa, lo tienen que hacer con semillas transgénicas. De otro lado, las condiciones laborales en el campo, han pasado a semejarse a formas esclavistas.

Para muchos trabajadores, la actividad forestal implicó el hacinamiento, la degradación de las condiciones de trabajo, quienes venían prometiendo bienestar económico y prosperidad para amplios sectores; terminaron de conformar un panorama laboral nada alentador: la ocurrencia de graves accidentes laborales, la aparición de enfermedades vinculadas a la deficiente alimentación o falta de higiene, bajos salarios o jornales nunca abonados. La vivienda para los trabajadores en los sitios donde la infraestructura simplemente no existe, precarias carpas o refugios construidos con ramas o nylon, que se confunden con corrales de animales. En lo doméstico, las mujeres sienten de manera fuerte las externalidades entre ellas, el hambre.

Y en lo Político, un vacío que los medios de comunicación se han encargado de crear, invisibilizando los relatos de los pueblos y generando cortinas de humo, para que el país no conozca los conflictos por la tierra y el ambiente.

Para ir concluyendo...

Hay que desmitificar el concepto de "campo" a quién se refiere este concepto, puesto que la propaganda oficial intenta hacer ver los proyectos y fondos destinados al fomento agropecuario, como ayuda a campesinos pobres, y que en realidad como sucedió con el caso de "agro ingreso seguro", los fondos y subsidios se destinan a grandes empresarios agrarios latifundistas, de manera tal que este concepto "el campo" parece estar escondiendo serias diferencias de clase.

Todo lo anterior conduce a reflexionar otra vez y de modo urgente el desafío que implica el tema ambiental no solo desde las políticas públicas para fortalecer el SINA, también el debate pasa por el tema del conflicto interno; apesar de las casi veinte propuestas de reordenamiento territorial nacional existentes, y del aplazamiento formal del tema en el Congreso y por parte de los sucesivos gobiernos desde la Constitución de 1991 que ordenó hacerlo efectivo, el asunto ha venido imponiéndose de la peor forma: a través de la violencia que impone desplazamientos masivos de población, y genera cambios



en la tenencia y en los precios de la tierra, así como la construcción de vías de comunicación y puertos aéreos y fluviales, y de enclaves agroindustriales lícitos o ilícitos, en zonas controladas por uno u otro actor armado legal o ilegal. A ello se suma la ya citada consolidación de enclaves petroleros, mineros y energéticos, cuyas políticas de seguridad son tan variadas como relacionadas cada vez más directamente con la guerra.

Ahora el gobierno Santos, pretende retomar el asunto del ordenamiento territorial, comenzado por el proyecto de ley de tierras y de víctimas, lo cual no es tan sencillo, y menos si se asume nuestro contexto como de postguerra o post conflicto; reformar la justicia o más bien acabar con la tutela. Todo esto parece querer relegitimar la democracia ante el concierto internacional, sin embargo, es claro que la propuesta política 2010-2014 es altamente recreadora del proyecto extractivista y un ejemplo de ello es en empeño por profundizar la explotación minera de metales a cielo abierto, lo cual tiene preocupantes repercusiones sobre los territorios especialmente sobre los ecosistemas esenciales al ciclo del agua.

Por eso es imprescindible un debate serio, no aquel que intensifica el latifundio, sino aquel que se hace en concertación con las llamadas "minorías" que en realidad son mayorías y entendiendo las dinámicas ecológicas con las que conviven las comunidades. También desde lo local, enfrentar los retos que las dinámicas económicas se quieren imponer, crear caminos directos entre agricultor y el consumidor; forjar procesos de denuncia ante el endeudamiento pequeño y comunitario generando alternativas productivas.

La administración pública que mira al futuro debe territorializar la universidad en lo continuo es según el profesor Vladimir Zabala, "en un proceso de naturalización sino de humanización que nos lleva a la realidad comunitaria", superando los ideales y las leyes de una sociedad individualista. Las políticas públicas no se están definiendo en un debate democrático o legislativo, se imponen desde



escenarios internacionales y por intereses económicos, se manifiestan en programas y contratos añejos, amarrados. Los administradores públicos deambulamos entre lo técnico y lo político, lo primero en muchos casos contribuye a anudar lógicas de poder y de acumulación, de devastación natural, donde prevalece la iniquidad y la injusticia social, la indignidad y la violencia a partir de prácticas corruptas ligadas a la privatización y mercantilización de los bienes públicos y comunes, entre ellos también la naturaleza; pero la política también en muchos casos implica proceso social de investigación para la transformación es mucho más compleja, implica la comprensión, la interpretación y la acción, como problemas del conocimiento, además de la reflexión y la crítica, la participación real, por la cual ese “ser comunitario” toma conciencia de la realidad para defender la vida y su reproducción, enfrentándose a las lógicas de dominación y empoderándose de su espacio social.

Pero esto no es posible si no existe en el territorio, este entendido como el ejercer de la cultura en relación con la naturaleza, y sin la experiencia cibernética y solidaria de la comunidad por cuanto en lo común convive lo diferente y de cuya paradoja como nos propone el Maestro Germán Zabala, surge el problema humano.

Llamar a las alianzas y a la solidaridad entre nosotros y con los pueblos indígenas, afro colombianos y campesinos, valorar el conocimiento local, la agroecología, las semillas criollas y los mercados orgánicos; rescatar la memoria y la ancestralidad, entender el territorio; encaminarnos hacia una renovación de las agendas públicas en este país afligido por una crisis política, humanitaria y ambiental.

El debate lo empezaron los pueblos y las comunidades, sin embargo, el debate político y académico, apenas comienza.

BIBLIOGRAFÍA

Barreda, Andrés. 2005. Geopolítica, recursos estratégicos y multinacionales.

Camacho Otero, Juana. 2006. Arquitectura Financiera y de Cooperación Internacional para la Mercantilización de la Vida.

Escobar, Arturo. 1999. El final del salvaje. El Desarrollo Sostenible: Diálogo de Discursos. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea. Giro Editores. Santa fe de Bogotá.

Martínez Alier, Joan. 2005. Capítulo I Corrientes del Ecologismo. El ecologismo de los pobres. Editorial Icaria. España.

Mejía Gutiérrez, Mario. 2004. La certificación como instrumento de dominación y de exclusión en agricultura orgánica.

Mejía Gutiérrez, Mario. 2006. Mercaderes de la Conservación.

Mejía, Sandra. 2005. Las concesiones de los parques nacionales.

Mondragón, Héctor. 2006. Estatuto de Desarrollo Rural, siete veces infame.

Pérez-Rincón, Mario Alejandro. 2008. los agrocombustibles: ¿sólo canto de sirenas? Análisis de los impactos ambientales y sociales para el caso colombiano. 2008. Agrocombustibles “Llenando tanques, vaciando territorios”. Censat Agua viva.

Ruiz Marrero, Carmelo. 2005. Comercio de Carbono. La Compra del Derecho a Contaminar.

Stedile. João Pedro. 2008. El capital internacional está dominando la agricultura brasileña. ALAI AMLATINA.

Vélez, Germán. 2006. Grupo semillas. Comunicado sobre la Ley forestal.

Fuente.

Ley de Desarrollo Rural, Ley 1152 de 2007
Ley 1021 de 2006 “Ley General Forestal (Colombia)
Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1021 de

2006 ó Ley General Forestal (Colombia) Sentencia C-030 de 2008 de la Corte Constitucional de la República de Colombia (Colombia).

Ley 21 de 1991(Colombia) - Por medio de la cual se ratifica el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Publicado: 6-03-1991)

Decreto Legislativo 1090 (Perú) - Ley que Aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. (Publicado: 28-06-2008)

Convenio 169 OIT "Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes" (Creado el 27 de junio de 1898, y en vigencias desde el 05 de septiembre de 1991)

Constitución Política de Colombia 1991 (Publicado: 1991)

Ley 70 de 1993 (Colombia) - En esta ley se reconoce a las comunidades negras como un grupo étnico, además en esta norma el Estado Colombiano adjudica a las comunidades negras la propiedad colectiva de sus territorios. (Publicada: 31/08/1993)

DNP. 2007

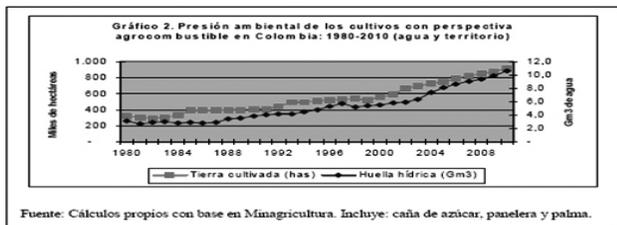
Ministerio de Agricultura y desarrollo rural. 2007-2008

Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial.2005



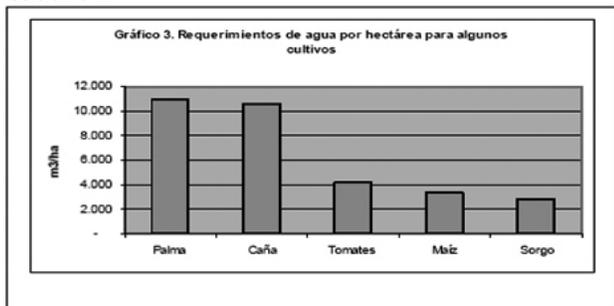
ANEXOS

Cuadro 1



Fuente: Pérez-Rincón, Mario Alejandro. 2008.

Cuadro 2



Fuente: Pérez-Rincón, Mario Alejandro. 2008.

REFERENCIAS

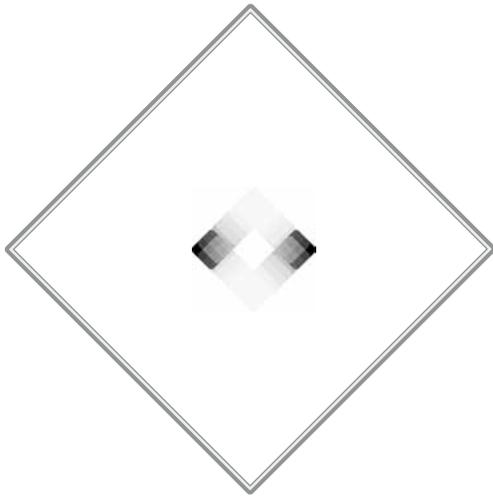
1 En todos los países de América Latina estas prácticas fueron casi simultáneamente impulsadas por las CTN, los gobiernos, los técnicos y las universidades, con el apoyo decisivo del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la USAID y la FAO.

2 La ejecución de estos 12 proyectos supone el uso de 222.885 ha, lo que representaría un incremento aproximado de 150% en el área ocupada por plantaciones en el país; sin embargo, esta cifra puede ser muy superior si tenemos en cuenta que uno solo de los proyectos plantea el uso de más de 100.000 ha sin que se tenga precisión acerca del área a ocupar. Comentarios de Diego Alejandro Cardona. Investigador de Censat Agua viva.

3 Así mismo, hay una serie de recursos naturales estratégicos para las empresas como la biodiversidad, los bosques, el agua y el aire limpio, el ecoturismo, entre otros, que hoy día se consideran servicios ambientales que son susceptibles de ser vendidos. Los pagos por servicios ambientales son a menudo otorgados también como "subsidios" para un supuesto esquema de "manejo sustentable" en territorios de importancia ambiental.

4 Estos planes buscan reducir el grado de dispersión de los cultivos que incrementan los costos de producción.

5 Para tal efecto se combinan dos instrumentos de política: adicionar de manera obligatoria un 10 por ciento de alcohol carburante a la gasolina; y exonerar a este biocombustible de los impuestos global, IVA y de sobretasa que rigen para la gasolina. Según estimativos de Asocaña, a mediados del año 2007 se estarían produciendo alrededor de 26 millones de litros de alcohol carburante por mes (UPME, 2007). Esto representaría entonces, en el presente año, un subsidio –un aporte de recursos del Estado a la producción de alcohol carburante del orden de \$206 mil millones por año. En órdenes de magnitud, esto equivale a un subsidio anual que supera en un 33 por ciento los aportes anuales promedio del Presupuesto General de la Nación (PGN) a todo el Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el período 2002 a 2006.



Administración de fronteras, un debate entre la integración y la seguridad

César Augusto Sandino Torres

Estudiante de X semestre

Escuela Superior de Administración Pública



Introducción

La frontera es entendida desde la perspectiva de la Comunidad Andina de Naciones (Sánchez: 2008) como un espacio de actuación compartida, donde los actores sociales y económicos que las componen están unidos por lazos ancestrales, familiares, y por una interdependencia económica y social. Por lo cual, cuando se plantea el debate sobre la integración fronteriza es necesario concebirla como el resultado de procesos de cooperación e interdependencia de tipo local y nacional en distintos sectores.

En el marco de la integración Colombo Venezolana, se encuentra que el desarrollo de las zonas fronterizas se puede entender como el resultado de una creación social que se construye y se deconstruye día a día a partir de la conjunción de una serie de fuerzas, intereses, actividades e interacciones que influyen en la definición y configuración de sus trayectorias (Ramírez: 2008)

Dichas fuerzas pueden ser de distintos niveles, locales, nacionales, o globales en algunos casos, en donde se desarrollan distintos tipos de dinámicas que dependiendo de la coyuntura pueden dilatar o consolidar el tipo de cooperación que se tiene al interior de la zona fronteriza; tensiones que finalmente caracterizan el enfoque mediante el cual se proyecta el grado y tipos de integración en dichas zonas.

OBJETIVOS



Las dinámicas¹, son producidas por la interrelación de distintos actores, como: el gobierno nacional, (representado por los organismos de planeación y entidades descentralizadas sectoriales, así como por las fuerzas armadas; los gobiernos locales con sus instituciones; las comunidades fronterizas, representadas por los comerciantes, empresarios, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y ciudadanos en general; los actores del conflicto interno armado colombiano (guerrilla, paramilitares, narcotraficantes); en donde todos modelan el territorio de distintas formas, y con disímiles intereses.

En este contexto, se considera relevante el rol, que juegan dichas dinámicas en: los procesos de integración, y la constitución de áreas o zonas de seguridad fronteriza para la frontera Colombo Venezolana.

Por lo anterior, creemos que es imperante para la Administración del siglo XXI, consolidar estrategias de planificación binacional en las zonas de frontera, que constituyan un marco mediante el cual la gestión abarque los escenarios de cooperación como de restricción en las relaciones.

A continuación realizaré un breve desarrollo en el primer capítulo de lo que puede llegar a entenderse como el proceso de integración; en el segundo capítulo mostraré las características de la frontera como espacio de seguridad, con el título de **Seguridad- Control y Soberanía**; y, en el apartado final, presentaré algunas reflexiones sobre el impacto de estos dos tipos de procesos en la planificación binacional.

General

- Establecer líneas de acción para el análisis y la formulación de políticas públicas, y planificación binacional en las zonas de frontera

Específico

- Brindar un esbozo del marco teórico para el análisis de las herramientas de planificación binacional.



DESARROLLO TEMÁTICO

“la intermediación fronteriza, en ocasiones supera y halla nuevas perspectivas en cuanto a los procesos formales de intercambio, compra y venta de productos y mercaderías, [por lo que] es dable anunciar desde ahora, que así se militarizaran y obstruyeran las vías de empalme entre los países, los caminos verdes que se abrirían con la complicidad de los que mandarían a cubrir esos lazos y caminos comunicantes, aparecerían en profusión no controlable y totalmente, como es y ha sido, en la historia viva de las fronteras. ...que quede constancia que no hacemos la apología del delito o del hecho fraudulento, sino referenciar el espíritu y animosidad que genera el encuentro e interrelación de unos hechos y límites, que en frontera toman un dimensionamiento distinto, dando origen, por falta de ocupación en otros menesteres y oficios, al : biciclero, harinero, maletero, manero, pimpinero, etc., que siendo informales y en plan de rebusque, contabilizan miles de familias y personas, que esperan un mejor ,más estable y digno futuro”

Las dinámicas internas en las zonas de frontera toman un carácter particular dependiendo del país vecino que se trate y de la coyuntura política y económica. Pese a esto, existen flujos de intereses que por fuera del carácter formal y oficial determinan la relevancia y el enfoque con el cual se manejen las relaciones.

Cuando se plantean relaciones formales y oficiales, estamos estipulando relaciones en las cuales las instituciones públicas y/o representantes de éstas se encuentran como intermediarios, participantes pasivos y/o veedores.

Este tipo de relaciones son las que se encuentran pactadas en leyes, y todo el marco legal que interviene en la sociedad.

Pero más allá de esto, es un reto para la Administración Pública, crear instrumentos de planificación, del orden binacional, que en el marco de la integración cotidiana



de las comunidades, de la integración comercial de los Estados, y en los dispositivos de seguridad de cada nación, generen un impacto social sostenible y aceptado por la misma comunidad.



1. Los Procesos De Integración

Los procesos de integración son estimulados desde el ámbito local como resultado de las dinámicas propias de la comunidad, dinámicas caracterizadas por una interdependencia social y económica. Como expresión de estas dinámicas nacen iniciativas tales como las Zonas de Integración Fronteriza, avaladas como políticas de la Comunidad Andina de Naciones, en las cuales se debe procurar por el desarrollo económico y social de la población.

Además de lo anterior, es importante señalar que el caso de la zona de frontera delimitada por el departamento de Norte de Santander y el Estado Táchira, es “el ámbito Colombo Venezolano más poblado, el que tiene mayor desarrollo relativo y la más amplia infraestructura, al punto de constituir una verdadera conurbación entre Cúcuta y Villa del Rosario con San Cristóbal, Ureña y San Antonio” Ramírez (2008: 34).

Factores como infraestructura, vías y servicios que se prestan de modo binacional, son indicadores del grado de integración entre las comunidades de ambos países, lo cual sienta las bases de una comunidad transfronteriza² Pero estos factores también caracterizan los intereses del nivel nacional en la región, según Socorro Ramírez, por las “vías que comunican a las dos naciones, y a cada lado de la frontera con el centro político nacional y con parte importante del territorio de cada país- en el caso venezolano por el occidente y por el colombiano por el oriente-, pasa el 80% del intercambio internacional” Ramírez (2008:35).

En este orden, al evaluar el tipo de integración entre Norte de Santander y el Estado Táchira a partir de los proyectos de infraestructura y redes, la articulación de esta frontera se reconocería como fuerte en la región, pero, una mirada desde otro ángulo, el de del empuje económico, se muestra que los “intercambios andinos y colombo - venezolanos tan dinámicos y exitosos no han logrado ayudar a la región fronteriza a reconvertirse y a encontrar polos de desarrollo. ... sigue así una tensión entre, por un lado, una integración espontánea cotidiana de éste ámbito con múltiples interacciones y, por el otro, unos flujos andinos que pasan por encima de la frontera sin dejar muchos beneficios directos” Ramírez (2008: 35).

Dado lo anterior, se puede identificar una *primera tensión*, constituida por la yuxtaposición de intereses de los niveles local y nacional. En donde, el significado de la integración para los dos niveles cuenta con un objetivo distinto; para los gobiernos nacionales la integración es proyectada como alianzas estratégicas de tipo comercial, distinto a la integración local de la frontera en donde los procesos de cooperación fomentan el desarrollo social.

A lo anterior, se suma la incidencia que tienen las posturas políticas de los presidentes de Colombia y Venezuela, las cuales intervienen en momentos coyunturales bloqueando los procesos de integración, por ejemplo en el estudio sobre la situación de frontera, realizado por Edwin Manuel Tapia Góngora, analista de Codhes³, este establece que, “dadas las dinámicas que asumió las relaciones binacionales en el segundo semestre del 2008, Codhes agrega dos periodos adicionales; 1. Estancamiento de los procesos integracionista y baja interacción entre los gobiernos, que cubre los meses de marzo a diciembre de 2008 y; 2. Agenda binacional recortada, a partir de enero de 2009 a la fecha, en esta última, las interacciones entre los gobiernos centrales se concentran en el plano del intercambio comercial”. Tapia (2009:70)

Este tipo de tensión se origina por la prevención mutua entre gobiernos, ya sea por el impacto que pueda tener el gobierno Venezolano en el conflicto interno Colombiano, y por el tipo de alianzas que el gobierno Colombiano ha firmado con el de Estados Unidos, lo cual constituye una amenaza para el proyecto Bolivariano que defiende Venezuela.

De esta forma se conforma una segunda tensión a identificar, en donde se ubica el pulso político latente entre los gobiernos nacionales de Colombia y Venezuela y que se constituye como impedimento para la articulación institucional binacional, por lo tanto, para garantizar la cooperación fronteriza⁴.

El proceso de integración fronterizo, es entonces el resultado de articular mediante la complementariedad, los intereses de una multiplicidad de actores que intervienen en estas zonas, iniciando por los proyectos de tipo nacional y por los intereses locales de afianzar mecanismos de articulación binacional.

Pero las tensiones en la relación de los distintos actores, así como pueden generar espacios de articulación, complementariedad y de mutuo beneficio, también pueden generar desde la conflictividad otro resultado.

La constitución de áreas y zonas de seguridad en la frontera, limita el desarrollo social compartido y binacional, resultado de un proceso de integración, fundamentadas en la defensa de la soberanía y la seguridad nacional.



2. Seguridad- Control y Soberanía

Desde el enfoque de zonas de seguridad, *“la zona fronteriza es un área de contención de amenazas del vecino que sigue siendo percibido no como un posible socio sino como un potencial enemigo. Nutre constituciones que ven las zonas de frontera como áreas de seguridad nacional y control militar, y en las que no puede haber relaciones de vecindad... genera altos costos a las comunidades fronterizas cuyas interacciones son vistas como un peligro”* Ramírez (2008: 25).

La constitución como zonas de seguridad obedece a tres factores; 1. La configuración regional de seguridad, 2. La perspectiva del vecino como amenaza, 3. La lucha por el control territorial de las fronteras por parte de los actores del conflicto interno Colombiano, en donde guerrilla, fuerzas para estatales y fuerzas oficiales luchan por el control armado del territorio, y en donde se consolidan las zonas de seguridad articuladas a figuras como las zonas de excepción⁵ Tapia (2009_81).

Las tensiones se pueden observar fácilmente en el pulso de fuerzas, de los años 2007, 2008 y los últimos meses por parte de los gobiernos nacionales, que restringen las actividades tanto comerciales como todo tipo de relación binacional por tensiones que dependen de la coyuntura política.

Ante esto, se encuentran impresiones de contravía por parte de las comunidades fronterizas, para las cuales *“la intermediación fronteriza, en ocasiones supera y halla nuevas perspectivas en cuanto a los procesos formales de intercambio, compra y venta de productos y mercaderías,*



[por lo que] es dable anunciar desde ahora, que así se militarizaran y obstruyeran las vías de empalme entre los países, los caminos verdes que se abrirían con la complicidad de los que mandarían a cubrir esos lazos y caminos comunicantes, aparecerían en profusión no controlable y totalmente, como es y ha sido, en la historia viva de las fronteras. ...que quede constancia que no hacemos la apología del delito o del hecho fraudulento, sino referenciar el espíritu y animosidad que genera el encuentro e interrelación de unos hechos y límites, que en frontera toman un dimensionamiento distinto, dando origen, por falta de ocupación en otros menesteres y oficios, al: biciclero, harinero, maletero, manero, pimpinero, etc., que siendo informales y en plan de rebusque, contabilizan miles de familias y personas, que esperan un mejor, más estable y digno futuro” Neira (2009)

La posición de los habitantes de la zona de frontera frente a este tipo de dinámicas y estructuras de seguridad, obedece a exigir la libertad de tránsito y comercio, puesto que la interdependencia que viven los habitantes de la comunidad transfronteriza es poco entendible por el nivel nacional y representa un bloqueo al desarrollo social de la zona.

Las tensiones a nivel de los gobiernos nacionales, obediendo a la “defensa” de la soberanía, generan la ruptura de los flujos sociales y comerciales propios de la región. Dicha ruptura debería preverse, y en todo caso buscar mediante los instrumentos de planificación el equilibrio adecuado que permita generar espacios de desarrollo al interior de las zonas de integración fronteriza.

Este tipo de tensiones se desarrolla en casos como el caso Granda en 2004, La intervención colombiana contra el campamento de Raul Reyes en Ecuador en 2008, y el acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos en 2009.

Atendiendo lo anteriormente expuesto, el papel de la ESAP como la institución encargada de desarrollar conocimiento en el área fronteriza según la Ley 191 de 1995 o ley de Fronteras⁶, y dando prioridad a su destacada

presencia a nivel nacional, es necesario plantear la oferta de programas académicos, y la adecuación del enfoque de su programa Administración Pública Territorial al contexto fronterizo. Hay que tener en cuenta que la ESAP atiende su competencia en formación para las zonas de frontera desde el programa de Especialización en Relaciones Internacionales y Fronteras, nivel de formación que no implica la generación de procesos investigativos y desarrollo de conocimiento por no ser éste el objetivo del nivel de formación en especialización.

La constitución de programas académicos con vocación investigativa, permitiría realizar el seguimiento pertinente a cómo los instrumentos de planificación binacional encuentran un punto de equilibrio entre la integración y la defensa de la soberanía desde el ámbito fronterizo, donde se viven las tensiones.



3. Administración de Fronteras

En el marco de la integración y articulación de dispositivos de seguridad en la frontera, organismos multilaterales como la Comunidad Andina de Naciones intervino en la creación de las Zonas de Integración Fronteriza. Una de las grandes observaciones ante esta herramienta de articulación binacional, es primero lo que significa la volatilidad política de la región, volatilidad que se vio reflejada en la separación de Venezuela de la CAN, y por lo tanto la caída de este tipo de iniciativas.

Las ZIF, fueron tornándose en un esfuerzo académico y de instituciones alrededor de unas metas viabilizadas en diferentes proyectos, que finalmente, no fueron dimensionados por la comunidad de la frontera, para la cual, este instrumento era solo un marco en el cual se pactaban los acuerdos comerciales.

De igual forma como lo plantea Feijoo Colomine Rincónes, *En los últimos años se han agudizado los elementos negativos del proceso por el problema de integración espontánea y de la ingobernabilidad.* Rincónes (2008:278)

La integración cotidiana, o espontánea, así como flujos informales de comercio (contrabando) y la presencia de grupos al margen de la ley, como guerrilla, paramilitares y narcotráfico, dificultan que procesos como la generación de Planes de Desarrollo Binacionales consten de mínimos comunes para dos gobiernos políticamente distantes.

Es imperante, pues para la Administración Pública, generar instrumentos de planificación que sorteen las coyunturas políticas para buscar solución de carácter binacional a problemáticas como el desplazamiento que a través de los departamentos, Norte de Santander y Arauca llegan hasta Venezuela solicitando asilo; problemas ambientales por el carácter compartido de algunas zonas de reserva por los dos países, y de igual forma la extorsión, el secuestro y el sicariato.



Conclusiones

Es necesario por parte de la ESAP, establecer un observatorio internacional en apoyo con universidades de los países vecinos, para realizar seguimiento a las condiciones que influyen en la constitución de zonas de integración en paralelo con las zonas de seguridad, puesto que los dos conceptos no son excluyentes, es más, el mayor esfuerzo realizado por sacar adelante los proyectos en el marco de la integración fronteriza son acompañados por el aumento en pie de fuerza y aseguramiento militar de la frontera y su explotación.

Al realizar un seguimiento más riguroso a la temática se puede desde la Administración Pública, plantear instrumentos y mecanismos de acercamiento que abarquen todas las dimensiones al interior de las zonas de frontera, lo cual generaría que procesos como la construcción de Planes de Desarrollo Binacionales fuesen una realidad con impacto en la región.

Finalmente, es necesario articular el desarrollo académico alrededor de la Administración Pública, a círculos como el comité académico binacional, y de esta forma entregar desde otra arista un enfoque especial para trabajar la temática.



BIBLIOGRAFÍA

Sánchez, Dayana, Las zonas de frontera en la integración andina. En Vecindad sin límites. Universidad del Rosario, Bogotá. 2008.

Ramírez, Socorro, de la línea limítrofe a la vecindad sin límites. En vecindad sin límites. Universidad del Rosario, Bogotá. 2008.

Tapia, Edwin. Laverde, Zully. Tensión en las Fronteras. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. Bogotá. 2009.

Neira José, Ante la presión de los hechos. Diario la Opinión, Columnista. 08 de septiembre de 2009. http://www.laopinion.com.co/noticias/index.php?option=com_content&task=view&id=335743&Itemid=40

Rincones, Feijoo Comines. Zonas de Desarrollo e Integración Fronteriza. En, Venezuela Hoy, Miradas Binacionales. Ed. Universidad del Rosario, 2008.



REFERENCIAS

1 Al referirse a "tensiones" se toma como el resultado de la interacción entre distintos actores, no necesariamente remite a conflictividad, sino que puede obedecer a distintos espacios en los cuales se consoliden acuerdos en el logro de intereses comunes.

2 El concepto de comunidad transfronteriza obedece a las comunidades que por su nivel de interacción social, cultural y hasta familiar establecen flujos de movilidad por encima de la división fronteriza.

3 Los procesos de cooperación son todo el conjunto de actividades ejecutadas de manera conjunta por los dos Estados, en aras de alcanzar resultados que beneficien a las dos naciones.

4 Las zonas de excepción son planteadas como escenarios de lo paraestatal en los cuales las normas quedan en suspenso o derogadas por normas y reglas fijadas por actores estatales y no estatales, sean estos de naturaleza jurídica legal o ilegal.

5 Artículo 37. La Escuela Superior de Administración Pública, Esap, adecuará los programas que adelante en las Zonas de Frontera a las necesidades de formación de los funcionarios públicos de los Departamentos y municipios fronterizos, y de responsables de la acción del Estado en las Zonas de Frontera.



Asuntos consulares de Colombia. Una mirada a su esquema organizacional funcional¹

Edisson Gómez Pineda²

Estudiante

Escuela Superior de Administración Pública



Resumen

Se realiza una observación de los fundamentos funcionales y organizacionales de los asuntos consulares de Colombia, haciendo énfasis en su origen y razón de ser. Se exploran los lineamientos que los rigen desde el derecho internacional, especialmente desde la convención de Viena de 1963. Posteriormente, se tratará a grosso modo su aplicación en Colombia, la legislación nacional que hace referencia de ellos y se intentará determinar semejanzas con el ámbito del saber administrativo público. Seguidamente, a través de una exploración de los esquemas organizacionales de otros países se pretende tomar referencias en lo concerniente a esquemas de vinculación, organización, formación y evaluación de funcionarios así como las problemáticas de los asuntos consulares.

Palabras Clave: Organización, Funciones, Personal, Servicios, Consulares.

Abstract

It makes an observation of the functional and organizational foundations of Consular Affairs of Colombia, with emphasis on its origins and rationale. It explores the guidelines that govern them from international law, especially since the 1963 Vienna Convention. Subsequently treated roughly implementation in Colombia, the national legislation referred to them and will seek to identify similarities with the field of public administration knowledge. Then, through an exploration of the



organizational schemes of other countries try to take references with regard to patterns of attachment, organization, training and evaluation of staff and the issues of consular affairs.

Key Words: Organization, Functions, Personnel, Services, Consular.



Delimitación conceptual y contexto histórico

Se trata de establecer el referente conceptual del ser de los asuntos consulares, determinando a qué se alude cuando se habla de ellos. Para lograrlo, traeremos a colación referentes teóricos y eventos históricos con base en los cuales se ha venido constituyendo morfológicamente la actual concepción:

El significado de los asuntos consulares proviene etimológicamente del latín *consulere* que significa aconsejar. Aunque se plantea que desde la antigua Grecia se dan los primeros pasos en las prácticas consulares, la institución contemporánea tiene su génesis en la época medieval. Según Zourek, citado por Vilariño Pintos, *“el origen de la institución consular es debido a la necesidad de proteger a los mercaderes y a los navegantes que han abandonado su tribu, clan, ciudad o provincia para establecerse en países lejanos completamente diferentes por sus hábitos, su lengua, sus costumbres y su civilización,...”*³ Hacia el siglo XV, la institución consular se transforma en un órgano de gran importancia para los nuevos Estado-Nación. Para esta

época el consulado tiene a su cargo además de funciones administrativas jurisdiccionales, funciones de negociación, tratado y concertación política, las cuales posteriormente van a ser transferidas a las misiones diplomáticas y la diplomacia permanente de cada Estado extranjero. Hacia mediados del siglo XIX, la institución consular asume como su rol principal el de servir de protector natural de las comunidades en el extranjero y se dispone a *“practicar todas las funciones de la administración pública que hayan de realizarse fuera del territorio nacional, tanto en relación con las autoridades locales como con los particulares, y de modo especial, las que afectan a los propios súbditos del país residentes en el extranjero”*⁴. Aunque practica funciones propias de la Administración Pública, para esta época ya no tiene el papel protagónico de negociador político, sino de institución que presta protección y servicios básicos a los nacionales en el extranjero.

En el siglo XX es relevante la convención de Viena de 1963, en tanto es la que define una serie de principios y lineamientos al respecto de las relaciones consulares en todo el mundo. Dado que pretendemos realizar una aproximación al esquema organizacional-funcional de dichos asuntos, a continuación exploraremos los lineamientos de dicha convención, para yuxtaponerla posteriormente con la legislación nacional de Colombia:

Estructura organizacional establecida por lineamientos internacionales

Al realizar la aproximación, se observan los aspectos básicos que internacionalmente se disponen para el establecimiento de relaciones consulares, de acuerdo con el derecho internacional y con base en la convención de



Viena, la cual orienta los principios rectores en Colombia y en la mayor parte del mundo:

El establecimiento de relaciones consulares implicara el mutuo consentimiento entre el Estado que envía y el Estado receptor. Los servicios se ofrecerán a través de oficinas consulares con una jurisdicción que debe ser previamente determinada y es inmodificable. Los servicios también pueden ser ofrecidos por misiones diplomáticas pero con condiciones especiales, algunas de las cuales están consignadas en la convención de Viena de 1963 y se aplicaran de acuerdo a la relación, tratado o caso específico. Cuando se establezcan relaciones diplomáticas implicara también el establecimiento de relaciones consulares, siempre que en caso excepcional no se manifieste lo contrario. Sin embargo, como particularidad cabe nombrar que el rompimiento de relaciones diplomáticas no implica el rompimiento de relaciones consulares.

La anterior disposición, se podría inferir como medida establecida en pro de garantizar una protección mínima a los ciudadanos en el exterior, en casos de diferencias políticas entre los Estados, en casos de amenaza o posible conflicto, con el fin dar una margen o espacio temporal para facilitar o garantizar evacuaciones y demás medidas pertinentes a tomarse en cada caso, tanto de los nacionales en el país receptor, como de los funcionarios consulares en caso de que las relaciones consulares también se rompan después de un lapso determinado. Comúnmente la manifestación de terminación de relaciones consulares la proporciona el Estado receptor declarando a los funcionarios como personas, *non gratas*. En tal caso se tendrá como revocado el *exequátur* (El *exequátur* es como una autorización de reconocimiento y aceptación necesario para que el personal pueda ejercer.), de todas o las respectivas personas que brinden los servicios consulares. También se podrán finalizar las relaciones consulares mediante comunicación de alguno de los dos Estados especificando las razones, los plazos de salida o las respectivas medidas a adoptar.

El establecimiento de oficinas consulares o servicios en el exterior, se encuentra en Colombia sometido a las decisiones gubernamentales de turno, aunque normativamente se supone se deben ofrecer los servicios consulares en el exterior con total cobertura e integridad de acuerdo a lo necesario. Los requisitos formales para la apertura de una oficina consular, deben poseer un diagnóstico, una serie de estrategias y actuaciones programáticas, similares a las que se utilizan en el diseño, ejecución y evaluación de una política pública, en tanto los asuntos consulares tienen como fin esencial brindar buenos servicios a los ciudadanos nacionales, proporcionar impactos positivos y mejorar los índices de bienestar social.

Cabe aclarar que siempre que se instalen oficinas consulares y sus funcionarios, estos gozaran de exenciones fiscales a los locales, libre tránsito, inviolabilidad de archivos, inmunidad jurisdiccional, privilegios de permisos y exenciones sobre otros regímenes e inspecciones que lleve a cabo el Estado receptor. También gozaran de libre comunicación con el Estado que envía y todos los nacionales. Sin embargo, existen situaciones condicionales para la libre comunicación: por ejemplo en el caso de que un consulado pretenda crear una emisora, tendrá que pedir permiso específico para ejecutar dicha acción.

Es necesario aclarar que los consulados y sus funcionarios deberán siempre respetar las leyes y reglamentación del Estado receptor, especialmente en materia penal y disciplinaria, es decir no cometer delitos denominados como típicos o infringir arbitrariamente las normas.

Marco funcional establecido por lineamientos internacionales.

Según lo consignado en el artículo 5 de la convención de Viena sobre relaciones consulares de 1963, las funciones consulares son:

a) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional⁵

Estos límites a los que refiere este numeral, tienen que ver con el respeto de los derechos humanos de terceros. Los consulados no pueden por ejemplo hacer uso de la fuerza con fines de proteger un nacional.

b) fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención⁶

Cabe destacar que una de las funciones transversales de los consulados es realizar promoción del país que envía con el fin de darlo a conocer y fortalecer los lazos de amistad y cooperación en todos los ámbitos.

c) informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas;

se aclara que puede informarse siempre y cuando no viole los estamentos de confidencialidad que tenga el Estado receptor, en tanto es indebido que un consulado realice divulgación confidencial a públicos externos sin autorización, por eso se habla de la información por medios lícitos.

d) extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas las que deseen viajar a dicho Estado;

Realmente esta es una de las principales funciones de los consulados, y donde estos deben brindar unos servicios especialmente eficientes y oportunos, en tanto son los más requeridos y son de vital importancia.

e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;

Los consulados aparte de las personas comunes, también deben brindar asistencia a empresas o compañías originarias del Estado que envía y que como multinacionales tengan sede o realicen actividades allí.

f) actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor;

Expedición de pasaportes, Ordinario, Fronterizo, Provisional, Diplomáticos y oficiales. Expedición de Visas.

Las funcionalidades que hacen referencia a continuación, en términos generales son concernientes a las diferentes medidas para brindar protección a los nacionales en el extranjero:

g) velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor;

h) velar, dentro de los límites que impongan las leyes y regla-

mentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela;

i) representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente;

j) comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor y, a falta de los mismos, de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor;

k) ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía, los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo y, también, de sus tripulaciones;

l) prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el apartado k) de este artículo y, también, a sus tripulaciones; recibir declaración sobre el viaje de esos buques, examinar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor, efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los oficiales y los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía;

m) Ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor"

Normatividad y organización de los asuntos consulares de Colombia.

Como normatividad nacional aplicable tenemos apartes de la ley de carrera administrativa, la ley 909 de de 2004 y algunos decretos como el 274 del 2000, que regula el servicio exterior de la república y la carrera diplomática y consular, dentro del sistema de la función pública de Colombia.

Ahora daremos una mirada al esquema organizacional,



observando la ubicación de los asuntos consulares dentro del organigrama jerárquico del ministerio de relaciones exteriores: En la cancillería de Colombia, existe la denominada "Dirección de asuntos consulares y comunidades Colombianas en el exterior"⁷ la cual esta adscrita a la secretaria general del ministerio, la que a su vez esta bajo mando del canciller de la república. Los consulados están vinculados a esta dirección de asuntos consulares y podría decirse que son de "tercer orden" en tanto están en la ubicación mas baja del organigrama. Al parecer por lo anterior, los asuntos consulares no son importantes.

Es de enunciar que en Colombia el servicio exterior es considerado como un campo especial y particular de la administración pública encargado de la aplicación de la política exterior del Estado colombiano. Teniendo en cuenta esto, especialmente los servicios consulares estarán orientados a cumplir los fines esenciales del Estado, que son entre otros el servicio a la comunidad, dar garantía de los derechos y libertades a las personas, facilitar la participación democrática y proteger en general al pueblo, que desde la constitución de 1991 es el soberano único en el Estado social de derecho colombiano.

No obstante, aunque los servidores públicos y los dirigentes de la nación surgen o provienen de la sociedad en general, estos cambian de condición al pasar a ser representantes de la institución Estatal Colombiana, adquiriendo de esta manera mayores responsabilidades y pasando a ser los garantes de los intereses del pueblo. De acuerdo a lo anterior, es relevante observar el esquema organizacional y funcional de estas personas, quienes sirven a su pueblo como representantes de la institución Estatal con principios como la calidad en el servicio que brindan. Estaríamos de esta manera dilucidando la relación Estado-sociedad, visualizando la efectividad de los parámetros establecidos normativamente en Colombia y su pertinencia dentro del marco de las relaciones internacionales y la política exterior colombiana.

En la normatividad colombiana se establecen una serie

de principios rectores para brindar servicios públicos, los cuales son aplicables a los funcionarios del ministerio de relaciones exteriores para que presten servicios tanto dentro como fuera de Colombia. Entre esos principios tenemos la transparencia, la celeridad, economía, moralidad, eficiencia, eficacia, publicidad, merito, responsabilidad⁸ etc. Igualmente son aplicables los planteamientos de la llamada Nueva Gestión Pública NGP, como lo son la función orientada a resultados, gestión descentralizada (no subyugada a sistemas jerárquicos con exceso de procedimientos), prestación directa y efectiva de los servicios, capacidad de adaptación, flexibilidad y respuesta. Los anteriores son principios que deben tenerse en cuenta en todas las prestaciones de los servicios públicos.

En el caso de los asuntos consulares, se presentan problemas especialmente en la accesibilidad y oportunidad en el ofrecimiento de los servicios en el exterior. La causa de esto es que las oficinas consulares poseen jurisdicciones sumamente grandes, que comprenden territorios de varios países y zonas de difícil acceso. Aunque es de destacar que en la actualidad se están implementando una serie de estrategias orientadas a brindar servicios de mayor calidad, incluso con carácter domiciliario para cierta cantidad de comunidades en el exterior. Un buen ejemplo de lo mencionado son las oficinas consulares móviles, que recorren los territorios de forma constante. Esta estrategia a sido especialmente útil para los procesos de renovación de cédulas de personas que habitan en los territorios distantes de Asia y África. Aun así, la extensión territorial aun es sumamente superior frente al servicio que resulta para el ciudadano muy ocasional y de poca oportunidad.

Con respecto a las formas de vinculación del personal que brinda servicios consulares, tenemos las siguientes:

- carrera administrativa,
- cargos de carrera diplomática y consular
- cargos de libre nombramiento y remoción.

Los sistemas de personal que garantizan mayores calidades profesionales son los de carrera administrativa y carrera diplomática y consular, esto debido a que la vinculación a través de ellos se realiza por concurso de meritos. La carrera diplomática y consular se diferencia básicamente por que en el proceso de selección, se establecen puntos adicionales a los otros requisitos mínimos como el ingreso a la academia diplomática de san Carlos y también se tiene en cuenta el rendimiento que los aspirantes tienen en la académica. Esta sería la forma de vinculación ideal, pues profundiza en aspectos propios de la función exterior que son muy necesarios, como lo son el manejo de segundas lenguas, conocimiento funcional

de lo consular específico para el desempeño de funciones en otros lugares y adaptación subjetiva especialmente para lugares donde las diferencias culturales son muy marcadas.

Resulta problemática la vinculación de personal para los servicios consulares, elegida por libre nombramiento y remoción, figura que es existente dentro del esquema orgánico de los asuntos consulares y del servicio exterior de Colombia en general. Problemático debido a que no esta directamente regido por los principios normativos de calidades profesionales que enunciamos anteriormente, especialmente porque no se aplica el principio de merito, sino que se elige por disposiciones discrecionales del ejecutivo que dan desestabilidad, discontinuidad, y en ocasiones bajos índices de profesionalismo y calidades de los servidores, dado que su elección ha sido muy susceptible al manejo de cuotas políticas, corrupción, clientelismo y no a los principios de merito. En este sentido, resulta preocupante que un gran número de cargos son de libre nombramiento y remoción, y que están a discreción de nombramiento del ejecutivo. Según el decreto 274 del 2000 los cargos son:

- a. *Viceministro.*
- b. *Secretario General.*
- c. *Directores: Técnico, Operativo y Administrativo y Financiero.*
- d. *Director de la Academia Diplomática.*
- e. *Director del Protocolo.*
- f. *Subsecretarios.*
- g. *Jefes de Oficina Asesora.*

Consecuencia de esto es que la suma de los cargos de carrera administrativa y carrera diplomática y consular en el ministerio de relaciones exteriores, apenas alcanza un 36% del total del personal⁹.

Las cifras de manera específica para los asuntos consulares de Colombia, son aun más problemáticas pues el merito no es principio esencial en este ámbito, donde se supone no existe necesidad de discrecionalidad o un alto grado de confianza que justifique la existencia de cargos de libre nombramiento y remoción o en condición de provisionalidad; En respuesta a derecho de petición de información, en el año 2009 la dirección de talento humano del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia proporciona la siguiente información al respecto:

Respuesta a los numerales 5 al 8 de su petición:
 5. *Personal consular en ejercicio, perteneciente a vinculación por carrera.*
 La planta de personal del ministerio cuenta con sesenta y siete (67) funcionarios inscritos en el escalafón de carrera di-

plomática y consular desempeñando funciones consulares.
 6. *personal consular en ejercicio asignado a través de libre nombramiento y remoción*

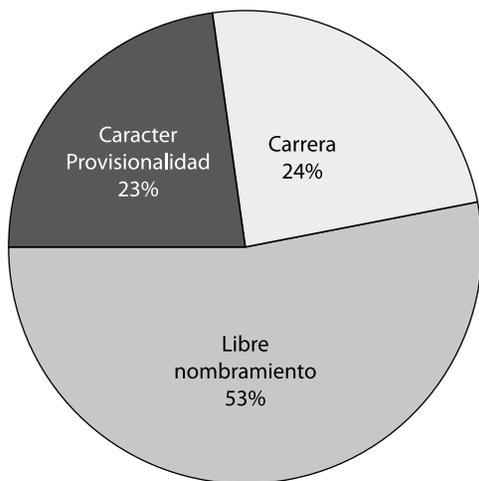
Nivel	Cantidad
Cónsul general central	2
Personal de apoyo	146
TOTAL	148

- 7. *personal consular que presta servicios vinculados temporalmente o por provisionalidad.*
En la actualidad existen sesenta y cuatro (64) funcionarios nombrados con carácter provisional desempeñando funciones consulares.
- 8. *personal consular que lleva actualmente a cabo misiones diplomáticas de carácter político.*
Dentro de la estructura de algunas embajadas de Colombia, existen cargos que tienen asignadas funciones consulares, temas que son desarrollados conjuntamente con otras funciones misionales, en estos cargos actualmente hay treinta y cinco (35) funcionarios vinculados a la planta de personal del ministerio de relaciones exteriores.

Las cifras también nos permitirían inferir que:

La vinculacion por carrera es minima en comparacion con los cargos de libre y nombramiento y remocion existentes para el desempeño de funciones consulares. Por otra parte, vemos el ingreso por carrera es en cantidad simil a la forma de vinculacion por provisionalidad. Si observamos estos mismos datos de forma conveniente, podemos observar mas claramente en el diagrama circular que proporcionalmente la vinculación por carrera es menor al 25%, es decir que más de la tercera parte de los funcionarios consulares ingresaría por discrecionalidad y no por mérito.

Formas de vinculación. Porcentajes



Aunque la normatividad dispone que los cargos de libre nombramiento y remoción también deberán estar sujetos al mérito, no existen disposiciones concretas que regulen la medición de dicho mérito, por lo cual el enunciado no es sustentable ni aplicable y de esta manera hay susceptibilidad de indebidas subsistencias de personal no apto para desempeñar labores consulares.

Finalmente, la respuesta al punto octavo del derecho de petición nos confirma la confusión existente entre el desempeño de funciones consulares y las diplomáticas de carácter político, cuestión que se vislumbra en las cifras superiores a tres decenas de personal que desempeña simultáneamente estos dos tipos de funciones, que contemporáneamente desde una perspectiva técnica son transversalmente diferentes.

Exploración comparativa internacional

Este análisis comparativo tendrá un énfasis en la distribución y categorización de los tipos de cargos que prestan funciones consulares y diplomáticas en los Estados nombrados, comparando los criterios de ingreso y calidades en la formación.

El caso Brasil

Para el caso de Brasil, nos encontramos con un servicio exterior conformado por los funcionarios generales y los diplomáticos consulares. Lo particular es que la totalidad es de carrera. Los funcionarios generales se forman en la Escuela de Administración Pública Getúlio Vargas y los diplomáticos consulares a través del instituto Río Branco. Lo bueno de este sistema es que todos los funcionarios deben tener formación previa y deben ser seleccionados a través de concurso. Adicionalmente todos los funcio-

rios están regidos por sistemas de evaluación periódicos y formación como el PROFA-I (Programa de formación y perfeccionamiento Iniciales), CAD (cursos de perfeccionamiento diplomático), y CAE (cursos de altos estudios). En términos generales diríamos que el brasileño es un sistema ideal en términos de profesionalismo, formación y mérito.

El caso México

En México el servicio exterior lo prestan los funcionarios con denominación diplomático-consular y por los funcionarios Técnico-administrativos. El instituto Matías Romero coordina los concursos, evalúa y proporciona las disposiciones de ascenso. No existen siquiera disposiciones de libre nombramiento y remoción, ni de nombramientos políticos. Casi la totalidad de los funcionarios pertenecen a carrera, pero informalmente se dice que una minoría bastante pequeña, se hacen nombramientos por influencia política. No obstante, en términos generales y formalmente la única forma para vincularse al servicio exterior es mediante el mérito y la carrera.

El caso Ecuador

El servicio exterior está compuesto por la carrera civil-diplomática y la carrera administrativa. La academia Antonio J. Quevedo es la encargada de llevar a cabo los procesos de capacitación, selección y actualización de los funcionarios. Aunque en el Ecuador si hay cargos diplomáticos de libre nombramiento y remoción, la ley establece un límite máximo de 25% que se da para los cargos de confianza del ministro. Sin embargo, como particularidad para el ingreso a carrera diplomática-civil, uno de los requisitos es ser doctor o licenciado en derecho internacional.

Conclusiones

Finalmente, después de haber intentado realizar una aproximación a los esquemas funcional y organizacional de los asuntos consulares de Colombia, y observando que la función consular en particular es una extensión de la administración pública en el exterior, con las particularidades propias del derecho internacional, es de observar que resulta poco conveniente la presencia de cargos de libre nombramiento y remoción en el desempeño de funciones consulares, en tanto estos cargos solo tienen justificación de existencia en las relaciones diplomáticas y políticas que exijan grados de confianza y confidencialidad rigurosa, por lo tanto no son directamente concernientes a los asuntos consulares, pues estos son servicios básicos inabrogables e inmutables y no deberían estar sometidos a decisiones políticas del gobierno de turno.

Hay que proporcionar una diferenciación entre lo diplomático y lo consular, orientando los esfuerzos a fortalecer este último, con el objeto de ofrecer las funciones consulares idóneamente, los servicios de manera organizada y con el personal apto para tal. Las funciones consulares deben ser prestadas en todos los lugares del mundo donde haya colombianos, pues son sencillamente esenciales para la subsistencia y deben fortalecerse pues serán cada vez más necesarios en el actual contexto de globalización y cambio.

Los asuntos consulares deben tomarse con mayor seriedad en Colombia, es necesario crear para tal una instancia administrativa de mayor importancia que se ocupe de ellos. Deberíamos seguir el ejemplo del sistema brasilero en lo que respecta a los asuntos consulares, donde todos los funcionarios deben ser de carrera. Con respecto a los de libre nombramiento y remoción, deben limitarse o ser más condicionados, como en el caso de Ecuador, donde hay porcentajes máximos y disposiciones especiales. Se debería dar más relevancia a la Escuela Superior de Administración Pública en la formación, capacitación y elección de personal consular, como en el caso de la Getulio Vargas del Brasil que tiene papeles protagónicos en este tipo de procesos.



BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ Julio, PUENTES Jorge, CHAVEZ José. (2008) Paradigmas de la función consular: Gestión organizacional, asistencia y protección. Editor: J. Álvarez Sabogal. Versión pdf consultada y descargada de: <http://paradigmaconsular.googlepages.com/>.

CAMARGO, Pedro Pablo. (1983) Tratado de derecho internacional. Tomo 1. Editorial Temis de Colombia.

CASTRO Jaime, (2008) Constitución Política de Colombia, concordancias, referencias históricas e índice analítico. Segunda Edición. Editorial UR-ESAP.

Código contencioso administrativo. Decreto 01 de enero de 1984 y reglamentarios. (2008) Editorial Unión Ltda.

Convención de Viena sobre relaciones consulares. (24 de abril de 1963)

Decreto 274 de 2000. Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular de Colombia.

Ley 909 de 2004, Nueva carrera administrativa (2008) Representaciones, ediciones y distribuciones El Trébol Ltda.

MORALES Lama, Manuel. (2008) SOBRE LA FUNCIÓN CONSULAR DE HOY. Consulta abril 2009 en <http://www.listin.com.do/app/article.aspx?id=66494>.

TICKNER B. Arlene, PARDO Oscar y BELTRAN Diego. (2006) ¿Que diplomacia necesita Colombia?. Universidad de los Andes (Colombia) Facultad de Administración, Departamento de ciencia política.

TORROBA Sacristán, José. (1993) "Derecho Consular-Guía Práctica de los Consulados en España", Madrid.

VILARIÑO Pintos, Eduardo. (1987) Curso de derecho diplomático y consular: parte general y textos codificados. Madrid: Tecnos.



REFERENCIAS

1 Este texto hace parte del trabajo final de la cátedra de "Relaciones políticas y económicas globales e internacionales", realizado bajo la tutoría de la docente Elsy Luz Barrera durante el año 2009.

2 Ha sido supervisor de proyectos de investigación en la compañía Opinión Meter Internacional, Colombia. Es Estudiante de Administración Pública. Diplomado en metodología y epistemología de la investigación. Miembro de los grupos de investigación Formativa Mithistórica e Huitaca de la ESAP.

3 Vilariño Pintos, Eduardo. (1987) Curso de derecho diplomático y consular: parte general y textos codificados. Madrid: Tecnos, pág. 91.

4 Torroba Sacristán, José. (1993) "Derecho Consular-Guía Práctica de los Consulados en España", Madrid, Pág. 11.

5 Convención de Viena sobre relaciones consulares. (24 de abril de 1963) artículo 5

6 *Ibid.* 3. igual literales c - m.

7 De acuerdo a lo establecido en el decreto 00110 de 2004, el cual deroga en esta materia al 2105 de 2001.

8 Decreto 274 de febrero de 2000. Artículo 4, de los principios rectores.

9 TICKNER B. Arlene, PARDO Oscar y BELTRAN Diego. (2006) ¿Que diplomacia necesita Colombia?. Universidad de los Andes (Colombia) Facultad de Administración, Departamento de ciencia política. PAGINA 81.



La incidencia de las finanzas públicas en la pobreza

*Diana Cristina Rodríguez Salcedo
Leiddy Johanna Rubiano Galicia*

*Estudiantes IX semestre
Escuela Superior de Administración Pública*

Introducción

“La pobreza debe ser entendida como la privación de las capacidades elementales y no, según el uso corriente, como simple falta de ingresos. No se trata de negar la evidencia según la cual un ingreso bajo constituye evidentemente una de las causas esenciales de la pobreza por la misma razón que la falta de recursos es la principal fuente de privación de las capacidades de un individuo”
[Sen Amartya. “Une nouveau modèle écono mique”]

El presente escrito tiene como fin presentar el concepto de pobreza desde diferentes perspectivas teóricas y su relación con las finanzas públicas, frente a lo cual se propone abordar el tema en tres fases. Primero, se presentará el concepto de pobreza y los tipos de pobreza que existen; segundo, se abordará la incidencia de las finanzas públicas en la pobreza, y por último, se expondrán las conclusiones sobre el tema.

Antes de entrar a desarrollar la temática propuesta en el párrafo anterior se debe decir que desde el punto de vista de diferentes teóricos no sólo existe un tipo de pobreza, sino que existen diferentes tipos que no necesariamente se enmarcan en la conceptualización general que se le da al tema, en cuyo seno se generan diversas conceptualizaciones que se encuentran ligadas tanto a las formas de percepción por parte de la sociedad, como a las formas

bajo las cuales los gobiernos de un determinado momento inciden en la toma de decisiones en cuanto a materia de política monetaria, fiscal, cambiaria, etc.

Tomando como base lo anterior y siguiendo el orden lógico planteado, es necesario establecer que el concepto general que se tiene sobre la pobreza (tanto por parte de la población como por los mismos gobernantes) se enmarca en que *"Los individuos, familias, grupos de la población se consideran en pobreza cuando carecen de los recursos necesarios para obtener el tipo de dietas, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y equipamiento que se acostumbra, o al menos son ampliamente promovidas o aprobadas en las sociedades a las que pertenecen"*, excluyéndose a este tipo de personas por no acomodarse a los estilos de vida de la población promedio, en donde la generación de las demandas sociales surgidas por la necesidad de cubrir ciertos estándares de vida se crean por la interacción del mercado.

Sin embargo, se hace relevante mencionar que el tipo de pobreza al que nos referimos anteriormente contrasta con los planteamientos de Manfred Max-Neef, Antonio Lizalde, Martín Hopenhayn, Amartya Sen, la OMS (Organización Mundial de la Salud), entre otros, de acuerdo a los siguientes postulados: El primero de ellos es el de necesidad, concepto que se encuentra articulado con el de pobreza, ya que al revisar los trabajos de investigación realizados alrededor del tema se encuentra que dicho concepto se genera en la falta o carencia de dotaciones iniciales que permitan potencializar tanto las capacidades como las realizaciones del ser humano. En éste sentido Manfred Max-Neef esclarece que las necesidades permiten el surgimiento de una tensión entre carencia –a nivel fisiológico-y potencia – entendida en la motivación, movilización y compromiso del individuo-, cuestiones que se forjan a través de dos criterios: el primero, de acuerdo a la categoría existencial de los seres humanos dada por las ideas del ser, tener, hacer y estar. El segundo, se presenta de acuerdo a la categoría axiológica dada por las limitaciones de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. En cuanto a la segunda categoría mencionada Amartya Sen elabora un planteamiento referido a la no expansión de capacidades generadas principalmente por el sistema económico en el cual se encuentra inmersa la población, entendiendo las capacidades como la libertad de opción que tiene el ser humano para forjar tanto el tipo de vida individual y social como la habilidad para lograr dichas condiciones de vida.

Un segundo postulado, está ligado al concepto de pobreza desde diferentes factores, conformados en cuatro grandes partes: Como carencia o como necesidades

básicas insatisfechas, como falta de desarrollo de las capacidades, como exclusión de derechos y como un enfoque sistémico-estructural de la pobreza.

a. Como carencia o como necesidades básicas insatisfechas: Este punto se refiere exactamente a los índices de consumo que deben tener las personas en un determinado contexto, en donde, se hace evidente que lo más importante para entrar a hacer parte del sistema económico en el que se encuentran inmersos, es haciéndose partícipes de los derechos constitucionales de los que son sujetos, como fuente de condiciones iniciales que les permite desarrollar sus capacidades. Algunos de estos se enmarcan en la vivienda, salud, educación, entre otros, frente a lo cual, se observa que varias entidades del nivel internacional han entrado a jugar un papel bastante importante, ya que es a partir de sus políticas que el Gobierno debe entrar a manejar los índices y los proyectos pertinentes para tratar de disminuir e incluso de desaparecer este fenómeno, entre ellos se encuentran el BM y el FMI, cuyas políticas giran en torno a incentivar el crecimiento económico, como única solución a los problemas sociales y financieros del país, cuyo centro de ejecución se enmarca en que los pobres se hacen pobres en la medida en que no buscan los medios necesarios para salir de su condición, entre los que se encuentran la incapacidad de hacerse oír y de brindar a su familia un mínimo nivel de consumo.

b. Como falta de desarrollo de las capacidades: Este grupo se caracteriza por plantear que las capacidades del ser humano no se dan únicamente en el nivel económico sino también en los aspectos psicológicos, sociales, políticos, entre otros, ante lo cual se plantea que el ser humano está inmerso en las superestructura del Estado, entendida esta como la existencia de factores económicos, sociales, culturales, ideológicos y políticos en los que se encuen-



tra el hombre para el desarrollo de sus potencialidades, en donde, es relevante plantear que el hombre tiene cierto tipo de necesidades que no sólo se enmarcan en los procesos fisiológicos y productivos sino también en procesos axiológicos que le permiten tener voz y voto en las políticas del Estado y que por ende le den la facultad de plantear estrategias y proyectos que estén acordes a sus intereses como componente de una comunidad y no como un individuo aislado de la sociedad.

c. Como exclusión de derechos: En este postulado, se observa que los planteamientos giran en torno a los procesos mediante los cuales las personas son excluidas de procesos participativos tanto en el nivel económico, como en los niveles sociales, político y cultural, en cuyo seno se observa que la población está dividida entre los de arriba y los de abajo, entre los que hacen parte de las dinámicas del mercado y los que no, lo cual, se encuentra íntimamente ligado, con las formas en que los avances a nivel tecnológico y productivo son centralizados en sólo un sector de la población y por ende el nivel de ingreso que tienen las personas para cubrir sus necesidades y brindar un cierto grado de calidad de vida a su familia se encuentra restringido.

d. Como un enfoque sistémico-estructural de la pobreza: Colombia se considera como un Estado sistémico, dadas las relaciones interpersonales que se tejen por parte de la población colombiana y de sus gobiernos de turno, en donde, se hace evidente que las formas de organización de los sectores de la población incluyen las diferencias entre uno y otro de estos, obviamente con la noción de favorecidos o no favorecidos por el sistema económico del momento, sin embargo, se observa que la estructura política del país hace evidente la otra forma que adopta el Gobierno en el cumplimiento de sus funciones y que radica principalmente en el orden establecido al interior del país, en donde se observa que los determinismos económicos, políticos y sociales plantean el orden que debe seguir la población y la oportunidad que tiene esta de entrar en el sistema económico preponderante en un momento determinado.

De acuerdo a lo planteado anteriormente, es importante establecer que al interior de la sociedad se establecen clasificaciones en torno a quienes son pobres y quienes no, y en cuanto a su nivel de pobreza, en donde se pueden observar las siguientes determinantes:

a. Los no-pobres: Son aquellas personas que pueden ejercer sus derechos, debido a que poseen unas dotaciones iniciales, tanto intangibles como tangibles, que les permiten poner en práctica sus capacidades y por ende tener un nivel de calidad de vida adecuado.

b. Los pobres coyunturales: Son aquel sector de población que ven amenazados el ejercicio de sus derechos y del potenciamiento de sus capacidades, dado el alto grado de vulnerabilidad que tiene en un cambio en el entorno sobre todo en lo relacionado en el ámbito económico, pero que cuentan con unas dotaciones iniciales mínimas.

c. Los pobres estructurales: Es el sector de la población que se encuentra en un alto grado de vulnerabilidad, dado que no cuenta con unas dotaciones iniciales que le permitan protegerse de los cambios en el entorno y que por tanto están sujetos a la inestabilidad en el cumplimiento de sus necesidades, debido a que no tienen los medios para potencializar sus capacidades.

d. Los pobres en miseria: Son aquellas personas que no tienen ningún tipo de oportunidad de elección entre el conjunto de necesidades biológicas y en algunos casos axiológicas que le son propias, dado a que no cuentan con ningún tipo de dotaciones iniciales que les permitan cubrir sus requerimientos.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo expuesto hasta el momento se abordará la incidencia de las finanzas públicas de acuerdo al concepto general de pobreza mencionado anteriormente, para ello se tomarán algunos factores macroeconómicos como lo son: el desempleo, la inflación, la tasa de cambio, los salarios, entre otros. Factores que son manejados por parte de la política económica que implementa el Gobierno de acuerdo a los ajustes estructurales que son necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones frente a la sociedad, como por los que le son impuestos por organismos internacionales que entran a ser parte de la vida económica de un país por la importancia que tiene a nivel mundial.

Partiendo de este planteamiento, empezaremos diciendo que los factores macroeconómicos que se han nombrado anteriormente, inciden en la pobreza en la medida en que es alrededor de estos que se implementan reformas que de una u otra forma afectan a uno o varios sectores de la población, produciendo en muchos casos el aumento de la desigualdad y de la inequidad, lo cual, se refleja en el surgimiento de los diferentes niveles de pobreza que existen y que ya han sido mencionados durante el transcurso del texto, así por ejemplo el desempleo es un factor que impacta en el poder adquisitivo de las personas y en la posibilidad que tiene para constituir una canasta básica para su bienestar tanto individual como familiar, como también incide en la no capacidad de ejercer sus derechos como la salud y la educación que de una u otra forma le permiten desarrollar sus capacidades y por ende entrar a jugar un papel importante en el sistema econó-

mico imperante; no obstante es importante decir que en este factor entra a jugar un papel relevante, el hecho de que la políticas que debe implementar el Gobierno están relacionadas con organismos internacionales, ya que éstas giran en torno a la privatización y por ende a la disminución de salarios y a la generación de desempleo, en la medida, en que muchas de las reformas que se deben imponer al interior de la sociedad abogan por el crecimiento económico, enmarcado en el corto plazo, en donde, no se piensa en erradicar el problema sino en amortiguar la situación.

Un segundo factor macroeconómico es la inflación, entendida como el aumento más o menos rápido y continuo de los precios originado por el desajuste entre la oferta y la demanda, lo cual, no permite que el bienestar de la población sea el adecuado, pues disminuye el consumo debido que los salarios siguen siendo los mismos pero con la diferencia de que los precios a nivel de la canasta familiar, transporte, educación, entre otros sufren un incremento que no permiten el acceso a estos bienes.

Además de lo anterior, se debe decir que la inflación repercute en la disminución o en el aumento de las tasas de interés que se aplican en el sector económico y que inciden en la generación de la pobreza cuando estas suben y la población no tiene ni la capacidad de cubrir el endeudamiento ni las otras necesidades que son propias al ser humano, cuestión que además se encuentra ligada a variables como el desempleo, la disminución de los salarios, entre otros; lo cual, genera la desestabilidad económica y social del país.

Así mismo, la base monetaria y la tasa de cambio inciden en el bienestar de la población, ya que la revaluación o devaluación del peso incurre en el aumento o disminución de los precios que poseen los productos en un determinado mercado y establece los niveles de empleo en las empresas comercializadoras de bienes en el extranjero, ya que si la revaluación es demasiado alta la competencia internacional se asevera, lo cual, no permite posesionar los productos en el mercado generando pérdida por parte de los exportadores y por ende el despido de trabajadores.

Por otro lado, el sistema tributario impacta en el aumento o en la disminución de la pobreza, en la medida en que el

pago y la distribución de las obligaciones realizadas por parte de la población y del Gobierno [respectivamente] sean debidamente manejados en la planeación estatal en pro del desarrollo y el bienestar social, con el fin, de lograr la equidad y el equilibrio necesarios para la disminución de las brechas sociales.

Tomando como base lo planteado hasta el momento y siguiendo el orden propuesto al inicio del escrito, pasaremos a presentar las conclusiones sobre el tema en tres momentos: primero plantearemos las ideas generadas a partir de los tipos de pobreza existentes y de su relación con la noción general que se le da al tema, segundo, expondremos lo relacionado a la incidencia de factores macroeconómicos y de la actuación del Gobierno en lo concerniente al tema y por último plantearemos la necesidad de articular las políticas económica y social del Gobierno para generar el bienestar social y económico del país.

Teniendo esto como referente, empezaremos diciendo que desde los diferentes teóricos a los que hemos hecho referencia, se puede dilucidar que la pobreza no se debe enmarcar solamente en las lógicas económicas del mercado, sino también en las formas de ser y de hacer de las personas, ya que los gobiernos tienden a dirigir sus políticas hacia el crecimiento económico donde se maneja la idea romántica de que el aumento de la productividad en las lógicas del mercado es directamente proporcional con la reducción de la pobreza y por ende del aumento del bienestar de la población, no obstante, se debe decir que durante el transcurso de la historia se ha demostrado que la implementación de dichas políticas sólo se desarrollan a corto plazo, a partir de la inserción de

organismos internacionales en las formas de actuación del Gobierno, en donde, se exigen reformas en cuanto al papel y al tamaño del Estado a través de la desregulación, la privatización, la reducción de la inversión pública, la descentralización, la generación de garantías para el funcionamiento del sector privado, la menor tributación directa en favor de la tributación indirecta,

la liberación del sistema financiero, la flexibilización del mercado laboral, entre otros, siendo que el manejo de proyectos que tengan como fin la disminución de la pobreza se debe llevar a largo plazo con miras al incentivo y a la producción de los medios necesarios para que el sector de la población, denominado pobre, entre a ser



parte de las sociedad de forma total, de tal manera que no sólo se den los incentivos en el ámbito económico, sino también cultural, productivo, social, participativo, entre otros, por esta razón, se hace necesario que se articulen las políticas que plantea el Gobierno, ya que lo ambiental, lo cultural, lo educativo, la salud, la vivienda, el trabajo, etc, se relacionan con el bienestar de la población y no sólo el ámbito económico, en este punto cabe aclarar, que no sólo se debe considerar pobre a aquella persona que no tiene los medios económicos necesarios para suplir sus demandas, sino también aquella persona que no cuenta con un mínimo nivel de seguridad, protección, afecto, identidad, etc.

Ahora bien, en cuanto a lo relacionado con los factores de las finanzas públicas y su incidencia en la pobreza, se debe decir que el desempleo, la liberación del sistema financiero, la disminución en la inversión pública, la privatización, entre otros, se encuentran íntimamente ligados a las políticas establecidas por los organismos internacionales como el BM y el FMI, en la actuación del Gobierno, frente a lo cual, se hace necesario el establecimiento de criterios que permitan la autonomía y la soberanía por parte del Gobierno frente a los lineamientos de las relaciones internacionales, como al establecimiento de políticas económicas con reflexiones adecuadas al bienestar social y no manipuladas hacia intereses particulares. Este planteamiento se elabora, a partir de lo evidenciado con el ajuste estructural que promovió el BM en varios países, en donde el sistema estatal, para promover el crecimiento económico llevó a la privatización de algunas empresas y a tendencias regresivas con respecto a la distribución de la renta, por ejemplo los asegurados en el sistema de seguridad social son *"Los que aprovechan en primer término los aportes que hace el Estado al sistema [...] en forma de cuotas, subvenciones o liquidación de déficits. Pero como las transferencias estatales se financian sobre todo con impuestos indirectos al consumo, todos los consumidores contribuyen al financiamiento, incluso aquellos que no están incluidos en el sistema de seguridad social. Algo similar ocurre con los aportes de los empresarios; como en las economías cerradas éstos a menudo han trasladado y trasladan a los precios los costos adicionales de salarios, el gasto del financiamiento vuelve a recaer sobre los consumidores. Esto significa que los empobrecidos y los marginados de la sociedad, los desempleados y los trabajadores del sector informal están contribuyendo indirectamente a financiar un sistema de seguridad social en el que ellos no tienen cabida. De esa manera transfieren una parte de sus ingresos en favor de los que ya son privilegiados de la sociedad"*2.

Por último y teniendo en cuenta las ideas planteadas durante el transcurso del presente escrito, se evidencia que el gobierno debe hacer reformas de orden econó-

mico, político y social, ya que la pobreza no sólo se debe a problemas económicos sino a problemas políticos de carácter gubernamental, en donde se evidencia que los lineamientos en la ejecución de algunas políticas públicas giran en torno al cumplimiento de los intereses de sólo un sector de la población, ante lo cual, se deja de lado al resto de sectores que componen la sociedad y por lo tanto los procesos democráticos y participativos de los que tanto habla la constitución política no son llevados a cabo, es decir, la población que no está inmersa en los procesos económicos es invisibilizada, por lo que es importante que el Gobierno lleve a cabo las reformas necesarias que no amortigüen en el corto plazo la problemática que se da con la pobreza sino que se permitan los lineamientos en el largo plazo, dados por la articulación de las políticas mencionadas y en cuyo seno debe participar la población en general, con el fin, de evitar brechas sociales de desigualdad y de inequidad en la formulación y ejecución de estas.



BIBLIOGRAFÍA

Alvarado Acevedo, Alberto. Pobreza: una propuesta de análisis sistémico. Pontificia Universidad Javeriana. Instituto de Políticas de Desarrollo, Fundación Konrad Adenauer. Bogotá. 2004.

Boltvinik, Julio. Pobreza y necesidades básicas: conceptos y métodos de medición. PNUD. Caracas. 1990.

CEPAL. Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 2003.

Corredor Martínez, Consuelo. "¿Es la pobreza un problema de exclusión?: Implicaciones de política". Contenido en: Equidad y política social en Colombia I. Seminario pobreza y política social en Colombia. Bogotá. 1998. PP. 7-14.

González, Jorge Iván. "Una aproximación, desde la macroeconomía, a la pobreza y a la distribución del ingreso". Contenido en: Equidad y política social en Colombia I. Seminario pobreza y política social en Colombia. Bogotá. 1998. PP.65-77.

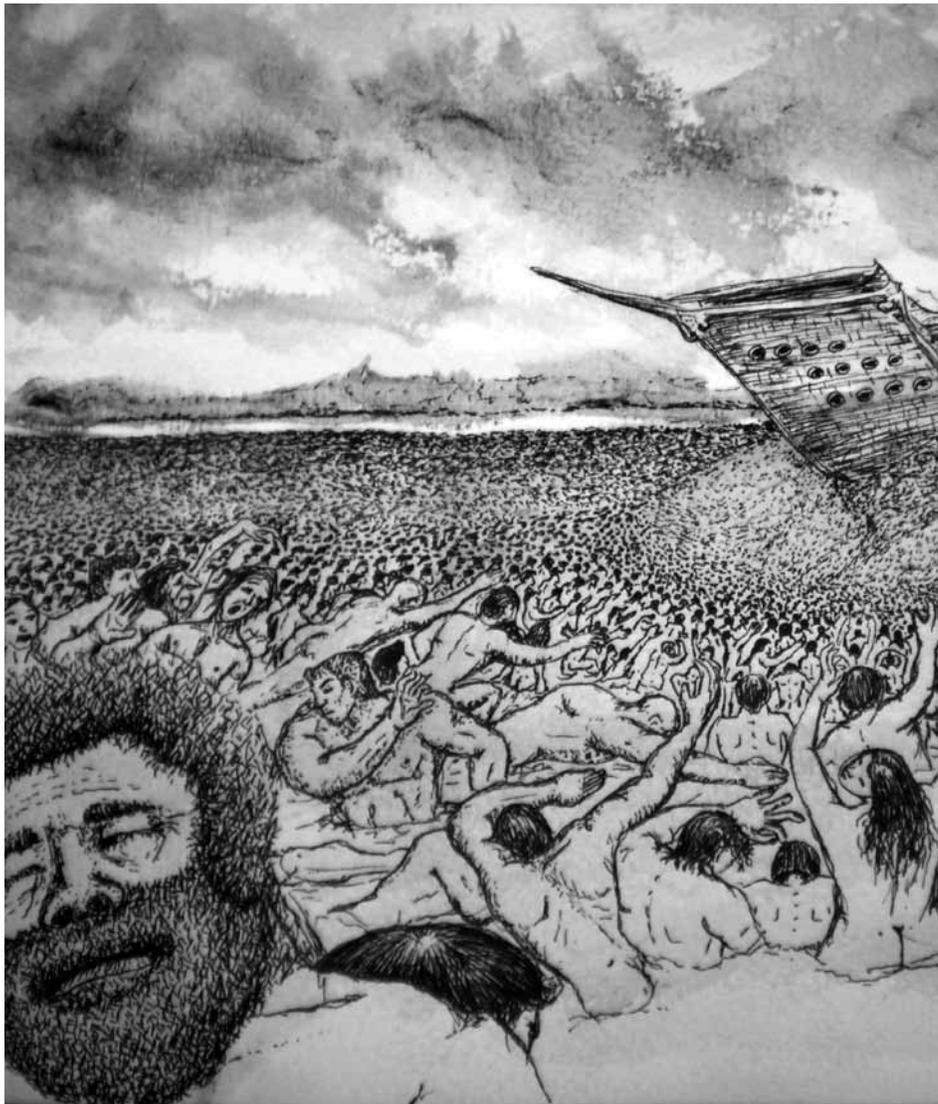
Stahl, Karin. Política Social en América Latina. La privatización de la crisis. Nueva Sociedad No.131 mayo-junio 1994, PP. 48-71.



REFERENCIAS

1 Townsend, Peter. *Poperty in the United Kingdom*. Penguin. Harmondsworth. Gran Bretaña. 1979. Citado en *Pobreza y Necesidades Básicas. Conceptos y métodos de medición* por Julio Boltvinik. PNUD. Caracas, junio de 1990.

2 Stahl, Karin. *Política Social en América Latina. La privatización de la crisis*. Nueva Sociedad No.131 mayo-junio 1994, pp. 48-71.





Dinámicas y procesos de reapropiación de los espacios históricos-culturales en la localidad La Candelaria y concepción actual de los habitantes sobre el territorio

Ivonne Johanna García

Estudiante IX semestre

Escuela Superior de Administración Pública



¿Por qué actualmente la localidad la Candelaria se considera patrimonio histórico-cultural de Bogotá?

La concepción y vida cultural desarrollada en el territorio actualmente conocido “La Candelaria” u oficialmente la localidad No. 17 del Distrito Capital, manifestada en sus calles, plazas, plazoletas, edificaciones arquitectónicas, parques, monumentos históricos y demás espacios dan cabida a múltiples expresiones artísticas, culturales y de tradiciones populares que no solo resaltan el patrimonio cultural-artístico sino además el patrimonio histórico-político de la ciudad de Bogotá, sin embargo existe un vacío de identidad patrimonial, de pertenencia cultural e histórica y de recuperación de la memoria local, que junto a las prácticas del régimen capitalista (poder financiero local, infraestructura comercial y de servicios etc) ha conllevado a la marginalización del espacio, deterioro de la calidad de vida y alarmantes índices de violencia e inseguridad debilitando las relaciones de los ciudadanos con su territorio.

Ante esta situación problemática nuestro propósito es mostrar los resultados del estudio investigativo realizado en la localidad la Candelaria sobre los procesos de apropiación y reapropiación del territorio bajo una mirada cultural, específicamente en los siguientes interrogantes propuestos previamente: ¿cuáles fueron los procesos de colonización del territorio de la candelaria para que actualmente se considere patrimonio cultural e histórico de Bogotá?, ¿cuáles son las características de la población

que llevo a cabo estos procesos? ¿Cuál es la percepción del territorio La Candelaria actualmente? Y ¿Porque si es considerado patrimonio histórico-cultural la identidad, conocimiento, participación y conservación cultural es tan débil o se ha perdido actualmente?

Gracias a la revisión bibliográfica, análisis de encuestas metodología de matrices y tablas específicas y la interpretación y dedicación personal presento a continuación una breve reseña histórica sobre la evolución de los procesos de construcción y colonización de la localidad La Candelaria desde el periodo prehispánico hasta el periodo contemporáneo y el esbozo de algunas de las percepciones actuales de los habitantes sobre el territorio con especial énfasis en la participación ciudadana en la conservación y recuperación del patrimonio histórico-cultural de la Localidad la Candelaria.



¿Qué encontramos? La candelaria y sus antecedentes históricos

Los procesos de colonización del territorio hoy llamado la candelaria se remonta a la época pre-colonial del territorio, por ello la concepción de que la historia de la actual localidad la candelaria es casi la misma que la de Bogotá, el primer aspecto a precisar es que se paso de una estructura **político-social de Cacicazgo**, es decir el predominio de un cacique llamado el Zipa sobre la llamaba Bacatá y organizado bajo una confederación denominada muisca, donde se practicaba el gobierno autónomo y se mantenía la territorialidad de las respectivas comunidades, los indígenas vivían en bohíos (pequeñas viviendas hechas de bahareque y techo de paja) y concebían a la tierra y la naturaleza como su madre divina, a quién cuidaban y adoraban más que así mismos; a una organización territorial impuesta por los españoles basada en propósitos estratégicos militares para la concentración de mercados y distribución de productos sobretodo el oro que era exportado a la Corona en España¹.

Aquí la apropiación del territorio por parte de los españoles cambio la forma de organización enfocada a la construcción de obras de infraestructura, pues en 1538 se habían construido doce chozas y una capilla, dándole el nuevo nombre al territorio de los chibchas "Nuevo Reino de Granada", además se desarrollan los primeros intentos urbanísticos, con el trazo de calles, la designación de la ubicación de la plaza central, la construcción de la iglesia principal, terrenos para la casa de gobierno, la cárcel y dependencias administrativas, se nombran a los alcaldes y regidores (León, 2008).

Hablando un poco de la población del siglo XVI, es interesante la diferenciación entre indígenas, mestizos y españoles pobres que habitaban en bohíos, además de las capas medias de artesanos, mestizos y tenderos y la clase que conformaba el poder virreinal conformado por los encomenderos y funcionarios que cumplían una triple función jueces, administradores y concejales. Importante especificar que para la época el territorio se denominará Santa fe, caracterizada por ser una ciudad burocrática y eclesiástica que reunía a las castas de letrados y jueces, de clérigos y frailes.

Para este momento histórico la percepción y forma de organización del territorio fue distinta para los indígenas y españoles, el cambio se visibiliza a partir del proceso de expropiación del territorio por parte de los españoles a los indígenas, que género además de un sometimiento de los nativos a sus nuevas formas de gobierno, la implantación de las lógicas de la tradición municipal española.

Pasando al siglo XVII la ciudad contaba con veinte manzanas de sur a norte, y de oriente a occidente, con diez, la Candelaria era mucho más pequeña de lo que es actualmente, ya que su perímetro según Cortez coincidía con la zona de influencia del Templo (actualmente Catedral Primada), considerado el órgano principal de la ciudad, en donde toda relación política, social y cultural giraba en torno a la Iglesia². Aquí los contrastes de clase no eran muy violentos, la pobreza dominaba y la ciudad se convertía en una mezcla de modos de vivir, entre ricos y pobres. El florecimiento de las artes en Santafé, hidalgos, menestrales y plebeyos, cuchilleros y albañiles, merca-





deres e industriales, lapideros, vaciadores y canteros alternaban en la tienda de la plaza mayor y en la calle de los mercaderes. La artesanía dio lugar a una organización similar a la de los gremios medievales españoles y además sirvió de refugio a los indígenas para ejercitar los oficios tradicionales³. De esta manera una de las actividades laborales más practicadas en esta época fueron las artes y los oficios.

Se visibilizaban dos clases el español, considerado de linaje puro por su cultura y propósito evangelizador; por esta razón tiene acceso al comercio, y los altos cargos civiles y eclesiásticos son su privilegio exclusivo. Los "oficios plebeyos", o trabajos manuales, están destinados casi siempre a los criollos menos favorecidos, y la condición más humilde, como encomendado, peón o mitayo, corresponde al indígena. La distribución de la ciudad obedece también a la marcada división social. En la adjudicación de los solares en Santafé se tomaron en cuenta, para conceder favores, la topografía, la cercanía de la iglesia, la vecindad a la plaza y las distancias de las fuentes de agua y leña. Los pobladores más codiciosos apoyados en este imperio, se las arreglaban para ocupar las zonas más susceptibles a la valorización; las restantes quedaban para los subordinados.

Cabe señalar la siguiente cita de Monseñor José Bermú-



dez acerca de la visión de la ciudad de ese entonces: "...se alargaba de norte a sur por las faldas de los cerros, al centro se podía contemplar el barrio de la Catedral, a la derecha el de Sta. Bárbara y al lado opuesto el de las Nieves, con la plazoleta de San Victorino se llegaban a los límites de la ciudad, y por último, con la Catedral y más hacia arriba se encontraba el convento de los Agustinos recolectos y la Iglesia de la Candelaria... en la Calle Real, que era la principal, las casas, aunque de tapia pisada, eran de dos pisos, con un balcón corrido hacia la calle, mientras que las otras casas eran de un solo piso, con ventanas bajas cubiertas de barrotes de hierro y con un gran portón con entrada al zaguán"⁴

Como puede observarse la arquitectura de la ciudad para los habitantes de la época tenía su encanto y era valorado significativamente, pero además el papel de la iglesia es interesante porque adquiere amplio poder político, económico y social, los edificios religiosos se consideraban lugares de bienestar y comodidad, donde algunos miembros de la sociedad con suficientes rentas perpetuaron el patrimonio artístico y religioso conformado por conventos, monasterios e iglesias. La iglesia ejerce un dominio absoluto en el campo de la educación, todos los centros de enseñanza de la Nueva Granada, desde las escuelas de gramática hasta las universidades, están a cargo de eclesiásticos, especialmente dominicos y jesuitas.

Al finalizar el primer tercio del siglo XVII, empiezan a formarse en Santafé grupos de intelectuales que desenvuelven manifestaciones culturales propias. Están integrados por cronistas, poetas, humanistas y también por los primeros pintores, todos ellos formados en los colegios y universidades recientemente fundados (San Bartolomé, Santo Tomás y Nuestra Señora del Rosario, entre otros).

Bogotá fue sobre todo una ciudad de iglesias. Se dice que a los viajeros que la visitaron hasta muy avanzado el siglo XIX les sorprendió siempre la cantidad de iglesias y el tamaño de los conventos de la ciudad, comparados con el resto de las edificaciones y con el reducido vecindario. La vida cotidiana transcurría entonces en torno a la religión. Los solemnes servicios y las procesiones con motivo de celebraciones civiles o eclesiásticas, eran casi los únicos acontecimientos que alteraban la monotonía de la ciudad. A fines del siglo XVII, la capital poseía unas veinte iglesias, sin contar las doscientas capillas y oratorios en casas particulares

Para el siglo XVIII lo más relevante en los procesos de apropiación fue el paso de una ciudad colonial a una ciudad republicana, el resurgimiento económico permitió el desarrollo de más obras, más iglesias y conventos se levantaron sobre los ríos y pantanos, puentes y camellones

para facilitar el comercio, se supero el esquema de las tres parroquias, la ciudad experimento un reordenamiento territorial; se promulgo el primer estatuto de "policia urbano", convertido las parroquias en barrios y aumentaron los barrios con sus respectivas alcaldias menores y su nomenclatura.

Al lado de estas reformas se dio tambien una reforma fiscal que desmontó el sistema tributario colonial, es decir una separación entre la Iglesia y el Estado con el propósito de minimizar el poder espiritual y económico de la Iglesia, con la expedición de una nueva Constitución que acabará con la concepción centralista del Estado y convertía a Colombia en una Confederación de Estados independientes, trajo sin embargo un déficit fiscal que se acrecentó con las guerras civiles de la época (Ronderos, 1988).

En el siglo XIX la ciudad se paralizó, incapacidad para dotar obras de infraestructura, por lo que el desarrollo físico no avanzó, los barrios coloniales vuelven a ser parroquias en el siglo XIX, se mantienen como núcleos habitacionales y tan solo surgen Las Cruces, Egipto y Chapinero. Es importante señalar el hacinamiento progresivo y dramático sufrido en la ciudad republicana. Son contadas las construcciones notables que se realizaron en el Siglo XIX, dentro de las cuales se destacan, *"El Capitolio Nacional, la construcción de la Estatua del libertador Simón Bolívar en el centro de la Plaza Mayor, convirtiéndose en el primer monumento público de la ciudad, hacia finales del siglo, se construyó el Teatro Colón (antiguo teatro coliseo), que fue el centro cultural de la sociedad Santaferña"* (León, 2008; 61). Con el colapso financiero ocurrido en este siglo, generó una de las peores guerras civiles en el país conocida como la guerra de los mil días.

Emerge una elite que se caracterizaría por vivir y tener representación en la política de la ciudad, además que *"la presencia de extranjeros, en la ciudad, fue una influencia para la burguesía bogotana y la condujo a la adopción de ciertas costumbres europeas, haciendo que se diferenciaron más tajantemente de la llamada "plebe", a partir del cual, empezó a surgir el refinado "cachaco" o "rolo", como símbolo de la aristocracia bogotana del S.XIX; de igual forma, la educación, que durante la colonia estuvo a cargo de las comunidades religiosas, encontró un mayor pluralismo"* (LEON, 2008), se crearon centros educativos como, la Universidad de Santo Tomás, El Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, el San Bartolomé, el Colegio de niñas de la Enseñanza. (Ampliación del tema ver primer informe)

El Siglo XX la apropiación del territorio está enmarcada en el uso de planificación urbana, el plan urbano de "Bogotá futuro", junto con las propuestas austriaco Karl



Brunner, básicamente hacen referencia a los planes de ensanche entre 1923 y 1944, en estos el centro histórico (hoy localidad la candelaria) no tuvo mayor protagonismo pues la mentalidad moderna de la época empezó a verlo como reducto del pasado. En 1928 Brunner emprende la misión de elaborar el plan de ordenamiento urbano de Bogotá. La arquitectura moderna empieza a influir en la tradicional fachada del centro histórico, se permitió la construcción de edificios hasta de 20 pisos principalmente para oficinas. Para 1970 en la búsqueda de condiciones satisfactorias para todos los ciudadanos proporcionando un medio agradable, vivienda apropiada, empleo adecuado y buenos niveles en los servicios públicos, se toma a la urbanización como elemento principal de desarrollo y el transporte como esencial poniéndole fin al tranvía⁵.

Cabe señalar que el Acuerdo 7 de 1979 permitió el cambio de usos de antiguas viviendas a lugares dedicados a actividades comerciales sobretodo del sector terciario de la economía. Con el acuerdo 6 de 1990 se evoluciono bajo la visión de piezas o áreas urbanas, los sistemas orográficos e hídricos y la zonificación de la localidad con estudios del diagnóstico económico, político, cultural, social y hasta ambiental con el fin de realizar ejercicios más acertados de planeación y planificación.

Finalmente en el siglo XXI la visión institucional determi-





na a *“La localidad de la Candelaria como la más pequeña de Bogotá. Está inmersa dentro de la localidad de Santafé y es la única localidad del Distrito Capital que cuenta con una sola Unidad de Planeación Zonal UPZ, conformada por 9 barrios La Catedral, Centro Administrativo, Santa Bárbara, La Concordia, Las Aguas, Egipto y Belén”* su área total es de 183.89 has y es suelo urbano en su totalidad y la Población es aproximadamente 23.727 en su mayoría edad joven y laboralmente productiva dividida en población flotante y población residente. Además que por lo paradigmas internacionales y los nuevos modelos territoriales se empieza a pasar de una planeación distrital a una planeación regional⁶.



La gente y La Candelaria enganche del patrimonio histórico-cultural de Bogotá.

Hablar de las características de la gente que habita o transita en la localidad la candelaria es un poco difícil, por su alto grado de población flotante y por la diversidad en comportamiento y pensamiento, sin embargo nos permite establecer ciertas particularidades porque a diferencia del resto de la ciudad, la Candelaria tiene bohemios y escritores, en sus caminos más altos se encuentran las historias de muchos adultos mayores, hombres y mujeres habitantes de siempre que son memoria viva de otros acontecimientos. También está esa población que llega todos los días a forjar su destino; trabajadores incansables de 8 am- 6pm que le dan vida distinta a un escenario que al atardecer asume otro ambiente cautivado por la noche y por el silencio. La Candelaria es zona de trabajo, de estudio, de tertulia, es recuerdo e incluso es nostalgia. Hoy la candelaria se relaciona con la historia bogotana, cuando algunas de sus construcciones evidencian su enorme fatiga de continuar en pie, la Candelaria es un fragmento de territorio que no en vano ha sido denominado patrimonio cultural, histórico y arquitectónico de la

ciudad y del país, sus especificidades se evidencian las formas de reapropiación de los espacios, coincidentes con los intereses de la gente que los habita o visita, a continuación se mostrarán algunos bienes, esfuerzos institucionales y recursos invertidos referentes a la conservación y restauración histórico-cultural del territorio:



Algunas Percepciones sobre el Territorio llamado “La Candelaria”:

Mediante la revisión institucional y las personas encuestadas, se evidencio que el territorio “la candelaria” lo visualizan por la actividad que van desarrollar frecuentemente allí las personas, por una parte se encuentra la población flotante, es decir las personas que trabajan, estudian o se dedican a la bohemia, diversión y/o al conocimiento del territorio, y por otra parte la población residente que son las personas que viven y/o trabajan allí mismo. De esta manera el 44.8% de la población encuestada trabaja en la localidad la candelaria en su mayoría en el sector terciario, el 34.5% estudia allí debido a la considerable conjunto de instituciones educativas asentadas en el lugar y un 20.6% realizan otra actividad como visitantes, turistas entre otros.

Es contradictorio que por una parte las autoridades públicas afirmen la presencia de un índice de hacinamiento muy alto, caracterizada por una elevada presencia de inquilinatos, donde la mayoría de la población es de bajos ingresos y un desempleo considerable (Estrato 2 y 3), y por otra parte las muestran la percepción de que la candelaria se está volviendo un lugar turístico, el costo de vida es muy alto, al parecer solo para quienes poseen capacidad de pago cabe citar *“nos están invadiendo los extranjeros, las casonas más tradicionales de nuestra cultura están siendo arrendadas a quienes tiene una elevada capacidad de pago, en su mayoría son judíos”*⁷.

A pesar de que desde planeación y ordenamiento territorial se han establecido los límites de la localidad La Candelaria así: al norte, con la localidad de Los Mártires; al sur, con la localidad de San Cristóbal; al oriente, con la localidad de Santa Fe, y al occidente, con las localidades de Los Mártires y Antonio Nariño⁸, estos no corresponden al del imaginario de los personas encuestadas, ya que se enmarca dentro de la visión del “centro” de Bogotá, muchos no conciben el nombre del barrio donde realizan alguna actividad (residencia, trabajo o estudio), sino que a todo lo llaman el “Barrio la Candelaria”, así pues la falta de claridad territorial (problemas de apropiación), presentan límites “confusos” de la localidad y de los barrios

que la conforman.

La importancia histórica y cultural del territorio son aspectos claves en la percepción actual de las personas en la localidad la candelaria, la primera porque está ligada a la fundación de la ciudad y del país, a los procesos y hechos históricos de colonización y al desarrollo de la nación; la segunda porque cuenta con más de 35 escenarios culturales⁹, que muestran la esencia cultural y artística construida durante tanto tiempo.

A pesar de que normativamente y tal vez los encargados del aspecto histórico-cultural en el sector público reconocen como monumento nacional, patrimonio histórico y cultural grandes espacios de la localidad (casas, edificios, iglesias, edificaciones, parques, calles entre otros), en la población encuestada la apropiación cultural del territorio se queda corta aún, ya que desconocen casi totalmente las acciones, políticas y eventos desarrollados por la Alcaldía de la Localidad y la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte Distrital entre otras entidades, que previamente se han determinado como líneas estratégicas del plan de desarrollo local de la candelaria.

Argumenta la anterior afirmación el hecho de que la participación en las celebraciones culturales e históricas de la localidad es baja, las políticas culturales, programas, proyectos y acciones públicas no han sido lo suficientemente asertivas porque según las encuestas tan solo el 40% participan en las celebraciones religiosas, culturales o cívicas de la localidad (véase anexo de encuestas), concluimos que el desinterés, la insuficiencia en el fomento de la pertenencia e identidad cultural e histórica de la localidad compromete no solo a las entidades estatales encargadas sino a la población también, promover el interés, la participación y la formación educativa en historia y cultura debería ser la bandera integral de los programas locales, consolidar y reafirmar el sentido de pertenencia e identidad local es el punto débil que debe recuperar el sector público en este territorio.

Si pasamos al avance en políticas culturales local y los mecanismos de participación para la comunidad, encontramos que se busca *“fortalecer procesos locales de creación y producción, crear sentido de pertenencia, ampliar el acceso y promoción de los distintos actores culturales de la localidad rescatando, defendiendo y proyectando la historia y el patrimonio local tangible e intangible, dentro de un concepto de democracia participativa que incorpore la diversidad cultural”*¹⁰ a través de programas bandera, como por ejemplo **“Bogotá Viva, Mejoremos el Barrio, Bogotá espacio de vida, Amor por Bogotá, Región capital”**¹¹, cabe detenernos un poco en este último programa, ya que busca posicionar a la Candelaria como sitio estratégico para la inversión y como destino turístico y



de negocios, generando preocupación en varios de los habitantes encuestados, pues perciben que al volverse un sitio de atracción turística, y bajo la excusa de proyectar el lugar cultural e históricamente se esconden intereses particulares de un negocio económico rentable.

En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana, que buscan defender los intereses colectivos culturales de la localidad frente a las instituciones públicas, están los **Encuentros Ciudadanos, las Organizaciones Comunitarias**, como las JAC, **las Tertulias** como por ejemplo las tertulias en el Café de Rosita (se realizan desde hace dos años todos los jueves de 6:30 a 8:30 p.m, en ellas participan líderes a título personal, delegados de algunas instituciones y algunos ediles), y los **Grupos con intereses culturales y artísticos**¹², sin embargo al indagarles a las personas si participaban en ellos, la tendencia fue negativa, argumentando no haber escuchado de su existencia, o de su ineficiencia por no ser escuchados o influyentes en el campo histórico-cultural (véase Anexo Encuestas).

Entender que el Patrimonio histórico y cultural de la localidad ha sido una construcción social, a partir de la cual, cobra sentido y validez la identidad de una comunidad tanto pasada como presente, además comprender que el valor público y moral es altísimo materializado en los bienes tangibles e intangibles, donde es vital que se





fomente su conservación con la participación de todos, implica que se debe trabajar aun más por la valoración y reapropiación de la población presente de la localidad la Candelaria, ya que *"lo que es valorado no siempre es usado frecuentemente por las personas"*, por ejemplo la dinámica de uso para actividades económicas destinadas a la satisfacción de alimentación y diversión y hasta turismo de los inmuebles de la localidad. Hace falta entonces generar intervenciones estatales que le abran la puerta a la sociedad civil para una participación más incluyente y propositiva.

Por otro lado, parece que la influencia de una variedad de funciones político-administrativas y comerciales que en los últimos años se han posicionado en la localidad han degenerado el avance cultural del territorio, parece tener hoy un peso muy importante, se observa que la emergencia de discursos nuevos, como la globalización, venta de servicios a países desarrollados implica más atención que cualquier otra cosa, predomina la idea de que primero se usa y luego se valora, es decir, que para los residentes de la localidad, para que el patrimonio entre a formar parte de su vida e identidad, debe ser usado, a partir de lo cual, adquiere su valor, en la medida en que determina su prácticas sociales y la relación que se pueda establecer con los demás. Lógica con la cual divergimos, se pide a gritos el fomento de una cultura valorativa, apreciativa



de lo poco del pasado que nos queda.



Conclusión

La propuesta como futuras administradoras públicas es el diseño de una política pública de conservación del patrimonio cultural y empoderamiento de la sociedad pero no en la visión de Zuleta del patrimonio cultural como capital, es decir de que manera ideó estrategias para explotar económicamente los bienes y espacios culturales, como el sector turismo influenciado por lógicas mundiales desea convertir a la localidad, ver la herencia cultural como un activo que se aprecia o desvaloriza sobre el tiempo, sino como bienes públicos de continua inversión en mantenimiento para su protección y preservación de hace parte de la vida de todos los bogotanos, es decir que su conservación se convierta en una prioridad para el Estado Colombiano y de mayor representatividad histórica, arquitectónica y cultural del país, caminos facilitadores pueden ser lo convenios tanto con ONGs o con el sector privado para el financiamiento de esta iniciativa.



BIBLIOGRAFÍA

ALCALDIA LOCAL DE LA CANDELARIA. Secretaria de Gobierno. "Plan de Desarrollo Local La Candelaria", 2008-2012, Título II, Cap. 1, Cap. 2 y Cap 3.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Instituto Distrital de Cultura y Turismo. 2004. BOGOTÁ panorama turístico de las 12 localidades ficha técnica turística Localidad la Candelaria Bogotá,

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaria de hacienda. DNP. 2004. Recorriendo la candelaria diagnostico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá. Bogotá-Colombia.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. 2007. La Candelaria. Observatorio de Culturas: Ficha básica sobre la localidad la Candelaria. "Ubicación Espacial". Bogotá-Colombia.

Anexo No. 1, encuestas (Abril de 2010).

Anexo No. 2 Matriz de análisis (Mayo 2010).

BOADA, María Mercedes. 2006. "Territorialidades y

conflictos en la Candelaria” y “De vuelta al territorio”. Contenido en Territorios y Territorialidades. Bogotá D.C.

COLOMBIA. INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO (1998). “Localidad 17 La Candelaria. En Encuentros en la diversidad II Miradas socioculturales locales en Santa fe de Bogotá D.C. Edición Arte y Fitolito. Bogotá – Colombia. 1998.

CORTEZ Ahumada, Ernesto. 1982. “La Casa Colonial y su marco Urbano”. Contenido en: El Barrio La Candelaria. Banco de la República, Bogotá

IREGUI, Cecilia. 1988. “Artesanos, gremios y cofradías de Santa Fe de Bogotá”. Contenido en Corporación Barrio La Candelaria. Ediciones PROA Ltda. Bogotá – Colombia.

LEON Soler, Natalia. 2008. “Bogotá De paso por la Capital”. Contenido en Revista Credencial Historia. Bogotá. Edición 224. coleccionable ISSN 0121-3296.

PALACIO, Dolly Cristina y VAN der HAMMEN, María Clara. “Redes Heterogéneas del Patrimonio. Los Casos del Centro Histórico y el humedal de Córdoba, Bogotá”, Centro de Investigaciones sobre dinámica social, Facultada de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad Externado de Colombia. REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales.

RUBIANO, Elkin. 2009. Ensayo: “Territorio, Patrimonio y Renovación: Conflictos y Oportunidades en la Recuperación del Centro de Bogotá”. Universidad Tadeo lozano. Bogotá-Colombia.

VARGAS Lesmes, Julián. 1988. “Santa fe y Bogotá: evolución histórica y servicios públicos”. Contenido en BOGOTA 450 años Retos y Realidades. Bogotá D.C. Servigraphic Ltda.

ZULETA, Luis Alberto y JARAMILLO, Lino. 2003. Capitulo 2 “política pública de conservación del patrimonio cultural” contenido en Impacto económico del patrimonio del Centro Histórico de Bogotá D.C. Convenio Andrés Bello, Corporación la Candelaria, Instituto distrital de cultura y Turismo. Colombia.



REFERENCIAS

- 1 LEON Soler, Natalia. 2008. “Bogotá De paso por la Capital”. Contenido en Revista Credencial Historia. Bogotá. Edición 224. coleccionable ISSN 0121-3296
- 2 CORTEZ Ahumada, Ernesto. 1982. “La Casa Colonial y su marco Urbano”. Contenido en: El Barrio La Candelaria. Banco de la República, Bogotá.
- 3 IREGUI, Cecilia. 1988. “Artesanos, gremios y cofradías de Santa Fe de Bogotá”. Contenido en Corporación Barrio La Candelaria. Ediciones PROA Ltda. Bogotá – Colombia.
- 4 CORTEZ Ahumada, Ernesto. 1982. “La Casa Colonial y su marco Urbano”. Contenido en: El Barrio La Candelaria. Banco de la República, Bogotá. Pág. 46
- 5 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Instituto Distrital de Cultura y Turismo. 2004. BOGOTÁ panorama turístico de las 12 localidades ficha técnica turística Localidad la Candelaria Bogotá,
- 6 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. 2007. La Candelaria. Observatorio de Culturas: Ficha básica sobre la localidad la Candelaria. “Ubicación Espacial”. Bogotá-Colombia
- 7 Ver Anexo No. 1, encuesta No. 12 (Abril de 2010).
- 8 Ver apartado Límites según acuerdo 117 del 2003 contenido en La Candelaria. Observatorio de Culturas: Ficha básica sobre la localidad la Candelaria. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá-Colombia. 2007.





9 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Instituto Distrital de Cultura y Turismo. 2004. *BOGOTÁ panorama turístico de las 12 localidades ficha técnica turística Localidad la Candelaria Bogotá*, Pág. 17.

10 ALCALDIA LOCAL DE LA CANDELARIA. Secretaria de Gobierno. "Plan de Desarrollo Local La Candelaria", 2008-2012

11 Véase informe Mayo 5 de 2010. *Esap-Gestión del territorio colombiano*. Docente Mauricio Betancourt.

12 Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaria de hacienda. DNP. 2004. *Recorriendo la candelaria diagnostico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá*. Bogotá-Colombia. Pág. 25-29.





Director Nacional
Honorio Miguel Henríquez Pinedo

Subdirector Académico
Mauricio Villalobos Rodríguez

Decano Facultad de Pregrado
William Espinosa Santamaría

Editor
Laura Rocio Díaz Arias

Consejo Editorial
Danja Ruiz
Daysi Solórzano
Laura Lara

Corrección de Estilo
Laura Rocio Díaz Arias

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
revista.estudiantil@esap.gov.co

© Escuela Superior de Administración Pública
Bogotá D.C., noviembre de 2010 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 participación un discurso oficial o una construcción social?

Andwar Henry Urbano Leal

12 Crisis económica, consecuencias mundiales y colombiana

Daniel Ernesto Fonseca Ramírez

22 Cambio Climático y soberanía en los territorios

Diego Rodríguez Panqueva

Investigación

32 “Sistema clientelar y Función Pública: hacia un desarrollo conceptual”

Julián Andrés Flórez Saldarriaga

42 Algunos aspectos conceptuales previos a la revisión de una estrategia de gobierno electrónico

Andrés Ricardo Jiménez Castillo

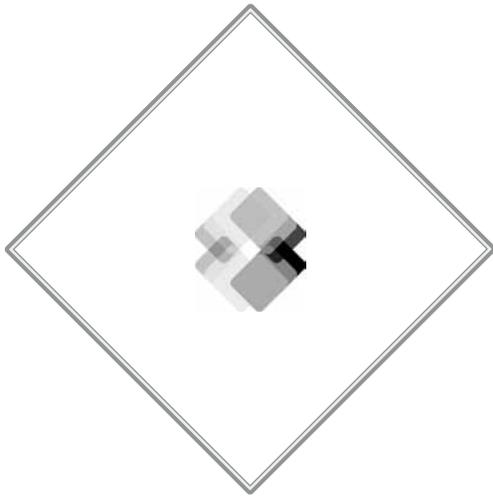
58 Administración Pública y gobierno. (Una revisión a los textos trabajados en el seminario de Administración Pública de la ESAP)

Edwin Alejandro Buenhombre Moreno

Cultural

78 Gobernanza local y diálogo democrático. Tecnología administrativa para la inclusión social de las identidades homosexuales.

José Miguel Segura Gutiérrez



Editorial



Laura Rocío Díaz Arias

revista.estudiantil@esap.gov.co

Hace algún tiempo tuve la oportunidad de participar en un foro de pensionado en donde se manifestaban las inquietudes latentes a cerca de la garantía de la vejez digna para los pensionados de nuestro país. Haber escuchado las preocupaciones de compatriotas mayores me hizo reflexionar a cerca de la importancia no solo de trabajar para conseguir un sustento para el futuro, sino la importancia de luchar por aquellos que no pueden o no saben como reclamar sus derechos ante un gigante llamado "Gobierno".

¿Quién debe cumplir con el rol de garante de los derechos constitucionales, si el gobierno, en vez de ser un aliado del pueblo, muchas veces actúa en contra suya? ¿Quién debe alzar la voz por los menos favorecidos? Muchos cuestionamientos surgieron uno tras otro, al observar que el problema de los pensionados se extiende a otros sectores, tales como la salud, la educación, el trabajo, el transporte, etc. Cada sector conoce sus necesidades, sus falencias y soluciones; pero ¿Quién es el que debe englobar desde una visión general todas estas solicitudes que aclama la sociedad?

Pensando en el rol de los Administradores Públicos, ¿No somos nosotros quienes debemos fortalecer los canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad? Es claro para todos que las comunicaciones entre el gobierno y la sociedad se han roto desde hace mucho tiempo gracias a las inconsistencias en las Políticas Públicas y sus

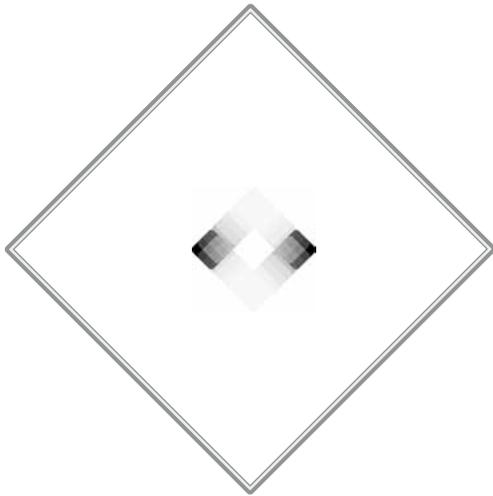
ejecuciones, la sociedad y el gobierno han llevado una relación conflictiva de poco entendimiento y de pobres soluciones equitativas y solidarias, ¿ No es ésto un reflejo del verdadero papel de la Administración Pública?

Es éste el momento de hacer un alto en el camino para mostrar la importancia de la Administración Pública, rol desconocido en la sociedad, rol desconocido y menospreciado, ya que no ha traído con su historia un cambio de mentalidad, al contrario, ha sido la continuación de los pensamientos corruptos que han caracterizados nuestros gobiernos.

Para muchos que aún dudan de la importancia de ésta carrera y de ésta Escuela, para aquellos que creen que la Administración Pública es una herramienta para enriquecerse y sacar provecho de las bondades económicas del Estado, es hora de hacer un alto en el camino, marcar la diferencia y mostrar que ser Administrador Público es ser constructor y hacedor de una mejor sociedad, es hora de reconstruir el puente comunicante entre la sociedad y el gobierno, para construir sobre las cenizas de un entorno decadente, una sociedad que a gritos pide un cambio.

Esta revista es un llamado a todos aquellos que se interesan por la sociedad, les digo que el cambio está en nuestras manos, solo hay que ponerlo en marcha; las ideas están, solo hay que hacerlas realidad.





¿La participación un discurso oficial o una construcción social?

Andwar Henry Urbano Leal

Estudiantes de VI semestre

Escuela Superior de Administración Pública



La ponencia reflexiona acerca del papel que juega la administración pública en la construcción de ciudadanía, partiendo del debate acerca de la participación que surge hoy en la discusión política y en la normatividad, ante las evidentes crisis de los gobiernos democráticos en Latinoamérica y Colombia. Indaga sobre la construcción del concepto de participación y como este presenta una “doble cara”: la primera que corresponde a la versión oficialmente dada y otra a la que surge de la población en general, que es construida a través de los imaginarios y las acciones políticas formados a través de la historia. La hipótesis central del texto es la siguiente “el desarrollo de una participación política real, depende de la voluntad tanto del gobierno como de la sociedad aceptando las diferencias para la construcción de un tejido social ya que solo con el compromiso de que las decisiones surgidas de los otros serán tenidas en cuenta para la definición de políticas públicas se avanzara en la construcción de una democracia real” ese sueño tan anhelado por todos de un mundo mejor se logra buscando una sociedad de igualdad con sujetos políticos activos, que no permitan la inclusión discursiva y la exclusión material.

Palabras clave: Participación, ciudadanía, administración pública, democracia, tejido social, sujeto político.



¿La participación un discurso oficial o una construcción social?

Lo que intento hacer en este documento es un recorrido conceptual acerca de lo que significa la participación hoy desde lo teórico y desde lo real, presentar su riqueza y sus falencias, además ver cuál es el papel de la administración pública como gestora entre la sociedad y el estado para lograr una evolución de los dos. Presentarla la Administración Pública como el agente que puede dinamizar esta relación haciendo más ágil su acción y como dinamizadora que al reconocer elementos esenciales de la relación que contribuyen a mejorar las condiciones de vida principalmente en países en vía de desarrollo que mantienen niveles de muy bajos que puede poner al servicio tanto de la sociedad como de los gobiernos elementos que mejoran la gestión para alcanzar la modernización del estado.

Los objetivos propuestos son presentar conceptualmente la noción de participación para lograr una comprensión de esta y para ponerla en marcha tanto para los gobernantes como a la ciudadanía en general.

Presentar la realidad de la participación y como esta puede ser usada con fines perversos o ser potencializadora de los seres humanos que pueden aportar mucho desde la experiencia creativa y no desde la homogenización e individualización

Por lo tanto lo primero que me propongo ha hacer, es definir la participación como la herramienta que se desarrolla actualmente entre los estados y las comunidades para lograr un dialogo y concertaciones que ayuden a mitigar el pasado autoritario y a solucionar problemas sociales, ya que en el modelo de democracia representativa conllevaron a lo que hoy se conoce como la crisis o decaimiento del paradigma democrático-liberal, hecho que fue muy marcado en los países de la región latinoamericana con desarrollos históricos similares y los cuales a partir de 1980 con la emergencia de la globalización inician procesos participativos y de descentralización; con el propósito de que los ciudadanos accedan al poder, concertación y definición de políticas públicas con el fin de hacer legítimos los gobiernos y cumplir una de las máximas de la democracia como los es el “el gobierno del pueblo”.

Así las cosas es definitivo que para la existencia de una participación era necesario la construcción de ciudadanos que mediante el investimento de esta categoría logran deliberaciones con los gobiernos, existen autores que afirman que la participación se ha dado durante toda la historia humana y lógicamente es claro la participación entendida como ese “hacer parte de” ya marca una presencia de un ser inserto en una organización social. Lo anterior nos marca un principio dado porque la evolución de la humanidad se presenta en razón a la asociación voluntaria o no, para lograr fines que no se podrían lograr individualmente siendo por lo tanto una convocatoria para que se garantice la supervivencia de la especie.

Ciertamente la participación ha existido desde siempre, sin embargo su máximo desarrollo es dentro de los estados modernos, mucho más avanzada en los estados



contemporáneos, lo que nos conduce hasta el presente, en los estados se ha convertido en el paradigma de su acción, siendo precisamente este momento en el cual se encuentra el problema el cual enuncio desde la siguiente hipótesis que busco resolver: "el desarrollo de una participación política real, depende de la voluntad tanto del gobierno como de la sociedad aceptando las diferencias para la construcción de un tejido social ya que solo con el compromiso de que las decisiones surgidas de los otros serán tenidas en cuenta para la definición de políticas públicas se avanzara en la construcción de una democracia real", se precisa que para una solución de lo anterior depende de lo que se entienda por participación.

Por lo tanto lo que encuentro es lo siguiente: que la participación esta ligada por dos conceptos importantes para su comprensión como son política y la ciudadanía, presentándose una triada que evidentemente para los gobiernos plantea una serie de cuestionamientos y puesta en marcha de mecanismos que van mucho más allá de los tradicionales, que respondan a las necesidades y construcción de una verdadera participación que de no contener los elementos esenciales en la relación de dialogo de tal participación resultara en un mero ejercicio de convocatoria y reunión de individuos sin un orden y la incidencia correspondiente en los debates, en las decisiones y en la acción individual y grupal. Que encuentra un sistema estatal completamente tecnificado terminara por dominar todo el panorama dejando sin un esquema de acción y con gran exclusión a la gran mayoría, de manera que lo que la Administración pública debe propender es por el fortalecimiento de un tejido social que aumente la conexión y poder establecer diálogos de igual a igual.

Haciendo un recorrido de investigación del estado del arte en el tema encontramos que en una investigación realizada por *Patricia Botero Gómez, Juliana Torres Hincapié y Sara Victoria Alvarado se identificaron las siguientes tendencias la primera se refiere a la **Participación ciudadana-política desde una perspectiva filosófica y de las***

ciencias políticas en la cual se plantea lo siguiente "Desde la filosofía del derecho natural moderno la participación ciudadana hace referencia a las acciones que los sujetos realizan para luchar por la consecución de sus derechos" Botero, Torres y Alvarado(2008:570) de manera que esa noción que ellas construyen de participación ciudadana-política, se basa exclusivamente en la defensa de derechos en la esfera de lo publico estatal y al mismo tiempo de una preocupación por la ciudad, lugar de visibilidad y desencadenamientos sociales que se convierte en la realización del ser, en esta acción adquieren ese estatus de ciudadanía en la que se plantea una relación directa con el estado como responsable por estos derechos que se buscan reivindicar.

Estamos frente a esa emergencia del estado generada desde los principios de igualdad y libertad, que al mismo tiempo reconoce a las personas vinculantes en la relación, estos son el estado y la sociedad, los cuales reconocen su razón de ser el uno en el otro, definidos por la pertenencia a una comunidad que genera un compromiso siendo este espacio donde se relacionan perfectamente participación y ciudadanía la cual esta definida por lo político, lo social y lo civil, haciendo que la participación tome las siguientes perspectivas 1)en lo político a representar y ser representado, 2)en lo civil por la pertenencia a esa comunidad y 3) en lo social como agente que legítimamente reivindica derechos fundamentales que garantizan la vida, de lo anterior destacamos tres conceptos que marcaran el desarrollo, de hay en adelante de la democracia representativa, la pertenencia a una nación, y la legalidad y legitimidad para debatir lo que se cree justo, elementos esenciales del estado actual.

Con el surgimiento de una estructura de tal importancia se han forjado la gran mayoría de estados, esos mismos que hoy enfrentan problemas graves ante su desmoronamiento, cuando a los ojos de todos este estado se hace mas pequeño, se individualiza mas a las personas y su injerencia en los asuntos públicos se hace cada vez mas pequeña, se ocasionando el decaimiento de esa democracia liberal. Frente a lo anterior el mismo modelo ha intentado ser repuesto con la llamada democracia directa o participativa, que desde nuestra perspectiva en construcción, puede resultar muy útil para la solución de problemas sociales, comunales o por el contrario servir de trampolín político para unos pocos que usurpan las comunidades y profundizan la crisis "a pesar de que esta legislación declara formalmente que pretende establecer una democracia participativa, en realidad, evidencia una marcada tendencia neoliberal que se concreta al otorgarle a las organizaciones comunales el papel de empresas corporativas, fundamentalmente ejecutoras de obras, es decir, se trasladan o privatizan algunas funciones en

relación con prestación de servicios públicos. No se les otorga participación decisional sobre los asuntos comunitarios y en consecuencia se interfiere en su autonomía. Se observa a lo largo del proceso de institucionalización de las organizaciones comunales que las elites políticas mantienen la mediatización o cooptación de estas organizaciones, a través de la orientación que se ha dado a esa legislación con miras a conservar su poder político (concentración de poder)." Leal (1996).

Consecuente con la comprensión del concepto de participación se identifica otra tendencia que tiene que ver con la *Relación entre: las nociones de sociedad civil-Estado, e intereses y participación* frente a lo cual desde Hegel entiende la sociedad civil como una actividad que coexiste con el estado pero es diferente lo cual da pie para definir la participación como "participación se entendería como la acción suscitada u orientada a la consecución de intereses en tres escenarios: la familia, la sociedad civil y el Estado". Botero, Torres y Alvarado (2008:573), es claro que los sujetos de esta relación la configuran de otra manera por mantener un conflicto de intereses entre lo privado y lo público poniendo en tensión al estado el cual se venía desempeñando como protector del bien general o colectivo i ahora enfrenta una doble demanda desde lo privado y lo público que por su puesto es legítima cuando los intereses puestos desde los actores no afecten la población general, un caso de esto lo observamos en el conflicto ambiental u ordenamiento del territorio en la cual actores que por su posición privilegiada económica, social o política en la pugna por la definición de políticas públicas obligan al estado, que también puede estar sesgado, a tomar decisiones a aun cuando cause perjuicio a la totalidad de la población.

El estado por medio de la Administración pública interviene como mediador y constructor de tejido social, que al mismo tiempo debe contribuir a la emancipación de la sociedad por medio de ese tejido social que propicie una evolución real de las sociedades. ya que el problema de la participación es que esta se fortalece y es efectiva en la medida de que exista tejido social, necesario para mantener la cohesión e impacto " con esto pretendemos subrayar que las redes de pertenencia funcionan como mecanismos para involucrar y comprometerá los integrantes de una comunidad a participar en acciones colectivas, disminuyendo los costos individuales de inversión en la cooperación; en ese sentido la organización social se nutre, para conseguir recursos, respaldo, oportunidades en suma para incentivar la participación, de esas redes de pertenencia a la comunidad y que, precisamente sus experiencias previas sirven de soporte para constituir los campos de solidaridad" Arellano y rivera (2000:49).



Pero existe otra categoría que es conveniente desarrollar, como lo es el sujeto político ente imprescindible para la participación y que de mantener su diferencia y ser potencializada por las políticas públicas se convierten en eje dinamizador del tejido social, por el contrario si este es individualizado y homogenizado se corren riesgos graves de que la participación sea solo una obra de teatro montada por un momento para presentar y que luego se obtiene la esencia de lo social se dejan los cuerpos vacíos sin contenido político y carentes de acción emancipadora, transformadora y creativa.

En un estudio hecho recientemente se identifica lo siguiente "En el contexto global se hace evidente la manifestación de la subjetividad política en acciones de organización, participación o expresión política de los jóvenes, a través de sus propias formas de ser en el mundo, diferentes a las formas tradicionales de la política. en todos los niveles del discurso y formas de acción política se encuentran las huellas de procesos de socialización, tanto objetiva como subjetiva diferentes, en las cuales características como el género, la clase, etnicidad, edad, origen, y posición, u otras formas de pertenencia grupal de los actores políticos juegan un rol fundamental en las formas de pensar y participar en la política" Lozano (2008: 347), pero no solo para los jóvenes, es para todas las personas que habitan una comunidad o que no habitándola tienen un saber y unas percepciones las cuales deben ser tenidas en cuenta para todo desarrollo participativo.

Evidentemente no se debe propender por una homogeneidad, en las sociedades de la complejidad para que un proceso participativo resulte debe tener en cuenta a todas las personas, si lo que se busca en el proceso de este nivel es calidad se busca el dialogo el conocimiento y lo mínimo económicamente para hacer sostenible el proceso ya que la participación implica tiempo y dinero y esto no lo quieren reconocer los gobiernos que insisten en la guerra o el mercado como dinamizador, si por el contrario lo que se busca es una homogenización se evade el conflicto no se acepta posturas diferentes no se



podrá llegar a una concertación. Por lo tanto se necesita observar lo siguiente al hablar de Parsons que hace la siguiente observación "la participación política para el autor es una trama de relaciones interactivas empíricamente autosustentadas, en la cual las instituciones relacionales conformadas por actores individuales o colectivos actúan basándose en intereses, y la solidaridad entre los individuos es la llamada a definir las acciones de integración del Sistema, mediante la deliberación" Botero, Torres y Alvarado (2008:574).

Y frente a lo cual podemos agregar lo siguiente " Foucault tiene ciertamente la razón al denunciar el exceso de control social producido por el poder disciplinario por la normalización técnico-científica con que la modernidad domestica los cuerpos y regula las poblaciones con el fin de maximizar su utilidad social" Boaventura (285) por lo tanto acá encontramos una de las dos caras de la participación en las cuales el estado norma constantemente la participación y decide hacia donde debe ir la población una participación por fuera de este modelo no es admitida dentro de nuestra sociedad.

Otro elemento que se debe tener en cuenta corresponde a la democracia de la cual hemos estado hablando de la cual se encuentran muchas definiciones y que es conveniente hablar para solucionar problemas conceptuales y trabajar nuestra propuesta por lo tanto según Garay la democracia es " aquel ordenamiento con mayor aceptabilidad practica dentro de los desarrollados llevados por la humanidad al menos hasta el presente" Garay (74) frente a lo cual es evidentemente que el modelo que hasta hoy parece más viable también es el que resulta mas nocivo para humanidad, uno de los paradigmas de la modernidad es la democracia pero esta es insuficiente y de no ser por un cambio de pensamiento en las personas y en la cultura los problemas seguirán aumentando " la profundización de la democracia representativa a través de de otras formas más complejas de democracia puede conducir al aumento del máximo de conciencia posible caso en el cual el capitalismo encontrara un modo de

convivencia con la nueva configuración democrática o puede conducir frente a la rigidez de ese máximo, a una ruptura o mejor a una sucesión histórica de microrrupturas que apunten hacia un orden social poscapitalista". Boaventura (331).

Buscando una interpretación de lo anterior observamos que la democracia que hoy tenemos es una democracia perversa que nos invita a participar manteniendo el miedo a la exclusión, por la divergencia de pensamiento, cierto es que esas rupturas ya se están dando la abstención en las votaciones lo evidencian solo políticos locos se empeñan en la construcción o puesta en marcha de viejas herramientas de participación como el referendo, el cual debe surtir un tiempo aproximado de 2 años para encontrar una solución, mientras la necesidades de la gente son de pronto tiempo y seguramente con una movilidad cohesionada y con un pequeño apoyo encuentren éxito muy pronto.

Las personas hoy se lanzan a la calle protestando, esta es una manera más efectiva de participación, porque las personas se cansan de seguir procesos de concertación en las cuales después, es abandonado todo el debate y el trabajo previo o de que se los convoque a definir las migajas en un presupuesto cuando este ha sido previamente definido en un 95% para nadie es una mentira que los presupuestos son inflexibles y que lo que se deja para la concertación es un 5%, o que se los convoque a definir el ordenamiento del territorio cuando son los grandes sectores económicos los que apropian el territorio y deciden como lo usan sin tener en cuenta de que todos estamos hay, además los imaginarios de marginación generados desde lo mediatico no fomentan en nada este proceso.

De tal manera que "la nueva teoría democrática deberá proceder a la repolitización global de la practica social y el campo político"... Politizar significa identificar relaciones de poder e imaginar formas practicas de transformarlas en relaciones de autoridad compartida" Boaventura (332)

Lo anterior nos conduce a pensar proponer una tercer lectura del concepto de participación es la que tiene que ver con la acción y el poder, en la cual "*la participación política/ciudadana se constituye en las acciones que afectan el orden social en su relación con el poder*" Botero, Torres y Alvarado (2008:574) de manera que encontramos dos perspectivas el poder como dominación de unos sobre otros y el poder como la acción de incidir de afectar, crear, incidir, transformar, evolucionar, cuidar, el cual esta contenido dentro de los cuerpos y que una vez se activa es una herramienta que si se potencializa resulta altamente benéfica pero que si se desprecia pone en riesgo la supervivencia, de manera que el estado tiene que superar lo perverso de este esquema

para llevarlo a un círculo virtuoso donde dichas relaciones de poder superen el paradigma de la dominación pasando al de la creación y más específicamente en que crean lo público, es decir lo redefinen al servicio de la propia sociedad, no se trata de dejar a las personas sin el poder de lo que se trata es de que este poder sea potenciado revitalizado y en este punto encontraríamos una verdadera democracia participativa.

Una vez hecho este análisis conceptual mostrare el por que de las dos caras de la participación ya que es un tema que nos convoca hoy por la apatía existente tanto a la participación formal como la informal y el mismo aprecio o escogencia de una de los lugar para actuar. con respecto a la formal lo que puedo decir es que corresponde a la generada desde los marcos normativos propuestos por los gobiernos que por su complejidad técnica no permite el acercamiento de la población a ellos un ejemplo de ello es el caso colombiano que desde la misma constitución lo promulga sin embargo la utilización de estos mecanismos se pueden contar con los dedos ya que es muy compleja su puesta en marcha, por ejemplo hoy se habla del voto programático como herramienta que daría transparencia en el cumplimiento de los programas de gobierno, sin embargo a la hora de ejecutar la revocatoria de mandato este proceso resulta tortuoso y los resultados se obtienen cuando el mandatario termina su periodo de gobierno.

Por otro lado las personas tienen miedo de incursionar en la participación, por temor a represarías por parte de grupos al margen de la ley en muchos casos agenciadas desde los mismos gobiernos o a ser excluidos por su divergencia y la diferencia, el pasado de violencia y autoritarismo es muy difícil de borrar nuestras sociedades han construido imaginarios que los alejan de la participación real, alguna vez estas sociedades por medio de la autogestión encontraron resultados importantes, por ejemplo construcción de vivienda, de redes de acueducto, alcantarillado, suplir necesidades de alimentación para los más necesitados, trueque y porque no decirlo hasta empresas comunales sin embargo todo esto se ha malinterpretado para poner a las personas al servicio del modelo del mercado ya que toda forma autentica o exótica es captada por este modelo para hacerla compatible dentro del modelo de destrucción.

En conclusión podemos observar que la participación comporta otras nociones que deben ser tenidas en cuenta para una puesta en marcha de un proceso participativo, ellas corresponden a la de sujeto político, poder ciudadano, democracia, deliberación, conflicto, publico y privado y los cuestionamientos que estas materializa. Que los mejores avances en materia participativa han

sido una fusión entre la democracia representativa y la democracia participativa en las cuales es necesario evidentemente que la ciudadanía adquiera un compromiso de aportar su saber y trabajo y de los gobiernos a eliminar sus proceso técnico-burocráticos que pone límites a la participación por lo tanto el compromiso de renovar el paradigma de poder desde la dominación y autoridad hacia la creación.

Si no se permite una participación con sujetos políticos que incurran en decisiones y acciones políticas que incidan en la vida de las personas el régimen democrático se desvaloriza y por lo tanto niega la existencia de la democracia de esto generalmente se encarga la propia Administración cuando actúa corruptamente.

Se deben configurar espacios tanto para ciudadanos individuales como para cuídanos colectivos, es urgente la voluntad política de los gobierno en apoyar verdaderamente sin intereses individualistas, al mismo tiempo la universidad debe ingresar en la escena como sujeto dinamizador de la relación de conocimiento, la administración publica entre tanto es la gestora entre el estado y la sociedad estableciendo relaciones por lo tanto la ESAP que lo contempla dentro de sus objetivos misionales tiene gran incidencia en este proceso



BIBLIOGRAFÍA

Arellano Gault, David /CIDE.-MEXICO; "Dilemas de la acción colectiva en la gestión de la participación social"; en Revista Signos públicos No 2; 2000.

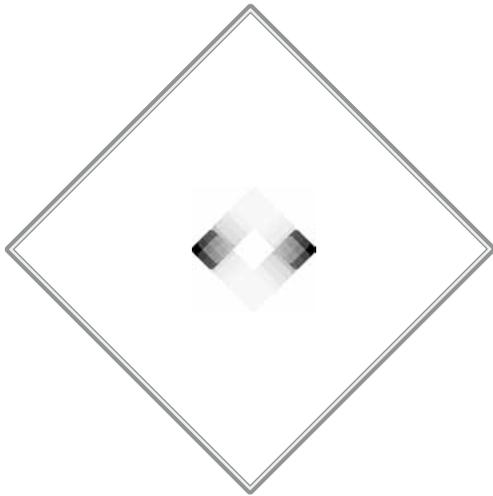
Botero Gómez, Patricia; Torres Hincapié, Juliana (2008); "Perspectivas teóricas para comprender la categoría participación ciudadana-política juvenil en Colombia", en Revista Latinoamericana de ciencias sociales N° 565-611.

Garay, Luis Jorge (2000). "Ciudadanía, lo público, democracia". ed. Textos y notas. Bogotá

Leal, Nila (1996), "La participación comunal en Colombia y Venezuela ¿privatización o democracia? Revista Venezolana de Gerencia Vol.1 No 1; Págs. 71-84.

Lozano Ardila; Martha Cecilia (2008); "Los procesos de subjetividad y participación política de estudiantes de psicología de Bogotá", en Revista diversitas - Perspectivas en Psicología de la universidad católica de Colombia

Sousa Santos, Boaventura de (1998); De la mano de Alicia; Ediciones Uniandes. Bogotá.



Crisis económica, consecuencias mundiales y colombiana

Daniel Ernesto Fonseca Ramírez

Estudiante VIII semestre de Administradora Pública
Escuela Superior de Administración Pública



Introducción.

Estado, Economía y Administración Pública.

Cuando observa estos tres elementos, se observa una interacción necesaria entre ellos lo que en gran manera determina tanto las posibilidades económicas como también la naturaleza de la acción del Estado, y por consiguiente cual es o debería ser la acción de la administración pública, con respecto a estas dos. Mejorar la redacción de este párrafo.

En un escenario de crisis económica generalizada y cuando se deposita la confianza, tal vez exagerada en el juego del libre mercado, fue justamente el mercado el que va a determinar en buena medida las relaciones sociales e igualmente el rol que asume la administración pública. La pregunta que se plantea es cual debería ser el rol del Estado en medio de la crisis y cual el papel de la administración pública en ésta, observando naturalmente, cuáles han sido las cuestiones críticas de dejar al libre mercado con una libertad excepcional.

Para empezar, se tendrá que decir que el Estado es la materialización de un pacto social, y en cierta medida el depositario de la voluntad colectiva cuya materialización, consolidación, dinámica puede determinarse en el proceso político, escenario en el que la administración pública a más de ser un proceso de toma de decisiones involucra también el cumplimiento de roles relacionados

con la elaboración, implementación, evaluación y seguimiento de los programas, proyectos (complementar esta serie de ideas).

La economía, por ejemplo desde el punto de vista de la dinámica de la actividad productiva, genera los recursos del Estado a través de los procesos impositivos a partir, desde luego de que es ella misma la que determina en buena medida la cantidad de riqueza que posee una sociedad en un determinado momento. Las políticas estatales, cualesquiera que ellas sean (económicas, sociales, culturales, etc.) atenúan o refuerzan el bienestar social a través de la acción pública, como recolectar los tributos y redistribuir la riqueza, ya que se supone que esta en el centro del quehacer del estado y por ende, de la administración pública, como administración de la cosa pública. Es aquí donde se empezaría a analizar las relaciones estado sociedad-estado economía y el papel, la naturaleza de esa relación. La retracción del Estado de muchas de sus funciones históricas que la sociedad misma le había atribuido y limitarse a un papel de "dejar hacer al mercado" puede favorecer relaciones asimétricas entre algunos grupos sociales -aquellos con cierto poder- en detrimento de otros que no acceden al poder de una manera sencilla. comenzamos a analizar el papel de la economía, y más de esta economía de libre mercado, en ese sentido, los grandes empresarios nacionales y extranjeros se acogen y asumen roles que de otra forma no los hubiera correspondido históricamente, en procura de defender abiertamente los intereses particulares a través del accionar político (incluido el lobby) como la regulación (fuertemente influida por estos grupos de poder, la seguridad social, el empleo, salud, pensiones, recreación, seguridad integral para los niños, etc.

Ahora la crisis económica pudo haber sido producida por el exceso de confianza en el mercado, valga decir, la falta de un estado fuerte (solidez y de carácter) del Estado, para determinar la forma de poner algún tipo de limite al mercado.

El mercado funciona, pero tal vez en favor de algunos grupos privilegiados que cooptan el estado en beneficio propio, particular. Para poder examinar la situación actual en Colombia tenemos primero que todo partir sobre cual era el modelo que comenzó a reinar en Colombia e igualmente sus consecuencias.

Bajo este orden lo que se observa es como la mala información la poca colaboración entre el Estado, los grupos económicos, los estudiosos de la ciencia económica y hasta la propia administración pública, por trabajar de una manera tan desorganizada, no se pueden prevenir eventuales como la crisis mundial que actualmente vivimos.

Pero igualmente en estas crisis son los puntos claros para poder determinar cuales son las fallas de estos tres elementos, con los cuales se espera mejorar en un futuro, igualmente son en estos momentos de coyuntura donde se puede visualizar, actuar y pensar maneras de dirigir de nuevo una economía nacional, es en estos momentos donde se pueden determinar cuales son los roles que se pueden asumir, y cuales deben ser las correcciones necesarias para poder determinar.

Para esto tenemos que tener en cuenta y observar primero que todos los puntos de nacimiento de la crisis mundial económica, los puntos en los cuales se hizo una evidente falta del Estado.

Posteriormente observaremos cual es el modelo por el cual se guía a Colombia y cuales fueron las características que hicieron posible la potencialización y agudeza de la crisis económica en el país, determinando en que punto se comenzó a fallar en Colombia y mostrando igualmente cuales son los puntos críticos que debe atender la economía Colombia, para prevenir o mitigar de una manera mucho mas clara posibles crisis económicas al futuro y fortalecer la economía, para la recuperación que nos espera.



Modelo hegemónico: Privatización y Regulación de mercados.

El principal factor dentro de todo el sistema económica en gran parte del mundo, en Colombia y en toda America Latina fue la de la privatización y lo que conlleva esta a que en especial los países de America Latina a tomar procesos de desregulación del mercado, llevando así a que los países en los cuales, el impacto negativo de la deuda fortaleció la influencia y el control ejercidos por los acreedores, las instituciones financieras internacionales, sobre todo en los procesos políticos y económicos de unas estructuras estatales debilitadas existentes en América Latina (Monsalve 2004).

Posterior a este paso se puede observar que se da el documento que se denomina como el "Concenso de Washigton", en los cuales se divulgaba una serie de reformas para la política económica en el país, entre estos se encontraba la privatización de empresas estatales, estos pasos son con el fin de poder lograr una reducción del Estado en materia social e igualmente lograr un control en el gasto estatal.

Estas privatizaciones generalizadas en todos los campos



de intervención antiguos del Estado, como el los sectores de infraestructura (Andrés 2007; 114) telecomunicaciones (García 2004; 376) (en Colombia caso Telecom.), y a tener una mayor incidencia cada vez mayor en los sectores en los cuales se creían que solo el Estado podía participar o se solo se pensaba en esto, al momento de la liberación de mercados, como se ha de suponer entran a jugar nuevos actores en el nivel económico, aparecen las grandes multinacionales las cuales se hacen cargo por medio de la adquisición de empresas estatales de estos nuevos mercados.

Se dice por parte de los defensores de este mecanismo que el mercado es el mejor asignador de los recurso, ya que solamente el mercado funcionaria donde se pueda aplicar el principio de exclusión (Musgrave 1992: 52), esto se da a entender que cuando se da el principio de exclusión se pueden repartir mucho más eficientemente los recursos, debido a que estos son competidos por las empresas y en este caso se da un juego libre entre la oferta y la demanda la cual va a determinar en última instancia cual es la mejor y la manera de la cantidad de la producción, y cerciorándose igualmente que la cantidad de bienes producidos, puedan responder a las necesidades de los consumidores e igualmente se maximizara las ganancias que se logren obtener por parte de los productores de estos bienes.

Bajo este panorama e igualmente, bajo cada campo, dígase comunicaciones, infraestructura, se buscaba en ultimas que este principio se pudiera ejercer igualmente ya no únicamente en el campo privado, si no que se pensó que estos principios se pudieran afectar de una manera similar al campo público, graso error, debido a que en primer lugar debido a que el mercado si produce unos fallos de mercados los cuales ejercen que el mercado no se a perfecto como los bienes públicos, los malestares macroeconómicos, las asimetrías de información, entre otros.

Además de esto los bienes públicos, rivalizan con el concepto de Musgrave, ya que estos al ser consumidos

por una persona no impiden de ninguna manera que se reduzca el consumo de otra (Stiglitz, 2000: 150), ya que para el Estado o mejor dicho es imposible excluir a cualquier persona sobre el derecho de poder utilizar este recurso, un ejemplo claro sobre este punto es la seguridad, la cual es un servicio que es para todos y que por utilizarlo una persona no excluye a ninguna otra persona utilizar el servicio de la seguridad, en conclusión tenemos que tener claro que un bien público, tiene una doble característica la cual es, primero que no es excluyente, y segundo que es un bien que al momento de ser utilizado por una persona en ningún caso se disminuye de otra persona, a estos bienes se les llamaran bienes públicos puros. Pero igualmente tenemos que tener claridad de un asunto como nos lo recuerda Ferroni, el cual al existir bienes públicos puros, existirán bienes públicos impuros los cuales se caracterizan por ser parcialmente no rivales o excluyentes (Ferroni y Mody 2004: 84).

Cuando llega la privatización a todos estos sectores donde únicamente el actor era el Estado, se hace necesario crear controles los cuales puedan hacerse medir y asegurar la prestación debida de estas funciones que el Estado ya no cumple el exclusivamente, si no que ya entra a competir con actores privados que pueden prestar el mismo servicio, pero el Estado tiene que crear controles o mecanismos con los cuales se buscar regular el mercado por medio de leyes, reglamentos, impuestos y subvenciones (Novy 2005), esta regulación funciona principalmente para poder medir de alguna manera los niveles de la economía, esto se refiere a que una economía no se recaliente, o no llegue a niveles con los cuales se estanque, para esto funcionaria la regulación.

Igualmente tenemos que tener claro que la regulación funciona con el fin de que se puedan cumplir los intereses comunes (Stigler 1996), esto lo que nos deja claramente ver, es como la intervención del Estado si se hace necesario para el aseguramiento de los bienes públicos, como podemos ver, la regulación en pocas palabras es el mecanismo para el aseguramiento, el mantenimiento y prestación de todo servicio público tanto puro como impuro, que sea prestado por una empresa privada, publica, o mixta, con el único fin de poder cumplir los intereses comunes dentro de la sociedad.



La crisis mundial

La crisis mundial, que desde el 2008, debido a varias razones primero que todo, se debe entender claramente que la crisis mundial que comenzó en el año 2008, fue

consecuencia de una burbuja especulativa, esto significa los ingresos a futuros que se esperan obtener por el precio de un activo, pero igualmente como puede obtener un ingreso superior puede obtener un ingreso inferior (Salazar 2008), esto depende los valores de asimetría de información, a lo que nos referimos es que depende de la información que se alcance a conseguir y se alcance a percibir se puede destinar si un activo sube o baja de precio en la bolsa de esta manera, si se percibe que un activo tiene o va a adquirir fuerza dentro de unos días se puede elevar valorizar colosalmente, pero si se percibir al contrario, sucederá lo inverso.

La burbuja como nos lo recuerda el profesor Salazar tiene 3 etapas importantes, la primera de ellas, consiste cuando los precios de un activo comienzan a valorizarse de una manera exagerada, en el transcurso de esta valorización sucede que van llegando muchos inversionistas con el fin y la esperanza de que este activo continúe valorizándose de una manera tal que puedan recuperar la inversión e igualmente puedan obtener algunos beneficios, en este proceso ocurre un fenómeno que hace que la burbuja crezca de manera colosal, la cual es que algunos inversionistas mas habilidosos que otros, y teniendo una información confiable, primero compran unas inversiones a bajo precio, y luego atraen a inversionistas confiados para inflar la valoración, y así ellos conseguir una mayor ganancia.

La última fase de este proceso es la salida de los inversionistas, como se digo anteriormente a este proceso los inversionistas mas habilidosos o con mayor información traen a gente en desventaja y posteriormente hacen elevar el costo de los activos, cuando esto llaga a la cima, lo que ocurre es que estos primeros inversionistas lo que hacen es vender todos sus activos, pero la venta de los activos ocurre no cuando el precio esta mas alto, si no que ocurre debido a que los inversionistas se dan cuenta de que los precios y las ganancias que esperan recibir no son los mismos, si no que los precios son mayores a las ganancias que esperaban y por consiguiente venden todos o dejan de comprar sus activos, simultáneamente se dan cuenta los demás inversionistas, y lo que ocurre es una fuga de capitales completos.

Este factor de la burbuja especulativa comenzó en el sector inmobiliario, comenzando por el país donde se aboga mas que ningún otro sobre el no intervencionismo en Estados Unidos, aquí es donde se exploto la burbuja que inicio la cadena de burbujas especulativas, específicamente la burbuja en los bancos, ahí que tener en cuenta que la burbuja especulativa inmobiliaria, es la primera en explotar, pero no es esta únicamente la que causa la crisis mundial, lo que ocurre es que con esta



burbuja especulativa, se comienzan a reventar muchas de las otras burbujas, trayendo como consecuencia la crisis mundial conocida.

Es aquí donde podemos hacer un pare para poder mostrar la relación entre el Estado y la economía, la cual no se coordinaron de una manera efectiva para prevenir el flujo de dinero especulativo que se comenzó a mover dentro de la economía estadounidense, y menos poder prevenir la crisis inmobiliaria la cual se sumergió toda la población estadounidense.

Ahora la crisis inmobiliaria aquel solo fue el primer paso en esta gran crisis económica lo que trajo consigo fue la profunda crisis dentro de los bancos nacionales de Estados Unidos, esto debido a que los mayores prestamistas en este campo de acción de compra, son los bancos, ellos al caer sumergidos junto a la crisis inmobiliaria, por la cantidad de prestamos que tenían autorizados con las personas.

Es aquí otro punto importante el prestamos y la seguridad del prestamo, a esto se hace referencia es que los bancos no tomaron las precauciones debidas del caso, y por consiguiente arriesgaron capitales que en cierto modo no estaban asegurados, este es otro punto fundamental, el cual se puede demostrar que en los países en la cual se privatizaron los mercados e igualmente se tomaron la medida de la regulacion.



¿Y el caos Colombiano?

Ahora si hemos visto en una primera instancia que fue en Estados Unidos donde comenzo la crisis, por medio



de la crisis inmobiliaria, la pregunta es como esta crisis mundial toco a Colombia.

Como es de analizar cuales son los efectos de una crisis mundial en Colombia, tenemos primero que tener en cuenta que la crisis de los paises de primer mundo, especialmente en Estados Unidos, tiene consecuencias para paises como Colombia, pero la crisis tiene dos grandes maneras de llegar a Colombia, como se puede observar en la grafica No1.

Como podemos observar en una primera istancia son dos mecanismos por los cuales nos pueden llegar la crisis economica a nuestro pais, es de una forma financiera, que diriamos es la primera en llegar, por que ataca primero que todo al costo de la endeudamiento, al porcentaje de la banca extranjera, a la exposicion de activos toxicos y a la disponibilidad de los recursos economicos, trayendo como consecuencia grave o nefasta una crisis mundial, tocando al sector real de un pais como el colombiano, el cual se pueden caer las exportaciones, las remesas de los trabajadores, la inversion extranjera directa los terminos de intercambio, o la confianza para que se puedan producir eventos de inversion extranjera.

SECTOR FINANCIERO: En el sector financiero tenemos que tener claro que son las tasas de interes de tasa anual, ya que esta es la que mide cuanto es la produccion del interes cuando se le aplica una sola vez al inicio de cada periodo en el tiempo de un año, esto significa si una empresa invierte en Colombia cuanto es lo que recibiria por cada cierto dinero que invierte en el pais, determinando un margen de ganancia. ¿Pero de que manera afecta esto en una crisis mundia?

La respuesta a esto es un poco complicada de explicar pero se diria que es por que el riesgo de colapso economico cuando los inversionistas internacionales perciben una ruptura de las reglas de mercado, el deseo de salvaguardar los intereses nacionales en la arena internacional y las presiones domésticas de los grupos de interés con-

vierten el proceso de decisiones políticas en un complejo juego de elección entre metas económicas y objetivos de política (Jiménez 2008: 180). A lo que se refiere y como queda en evidencia es como los inversionistas extranjeros que son atraídos a Colombia por sus altas tasas de rentabilidad, como se observa en la grafica No 2

Como se puede observar en la grafica No 2 se puede observar como en los momentos de crisis mundial, el banco de la republica colombiano subia las tasas de interes, para evitar ellos una inflacion muy alta, en lugares como la reservar federales ocurría todo lo contrario, ellos bajaban las tasas para así evitar mas perdidas, como se puede notar en la grafica No 3, esta es una razon muy importante por la cual Colombia no tuvo una crisis Financiera, ya que ocurre un evento atípico, e incoherente en nuestro pais, mientras grandes paises como es el caso de Estados Unidos lo que ocurre es que bajan las tasas de interes y pierden grandes cantidades de dinero, prefiriendo por las personas, tomar activos seguros y dejar las burbujas especulativas a un lado, trayendo como consecuencia, la caida de industrias, bancos, etc.

SECTOR REAL: Pero los campos en que afecto realmente fueron en los campos Reales de la economia, especificamente en tres campos que son vitales para Colombia como son los de exportaciones y remesas principalmente, debido a que las inversiones extranjeras, la confianza y los terminos de intercambio, sobresalieron en estos campos por que aunque caen en los momentos mas profundos de la crisis financiera se recuperan de una manera favorable para el pais.

Pero siguiendo con nuestro analisis tenemos que hacer una pausa, ya que dijimos en un primer momento que cuando hay momentos de crisis, los inversionistas sacan los capitales y los ponen en activos muchos mas seguros, entonces ¿por que en Colombia sucedió que en vez de disminuir los flujos de inversion directa subieron?

Lo que ocurre en Colombia como deciamos anteriormente es un proceso atípico a la situacion mundial, esto ocurre por las altas tasas de interes, esto se da ya que el banco de la republica colombiana, al evitar que la inflacion subieran en el 2008, en Colombia, lo que produjo fue un restriccion al consumo por medio de las altas tasas, pero estas tasas que son altas, son atractivas para los inversionistas, debido que pueden recibir mayores excedentes economicos libres, igualmente cuando la reserva federal baja la tasa de interes, se vuelve menos atrayente para los inversionistas extranjeros. Es por esta razon la cual hace que Colombia sea atrayente a los inversionistas extranjeros, ya que obtienen mayor beneficio e igualmente tienen una seguridad.

Lo que sí ha ocurrido es que los además de esto al es que aunque en el sector financiero poseemos una recuperación rápida y progresiva podemos observar que si ha existido una disminución en la parte comercial y en la parte principalmente de la exportación como podemos observar del DANE

En la gráfica No 5 podemos observar como dentro del año 2008 a agosto del año 2009 se ha disminuido en un 18,7% con relación igualmente a agosto del año anterior, esto se traduce en ventas al exterior en una disminución de -12,5%, de los productos tradicionales colombianos y en un -26,6% en los productos que no son tradicionales en el país, a inicios del 2009 (enero-agosto) se producen una exportaciones de US\$21 057,4, esto con términos al año anteriores se traducen en un 19,4%, en términos reales.

En Estados Unidos se puede observar una disminución del 22,9% , principalmente en las ventas de combustibles y aceites minerales o sea en un -28,3%, esto significa una disminución del más del 20% de una economía de la cual su principal exportador es Estados Unidos, esto se produce ya que en este país se produce una situación reactiva en el consumo.

En Venezuela y Ecuador aunque sucede una disminución significativa esta se produce más por procesos coyunturales, que por procesos de crisis económica,

Como se puede visualizar en las remesas, otro elemento del sector real en Colombia, se puede visualizar que aquí si se noto la crisis económica, esto se puede observar debido a la disminución de las remesas que se produjeron para los meses de junio y de agosto que tienen unos ligeros repuntes en los meses de julio y de septiembre con un repunte moderado y de noviembre a diciembre del año 2008, igualmente se nota un ligero repunte a inicios del 2009 pero se nota que se han disminuido notablemente las remesas, debido a la disminución de empleos en los países desarrollados, y la falta de oportunidades de compatriotas que se encuentran en estos países.



Conclusiones.

En Colombia la situación con la crisis financiera ha sido una situación atípica en cierto modo no tanto por que no hubiera sido tocado por la crisis económica si no por que en los momentos coyunturales mundiales, ocurrieron fenómenos internos que colaboraron para que el sector financiero estuviera fortalecido y con una mayor capaci-



dad de respuesta, y de reacción para la crisis económica que se observó.

Igualmente se observó que Colombia si entró y entrara posteriormente a una época complicada, por que esta si es afectada en el sector real, principalmente en la parte de las exportaciones y en la parte de las remesas de extranjero a sus familias en Colombia.

A nivel mundial se observó una crisis del Estado, de la economía y de la administración pública, debido a que la adopción del modelo hegemónico por parte de gran parte de los países, dejando totalmente libre al mercado, suponiendo que este mercado se autoregulara.

Se puede alcanzar a visualizar igualmente que los procesos de privatización por parte de los Estados y de sus respectivas regulaciones fallaron, comprometiendo gravemente a la humanidad debido, a que por falta de modelos de supervisión serios y capaces de poder frente a los grandes capitales extranjeros, se vivió una crisis que pudo ser mucho más profunda que la crisis de 1929, si no que se pudieron visualizar a tiempo los síntomas para poder prevenir una crisis de esta magnitud.

Aunque en Colombia no se vivió una crisis tan profunda en el sector de la economía financiera por una situación atípica, esto no quiere decir que nuestro Estado no estuviera preparada, si no que pueden ocurrir procesos coyunturales internos del Estado de la economía y de la administración pública, que ayudan a superar una crisis financiera.

En Colombia se puede concluir que de manera definitiva que la crisis financiera no afectó al país por el lado financiero, si no como se dejó claramente visto, afectó al sector real en especial en los dos campos mencionados: exportaciones y remesas, mientras que el sector de inversión extranjera, términos de intercambio y de confianza son los que sobresalen por su recuperación tan rápida y su poca caída.



Además de esto tenemos que decir que igualmente se tienen que mejorar las restricciones de entrada de los capitales fijos, ya que estos son los que entran a un país y salen sin ningún inconveniente a los países de origen, dejándole nada al país.

Se deben mejorar los procesos de regulación de mercado en un momento coyuntural como estos, para así evitar más burbujas especulativas en los mercados que hasta ahora se están recuperando, igualmente se deben tomar correctivos por parte del Estado creando políticas públicas, de topes máximos de inversión en activos económicos, esto con el fin de poder evitar que los capitales se inflen de tal manera que se creen burbujas especulativas, tan sencillo y quiebren empresas.

Se recomienda igualmente mejorar los flujos de información por parte de la economía, frente al Estado para prevenir burbujas especulativas futuras, y así por medio de la administración pública en este caso por medio de las superfinancieras o de los entes que intervengan, tengan un papel real y no solo un simple espectador más como paso a nivel mundial, dejando claro una vez más que el mercado no se puede regular por sí solo, si no que necesita ser mediado por un ente que busque la protección del bien común, o sea el Estado.

Igualmente se recomienda no depender de un solo Estado, si no tener una variabilidad de mercados con los cuales se puedan comercializar, para no depender únicamente de la estabilidad si no que se pueda obtener mayores ventajas, y en momentos de crisis poder mitigar mucho más el golpe.

BIBLIOGRAFÍA

Andrés, Luis A.; Diop, Makthar; Guasch, José Luis (2007), "Un balance de las privatizaciones en el sector infraestructura", en Nueva Sociedad, No 207, enero febrero.

Ferroni M. y Mody A. "Bienes públicos internacionales". Banco Mundial – Coedición Banco Interamericano de Desarrollo y Alfaomega Colombiana S.A. Impreso y hecho en Colombia, 2004.

García, Gilberto (2004), "El impacto de la privatización en las telecomunicaciones", en Gestión y política Pública, Volumen XIII, II semestre de 2004, No 2.

Jiménez Perilla, Juan Ricardo (2008). "La política económica de las crisis financieras: una aproximación empírica", en Revista de Economía Institucional, Vol. 10, No 18, primer semestre/ 2008.

Monsalve Arenas, Gerardo; Díaz Julio, Carlos; Escobar, Billy; Delgado Ignacio Carlos (2004), Modelo económico que ha imperado en Colombia y las consecuencias o impactos que el mismo ha tenido en el mercado de trabajo en las últimas décadas, Informes Nacionales, grupo Colombia Informes nacionales de la OIT, mimeo.

Novy A (2005). Economía Política Internacional. Departamento para el Desarrollo Urbano y Regional de la Universidad de Economía de Viena 2005. <http://www.lateinamerika-studien.at/content/wirtschaft/ipoesp/ipoesp-1482.html>

Musgrave R (1992). Hacienda Pública y Teoría Aplicada. Quinta Edición. Mc Graw Hill. .

Salazar Pérez, Mauricio (2008), "El origen del pánico de 2008: la crisis del mercado de crédito hipotecario en Estados Unidos", en Revista de Economía Institucional, Vol. 10, No 19, segundo semestre 2008.

Stigler, George, "La teoría de la regulación económica", en Bel i Queralt (1996), pp. 35-60. [Publicado originalmente como "The Theory of Economic Regulation", en The Bell Journal of Economics and Management Science, núm. 2, primavera, pp. 3-21.]

Stiglitz. Joseph (2000). La Economía del Sector Público. España: Antoni Bosch.



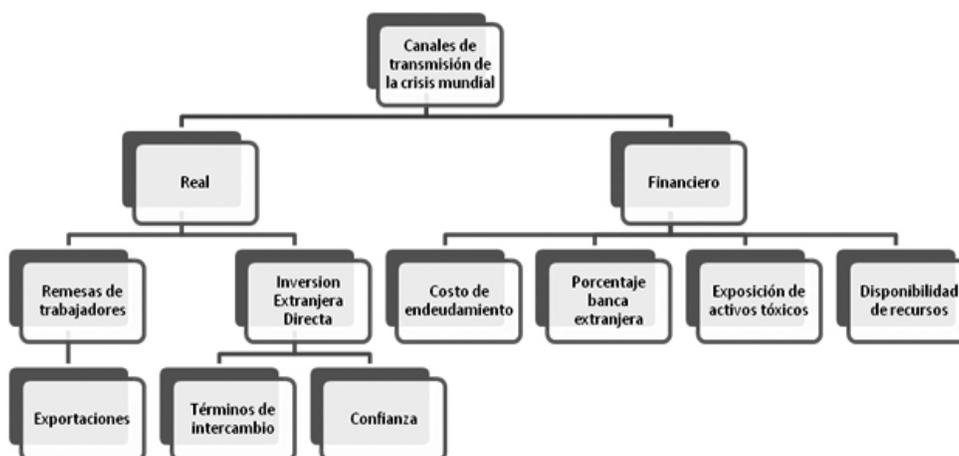
REFERENCIAS

¹ El DANE, es el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, es la entidad responsable de la planeación, procesamiento, análisis, levantamiento y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia, y hace parte de la rama Ejecutiva del Estado Colombiano



GRAFICAS

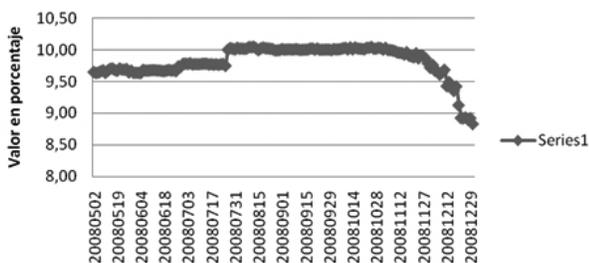
Grafica No 1



Fuente: Banco de la República.

Grafica No 2

Tasa efectiva anual



Fuente: Banco de la República.
Cálculos propios.

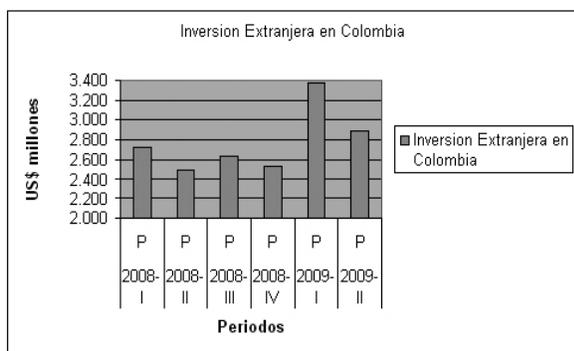
Grafica No 3

Período	Tasa de interés
2008-12	0.16
2008-11	0.39
2008-10	0.97
2008-09	1.81
2008-08	2.00
2008-07	2.01
2008-06	2.00
2008-05	1.98
2008-04	2.28
2008-03	2.61
2008-02	2.98

Fuente: The federal Reserve Board. Cálculos propios.

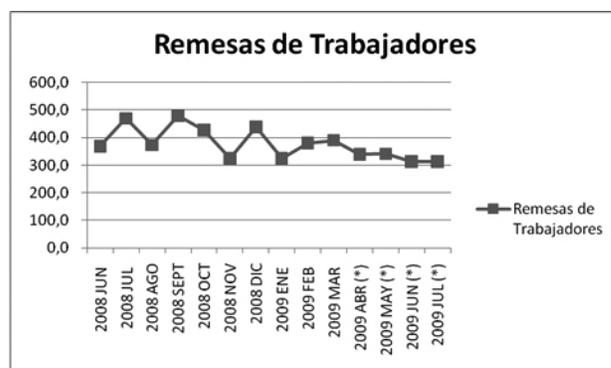


Grafica No 4



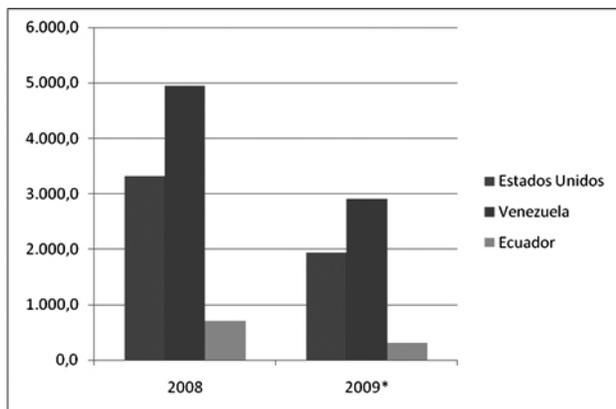
Fuente: Banco de la República. Cálculos propios.

Grafica No 6



Fuente: Banco de la República. Cálculos propios.

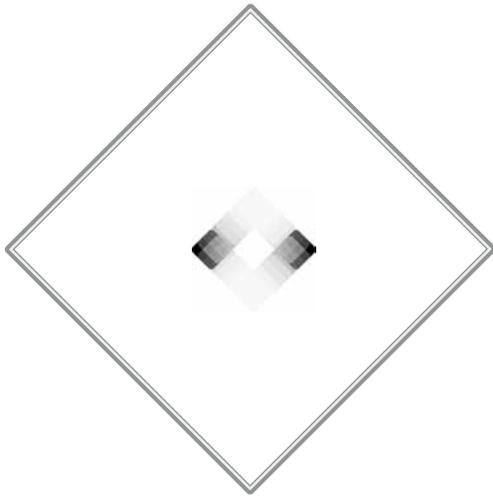
Grafica No 5



Fuente: Banco de la República. Cálculos propios.







Cambio Climático y soberanía en los territorios

Diego Armando Rodríguez Panqueva

Estudiante

Escuela Superior de Administración Pública



Resumen

El cambio climático como riesgo global al cual se enfrenta la humanidad constituye un fenómeno que ha desatado una dinámica política sin precedentes, su carácter global y sus impactos diferenciados exigen novedosos y complejos mecanismos jurídicos, políticos y económicos que permitan la formulación de políticas acordadas para enfrentar de manera conjunta las diversas problemáticas que implica.

Este fenómeno, en torno al cual se convocan amplios sectores mundiales, ha evidenciado la incapacidad de los marcos de regulación nacionales e internacionales para formular la urgente repuesta que el problema requiere. Por el contrario, han fortalecido mecanismos jurídicos y estrategias geopolíticas que agudizan las problemáticas socio-ambientales de carácter global como local.

Tanto acciones globales, en las que prevalecen los intereses de las corporaciones, como las acciones locales por parte de las comunidades han determinado el desarrollo de esta novedosa dinámica política en la que se ponen en cuestión los conceptos de soberanía o autoridad estatal. Pero es desde las practicas de los movimientos sociales en los territorios de Latinoamérica que se proponen nuevos referentes a partir de los cuales se construyen relaciones sociales, económicas, valores culturales y propuestas políticas en donde es integrada la naturaleza y diversidad biológica, como la pluralidad cultural.



Introducción

Los fenómenos asociados al cambio climático, sus causas y consecuencias permiten que todo se puede poner en relación con todo, se hace incomparable la relevancia de una u otra perspectiva para enfrentar el problema, es de alta importancia tanto el cambio de hábitos de cada uno de nosotros como la reducción significativa de emisiones de carbono de países industrializados, la importancia de efectivos acuerdos internacionales como la resistencia que realizan comunidades locales frente a proyectos de minería y extracción petrolera en defensa a sus territorios.

En el debate político salen a la luz múltiples formas de interpretación y de acción para enfrentar los riesgos ambientales, la complejidad que define el carácter sistémico y acumulativo de las problemáticas ambientales globales “obligan a que la ciencia se presente como un enfoque complementario entre otros, todos ellos legítimos y necesarios” (Funtowicz y Ravetz, 2000, p. 30), pero las interpretaciones y propuestas de acción frente al cambio climático poseen un carácter que corresponde con la estrategia geopolítica y territorial que buscan desplegar, ligándose de manera directa con las problemáticas entorno al control de los recursos hídricos, energéticos y la biodiversidad.

La inconsistencia de los proyectos políticos locales, nacionales e internacional y criterios claros para organizar el territorio determinan diversas formas de interpretar el fenómeno del cambio climático de acuerdo a su territo-

rialidad, la visión que prevalece en los espacios internacionales donde tienen mayor incidencia las corporaciones y los gobiernos se caracteriza por considerar al cambio climático como un riesgo global que exige acciones acordadas, las cuales deben ser lideradas por los organismos internacionales.

En este sentido consideran la existencia de un riesgo homogéneo y único para toda la humanidad, consideración que solo puede hacerse bajo la hipótesis de que existiera un fenómeno que nos afectara a todos por igual sin diferencia de nuestra condición económica, social o territorial, la amenaza de un cataclismo planetario que se expresara en iguales dimensiones en todo el globo es un escenario inexistente y absolutamente improbable, el calentamiento global y la contaminación de la naturaleza son expresión de la crisis ambiental, “el incremento de la pobreza, la marginación y el deterioro de la calidad de vida de la población expresan la dimensión social de esta degradación ecológica” (Leff, 2004, p. 353), siendo los países del sur, más precisamente el “sur global” el más vulnerable frente a los riesgos ambientales debido a que su población está ligada a la tierra, al agua y la diversidad, por el carácter de las actividades económicas que realizan, sin embargo esta vulnerabilidad esta definida en mayor medida por la amenaza histórica de un modelo de intercambio ecológico desigual entre países del norte y del sur cuya consecuencia es la actual crisis climática y civilizatoria.

Las propuestas producto de una aparente democracia global no han logrado generar la urgente respuesta que requiere el problema del cambio climático, sin embargo han logrado desplegar una gran diversidad de proyectos que mantienen las formas de saqueo de las regiones tropicales, reproduciendo la marginalidad, el desplazamiento y la guerra por el territorio.

Objetivos

General

Analizar los criterios políticos que se confrontan y construyen en torno a las problemáticas socio-ambientales en América Latina producto de los mecanismos de política formulados para enfrentar los problemas ambientales de carácter global.

Específicos

Caracterizar la transformación del papel de los Estados en la regulación y manejo del territorio.

Identificar los mecanismos de política definidos desde instancias internacionales para enfrentar los problemas ambientales y su reflejo en conflictos socio-ambientales a nivel local.



Evidenciar los nuevos referentes políticos que se construyen en los movimientos sociales ligados a la defensa y soberanía del territorio.



Soberanía y crisis ambiental

La crisis ambiental es muestra de la acumulación de las consecuencias de los inadecuados hábitos de la sociedad occidental, pero no únicamente se expresa en la contaminación de los ecosistemas o la extinción de especies vegetales y animales, también se expresa en la crisis del paradigma del desarrollo y con ello la crisis de las estructuras y formas sociales que le dieron vía, la autoridad estatal se encuentra en cuestionamiento debido a la incapacidad de responder a las problemáticas ambientales.

La condición territorial de la soberanía nacional no logra excluir las consecuencias del ejercicio de la voluntad de otras naciones, los residuos son transportados por aire y agua, la destrucción y contaminación de ecosistemas acuáticos y terrestres implican consecuencias directas sobre las cadenas tróficas y ciclos como el del agua o el carbono que no diferencian fronteras y su alteración ha implicado la afectación de zonas de páramo, glaciares, manglares y otras de carácter vital para la estabilidad del planeta.

El cambio climático es un fenómeno que se relaciona directamente con los procesos de contaminación y destrucción de numerosos ecosistemas alrededor del planeta, su particularidad desde una perspectiva política radica en que no convoca a grupos de naciones, sino a todas las naciones del planeta, su territorialidad se abarca a la territorialidad del planeta en su conjunto, por lo cual la dimensión de la crisis climática es de carácter planetario en términos tanto biofísicos como políticos.

Las problemáticas atmosféricas y sus consecuencias acuáticas, por carecer de territorialidad ponen en conflicto la soberanía estatal de carácter nacional, no es posible regular las altas cantidades de carbono que se trasladan de una región a otra, el aumento de las emisiones y alteración del efecto invernadero trae consigo múltiples impactos en todo el planeta. Garantizar la seguridad no solo en el sentido de monopolización de la fuerza sino en la capacidad de regular las amenazas que enfrenta la población se vuelve un asunto no nacional sino internacional, las amenazas atraviesan fronteras sin que las soberanías nacionales logren obstaculizarlas.

Pero los únicos sistemas de gobierno no son los estatales caracterizados por su territorialidad excluyente, "existen otros sistemas de gobierno, especialmente aquellos centrados en organizaciones supranacionales y en emergentes sistemas jurídicos privados transnacionales [...], los sistemas de gobierno no necesitan ser territoriales" (Sassen, 2001, p. 22), lo que también podría referirse a una condición contraria, su territorialidad abarca el globo en su conjunto o al menos esa es su intención, sus acciones buscan definir las políticas que se desarrollan para enfrentar las causas e impactos del cambio climático.

El papel de la regulación estatal aunque se ve sobrepasado por instancias internacionales no pierde su relevancia, "el estado pierde el control de la regulación social [y territorial] pero gana el control de la metaregulación, es decir, de la selección, coordinación, jerarquización y regulación de aquellos agentes no estatales que, por subcontratación política, adquieren concesiones de poder estatal." (De Sousa, 2005, p. 89), en el desarrollo de la "economía del cambio climático"² esto es fundamental, ya que de ello depende que sea posible establecer unas condiciones de mercado comunes que incentiven las reducciones de carbono a la par que se garanticen inversiones para la transición hacia economías bajas en carbono, posible en aquellas economías con bajas emisiones de carbono, una alta capacidad de mitigación del cambio climático y altamente vulnerables a los impactos del mismo. Es así como las acciones globales concertadas para enfrentar el cambio climático corresponden directamente con el impulso de proyectos a nivel local respaldados desde las políticas de carácter nacional y las autoridades ambientales, en este sentido el estado no pierde la capacidad de regular por el contrario "asume la gestión y legitimación, en el espacio nacional, de las exigencias del capitalismo global" (De Sousa, 2005, p. 63).

Es así como la política ambiental se reduce a restricciones, permisos y sanciones, pero en condiciones de riesgo global, esta política no está en la capacidad de modificar las formas de apropiación de la naturaleza, los gobiernos

frente a los problemas ambientales se comportan de manera eventual, "a los estados les gustaría considerar la política ambiental como una rama especializada más de la política" (Martínez, 2004, p. 255), de acuerdo al concepto neoclásico de que "el crecimiento económico mejora tanto la cantidad de recursos económicos disponibles para actividades de protección ambiental como la aceptación por parte de la sociedad de mayores gastos destinados a esta actividad" (Pérez, 2003, p. 96), considerando al medio ambiente como un sector más en el cual se puede invertir o regular mediante restricciones y normas legales, ecoimpuestos o mercados de permisos transables.



La incapacidad de una respuesta efectiva frente al cambio climático

Desde la conferencia de Río 92 se insertó el problema ambiental en su dimensión política, los gobiernos nacionales y sectores no gubernamentales se congregaron en un espacio de discusión de alta influencia en las políticas nacionales, la formalización del desarrollo sostenible como supuesta salida al conflicto entre economía y ecología fue considerado el mayor éxito. Nunca antes tal cooperación se había presentado de parte de gobiernos de todo el mundo, los problemas y riesgos ambientales significaron la generación de un "lenguaje común" en el que se hacía evidente la estrategia del capital, buscar hacer perdurar la economía en el tiempo teniendo presente sus limitaciones biofísicas. Garantizar la acumulación de los países desarrollados para darle continuidad a su modo de vida, asunto que no podría ponerse a consideración. Es así como el carácter autoreflexivo de la sociedad de riesgo (principalmente de los riesgos industriales), no identificable en las sociedades latinoamericanas, solo se da en el sentido de reflexionar sobre el peligro que representa el desarrollo técnico-económico como amenaza a la continuidad de la vida en la tierra, pero esta condición autoreflexiva se traduce en la preocupación de mantener el modo de vida de las sociedades industrializadas.

Embarcados en el desarrollo sostenible, aun hoy, no se evidencian resultados y por el contrario los impactos ambientales se agudizan, el éxito frente a la opinión pública es contundente, se vio entrar con fuerza el problema ambiental en el nivel internacional, nacional y en los niveles administrativos menores, pero las condiciones ambientales no mejoran y la población se enfrenta a una mayor diversidad de riesgos.



Dentro de la arena política internacional a la vez que se adquieren compromisos políticos para enfrentar las problemáticas ambientales se definen los mecanismos económicos a aplicar de acuerdo a los riesgos identificados, la economía y política internacional se ecologizan, los compromisos políticos de los estados exigen entonces aplicar mecanismos definidos por los organismos internacionales que regulan la economía internacional, privilegiando una libre competencia económica en donde las naciones, pueblos y culturas no obstruyan el flujo de capital y apropiación de conocimiento, diversidad y fuentes energéticas, como lo expresa Sachs (2001) "los acuerdos sobre medio ambiente buscan proteger la herencia natural, los económicos que se dan a la par de estos buscan garantizar los derechos para explotarla" (p. 26).

Las instituciones financieras siguen regulando los espacios jurídicos desde los cuales se establecen los lineamientos de las políticas nacionales, "la globalización y la desregulación gubernamental no han significado la ausencia de regímenes reguladores e instituciones para la gobernabilidad de las relaciones económicas internacionales" (Sassen, 2001, p. 32). El comercio internacional ya no solo adquiere conciencia de los límites del crecimiento sino que además constituye la preocupación y acción sobre los riesgos ambientales como condición para que el crecimiento perdure, la economía del cambio climático expresada en el Informe Stern, se justifica en ello: "si no somos «verdes», acabaremos minando el crecimiento se mida como se mida" (Stern, 2007, p. 18), "el cambio climático amenaza la sostenibilidad a largo plazo del avance del desarrollo" (p. 93). Así, la forma de enfrentar el cambio privilegia los mecanismos de mercado, la cooperación internacional, la inversión privada y todos aquellos incentivos comerciales que dan mayor fuerza a los flujos de capital en la intervención sobre la vida y el territorio.



Mecanismos de desarrollo limpio

Los mecanismos de desarrollo limpio son el medio mediante el cual los países desarrollados pueden compensar sus emisiones de carbono a partir de la compra de bonos de carbono a países no desarrollados.

“Si un país tiene niveles de emisión por encima de los que le fueron asignados, está en la posibilidad de comprar permisos de emisión a aquellos países que, por estar por debajo de los niveles de emisión autorizados, tienen la posibilidad de vender parte de sus derechos. La idea por consiguiente es dejar que la asignación de las reducciones de emisiones entre países sean determinadas por el mercado” (Rodríguez Becerra p. 126).

Estos mecanismos fueron establecidos en el protocolo de Kyoto, uno de los acuerdos ambientales más significativos, pero además de ello, uno de los esquemas de comercio de emisiones más avanzado como lo define de manera más clara Carbon Trade Watch (2003), el protocolo “crea la escasez de emisiones que hace posible un mercado competitivo” (p. 18), mediante dos sistemas, uno de comercio que consiste en una cantidad fija de permisos de emisiones que se establecen de acuerdo a las metas de mitigación, estos permisos son distribuidos de manera global y de esta forma es posible comercialarlos; otro sistema de crédito que consiste en “permitir que proyectos de reducción de emisiones generen derechos de emisión por un valor equivalente a la cantidad de carbono que ellos captan” (p. 18). Además de ello también se establecen multas por sobrepasar las emisiones emitidas entre otras formas de regulación del mercado para que el mismo tenga credibilidad.

El comercio de carbono es un comercio de contaminantes que posibilita no tener reducciones reales de carbono ya que se puede emitir más de lo permitido y comprar los derechos a otros países que no sobrepasaron su tope de emisiones, en caso de emitir menos de lo permitido, ahorrar los derechos de emisiones para años posteriores o venderlos en el mercado, además de poder fomentar proyectos en otros países y así tener mayores derechos de emisiones que pueden ser usados o vendidos (Carbon Trade Watch, 2003, p.2).

El comercio de emisiones supone una serie de injusticias, mencionadas por Buitron (2000, p. 17), que se encierran en 4 problemáticas: a) Evasión de la responsabilidad de reducir las emisiones, b) derechos de propiedad sobre los

sumideros, c) plantaciones de carbono y d) traslado de la responsabilidad del cambio climático a los países del sur. A continuación se profundizará sobre cada una de estas problemáticas.

Evasión de la responsabilidad de reducir emisiones

El comercio de derechos de emisiones permite que los países con mayor cantidad de emisiones continúen con la misma o aumenten su nivel de emisiones, pudiendo compensarlas mediante la compra de derechos de emisiones a países que no sobrepasen su nivel, este es un sistema de subsidio que desestimula la reducción de carbono desde las fuentes que emiten, lo que significa que no se da una reducción real, la compra de bonos implica un costo entre 50 y 200 veces más barato que la reducción en la misma industria, cumpliendo sin embargo las metas en reducción de emisiones (Granda, 2005).

Derechos de propiedad sobre los sumideros

El problema en torno a los derechos de propiedad es fácilmente comprensible desde la perspectiva que plantea Serres (1991):

“A semejanza de ciertos animales que orinan en su guarida para que siga siendo suya, muchos hombres marcan y ensucian, defecando sobre ellos, los objetos que les pertenecen, para que sigan siendo su propiedad, o los otros para que lo devengan. Este origen estercolar o excremental del derecho de propiedad me parece una fuente cultural de eso que llamamos contaminación que, lejos de resultar, como un accidente, de actos involuntarios, revela profundas intenciones y una motivación fundamental” (p. 60).

Es relevante resaltar el origen estercolar de los derechos de propiedad sobre los sumideros de carbono, la posibilidad de generar derechos de propiedad a partir de proyectos que garanticen la captación de carbono posibilita no únicamente evadir la responsabilidad de reducir las emisiones en las fuentes de estas, sino que además de ello significa el pago por servicios ambientales de la atmósfera y de los sumideros que han sido usados libremente, se crean derechos de propiedad sobre el uso indiscriminado de la atmósfera y demás ecosistemas que hacen parte del ciclo del carbono y se exportan los desechos de las economías desarrolladas a territorios como el Latinoamericano.

Plantaciones de Carbono

Los mercados de carbono se materializan en proyectos relacionados con sumideros de carbono, principalmente plantaciones, sin embargo existen múltiples sumideros

de carbono en el planeta, los bosques, los glaciares, los paramos, los ríos y en su mayoría todos los ecosistemas que capturan carbono de la atmósfera. Una de las principales discusiones entorno a las plantaciones como sumideros, es que el carbono liberado a la atmósfera y causante del cambio climático es de tipo fósil, el proceso para que este yaciera bajo el suelo o en condiciones minerales puede ser de millones de años como es el caso del petróleo, para que el carbono liberado producto de la quema de combustibles retorne a su estado se requieren nuevamente millones de años, lo que significa que los sumideros no subterráneos hacen parte de un ciclo de carbono que no compensa las emisiones de carbono fósil en su totalidad, existiendo el falso supuesto de que el carbono producto de procesos orgánicos es igual a aquel que resulta de la quema de combustibles fósiles y que sobrecarga la capacidad de reciclaje de carbono en la atmósfera (Granda, 2005).

Los proyectos de plantaciones como sumideros han sido los de mayor impacto para el territorio donde se implementan y para las poblaciones que allí habitan, el protocolo de Kyoto incentivó dichos proyectos como forma de compensar emisiones, por lo cual existe una mayor presión sobre los bosques naturales o ecosistemas primarios para reemplazarlos por plantaciones de rápido crecimiento a cambio de un incentivo económico y emitiendo más carbono a la atmósfera (Granda, 2005, p. 22).

Otras problemáticas que agudizan esta situación son la débil institucionalidad ambiental para hacer seguimiento a estos proyectos, en su mayoría macroproyectos que solo pueden ser financiados por grandes capitales debido a los altos costos y complejos mecanismos de transacción exigidos y que además se privilegian mediante incentivos económicos brindados por el Estado.

Traslado de la responsabilidad del cambio climático a los países del sur

En suma, los instrumentos mediante los cuales se hace efectivo el comercio de emisiones y los proyectos en los cuales se materializa las políticas de mitigación son las formas de trasladar la responsabilidad del cambio climático a los países del sur.

El supuesto de que significa lo mismo reducir emisiones en cualquier parte del mundo y el criterio de eficiencia económica bajo el cual se reducen las emisiones, resulta en inefectivas propuestas de mitigación que carga la responsabilidad del cambio climático a aquellos países que no son responsables, aumentando así la deuda ecológica de las economías industrializadas que no permiten efectivas políticas de mitigación sobre aquellas acciones que



más aportan al cambio climático y que por el contrario fomentan políticas que permiten mostrar una reducción de emisiones mientras estas aumentan en términos reales.



Soberanía en los territorios

El cambio climático de manera inevitable afectará múltiples ecosistemas, afectando la biodiversidad en los países tropicales y disminuyendo la capacidad de regulación de ciclos como el del agua y el carbono, “las medidas de adaptación difícilmente podrán contrarrestar todos los efectos secundarios del cambio climático. De hecho, ellas pueden ser efectivas en determinados sectores socio-económicos, pero será más complejo desarrollar estrategias de adaptación que eviten los cambios en los ecosistemas naturales” (Arias y Guerrero, 1996, p.7).

Territorios como los bosques, paramos y manglares entre otros, están en riesgo por la inestabilidad del sistema climático, además de ello los emergentes mercados de la economía climática aumentan la presión que sobre ellos existe y sobre las poblaciones que en ellos habitan, se evidencia que los criterios para un manejo sustentable del territorio no son definidos en los espacios de decisión, ni en las discusiones interdisciplinarias. Son definidos en los espacios donde se conoce de manera cercana los ritmos de la naturaleza. Como lo menciona la reflexión a la que nos invita Serres (1991):

Antaño, dos hombres vivían inmersos en el tiempo exterior de las intemperies: el campesino y el marino, cuya actividad laboral dependía, hora a hora, del estado del cielo y de las estaciones; hemos perdido toda memoria de lo que debemos a esos dos tipos de hombres (p. 52).

Vivimos en el corto plazo, para salvaguardar la Tierra o respetar el tiempo, en el sentido de la lluvia y el



viento, habría que pensar a largo plazo y, por no vivir en él, hemos olvidado pensar según sus ritmos y su alcance. Deseosos de perpetuarse, el político hace proyectos que raramente van más allá de las próximas elecciones, el administrador reina sobre el año fiscal o presupuestario y las noticias se difunden cada día de la semana; en lo que respecta a la ciencia contemporánea, nace en artículos de revista que casi nunca tienen más allá de diez años; incluso si los trabajos sobre paleoclima recapitulan decenas de milenios, ellos mismos no tienen más de tres decenios (p. 55).

Las actuales problemáticas ambientales ligadas de manera profunda con las de carácter social, no encuentran su salida en las soluciones técnicas, ni en una transición energética, es necesario retomar el tiempo de la naturaleza para entender su ritmo y poder construir una sociedad en la que naturaleza y cultura configuren una unidad mas que una contradicción, no debiendo confundir esta unidad con el retroceso de la sociedad a la edad de piedra, por el contrario dirigiéndonos al cambio cultural necesario para restablecer relaciones sociales y de producción que permitan un intercambio económico equitativo y una relación armoniosa con la naturaleza.

Este cambio cultural se alimenta de utopías y sueños, no por ello constituye un ideal intangible, por el contrario, es en los territorios latinoamericanos en donde dicho cambio se ha venido plasmando en las múltiples alternativas que plantean y practican las comunidades campesinas, indígenas y negras de América Latina, son estas poblaciones con críticas condiciones económicas las que soportan directamente los problemas de contaminación e internalizan todas aquellas externalidades y fallas de las industrias desarrolladas, por lo cual son mayormente vulnerables a las posibles catástrofes ambientales.

Son las experiencias locales las que han constituido efectivas formas de resistir a aquellas actividades que destruyen los territorios y buscan mantener un modelo de desarrollo extractivista, entre las alternativas se en-

cuentra no permitir las actividades extractivas, dejar el petróleo bajo el subsuelo, decir no a los monocultivos, no a las camaroneras, no a la biopiratería, no a la privatización del agua y de la vida en todas sus expresiones, no a los transgénicos ni a los derechos de propiedad sobre semillas, no a las hidroeléctricas y no a las falsas soluciones frente al cambio climático.

Desde la resistencia a la explotación del territorio se están dando contundentes formas de "política pública" construida de manera popular, cuyos intereses se identifican directamente con intereses comunitarios, pero cuyos impactos benefician a toda la población. Seguramente no todos se identifican con el hecho de que la tierra sea nuestra madre o de que el petróleo sea su sangre, pero desde una perspectiva de la sustentabilidad, no hay duda de que todos nos vemos beneficiados al dejar el petróleo en el subsuelo o de no permitir todos aquellos monocultivos que secan la tierra. Pero estas resistencias de comunidades locales han tomado fuerza y se han transformado en una respuesta legítima al cambio climático y la crisis civilizatoria, evidencia de ello es el exitoso resultado de la Conferencia Mundial de los Pueblos Sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra que se diferencia de manera cualitativa de lo considerado en las fracasadas negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático desarrollada meses atrás en Copenhague.

Las acciones locales en defensa del territorio están planteando salidas coherentes a los riesgos globales, pero estos planteamientos se encuentran en un conflicto con aquellos intereses de satisfacer las necesidades del mercado, el continuar obedeciendo a estas necesidades y privilegiarlas con las políticas para enfrentar el cambio climático representara el inevitable desencadenamiento de un mayor nivel de desastres "naturales", no como castigo de la naturaleza sino como extremo de resiliencia cultural.

Y aunque el panorama es desolador, en América Latina "se está configurando una concepción alternativa en la cual las condiciones de la sustentabilidad se basan en los potenciales ecológicos de la naturaleza, la diversidad cultural, la democracia participativa y una política de la diferencia" (Leff, 2004, p. 354).

Se están constituyendo formas sociales particulares a su medio biofísico que sin hacer del todo explícitas las múltiples causas de las amenazas y las condiciones de vulnerabilidad, desarrollan una respuestas efectivas a la contaminación del agua, destrucción y deforestación de los bosques, manejo de basuras, protección de semillas, degradación del suelo y una serie de problemáticas que abundan debido a la prioridad dada a la industria mi-

nera, petrolera, de agroquímicos y agroalimentarias, de madera y pulpa de papel y las más recientes industrias de agrocombustibles.

La permanencia y defensa de los territorios no constituye únicamente la apropiación del suelo y los recursos que de él se puedan extraer, sino la necesidad de definir formas propias de organizar el territorio en coherencia con las necesidades, formas y costumbres de la población, los proyectos de desarrollo beneficiosos a la economía nacional, no representan una alternativa para sus vidas, dado que conocen las consecuencias de estos para el territorio.

La defensa de un páramo de la actividad minera, la defensa de una selva frente a las plantaciones, la defensa de mantener el curso de un río frente a las hidroeléctricas o la defensa de los manglares frente a las camaroneras significan efectivas formas de garantizar que los territorios que regulan el ciclo del agua o el carbono mantengan su funcionalidad tanto ecosistémica como cultural.

La población organizada de manera colectiva y bajo la defensa de derechos colectivos, derechos humanos y más recientemente los derechos de la Madre Tierra, reclaman la soberanía sobre aquellos que les es común: "el territorio".

"La noción de territorio es un nuevo concepto en las luchas sociales de las selvas tropicales. Los campesinos están involucrados en luchas por la tierra en toda América Latina. El derecho al territorio -como espacio ecológico, productivo y cultural- es una nueva exigencia política. Esta exigencia está promoviendo una importante reterritorialización, es decir, la formación de nuevos territorios motivada por nuevas percepciones y prácticas políticas" (Escobar, 1999, p. 225).

La noción de territorio es el que ha determinado la construcción de equilibradas relaciones sociales y valores culturales en los que son integradas la biodiversidad biológica y cultural, la naturaleza es integrada a la identidad y con ello el reconocimiento a la diferencia que reproduce la vida.

Es así como la soberanía nacional decae ante el desconocimiento de la pluralidad que en los territorios nacionales existe, ahora son las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes las únicas que pueden garantizar un ejercicio soberano que ponga límites a los mercados transnacionales, las políticas de expropiación y privatización y a la apropiación de la vida en todas sus formas, a la vez que se busca restablecer el equilibrio social y natural de las sociedades latinoamericanas, defendiendo los derechos humanos y colectivos y reconocimiento



derechos que hoy desafían los marcos legales, jurídicos y políticos como el derecho originario de aquellos que ancestralmente han ocupado el territorio y los derechos de la Madre Tierra.

Conclusiones

Los marcos de regulación internacionales se han fortalecido como formas de definir y respaldar estrategias geopolíticas que buscan mantener la explotación de los territorios de América Latina, de esto es muestra los novedosos mecanismos jurídicos y de mercado que buscan enfrentar las causas e impactos del cambio climático, tanto los mecanismos de desarrollo limpio como otros mecanismos de mercado en los que se fundamenta la actual política ambiental agudizan la destrucción de los ecosistemas y los conflictos locales que actualmente dejan como resultado la destrucción de la cultura y el aumento de población marginada.

Esto evidencia que con la globalización el territorio se dejó abierto a las amenazas de los grandes capitales pero las poblaciones locales en su reacción por la incapacidad de adaptarse a otros medios ya ocupados por gran cantidad de marginados, son ahora las que regulan la soberanía territorial para garantizar el interés común de cuidar su territorio, con seguras consecuencias benéficas para toda la humanidad obstaculizando los procesos de degradación, deforestación, contaminación y apropiación de la vida. Formulando el replanteamiento de las relaciones sociales y valores culturales que definen nuestra relación con la naturaleza, en donde nuevas conductas diarias comienzan a reproducirse y valores no transables coexisten con economías no capitalistas

Son nuevas formas políticas en las que la vida resulta ser el principal referente de acción, la defensa de ríos, páramos, bosques y en general toda forma de vida en la que se sustentan nuestras culturas latinoamericanas, nuestra alimentación y nuestro conocimiento.



BIBLIOGRAFÍA

Arias y Guerrero (1996), Las advertencias del SAR, Desarrollo sostenible, Edición especial.

Buitrón, Ricardo (2000), Plantaciones de Árboles como Sumideros de Carbono, el caso de Ecuador, En Amigos de la Tierra Internacional y Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, Árboles Problemáticos.

Carbon Trade Watch (2003), El cielo no es el límite: El mercado emergente de gases efecto invernadero, Amsterdam, Adelante.

Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra (2010). Conclusiones Finales Grupo De Trabajo 1: Causas Estructurales. Cochabamba.

De Sousa Santos, Boaventura (1997), De la mano de Alicia: lo social y lo político en la postmodernidad, Santafé de Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho Universidad de los Andes.

Escobar, Arturo (1999), El final del salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea, Santafé de Bogotá, CEREC.

Funtowicz, Silvio O y Ravetz, Jerome R (2000), La ciencia posnormal: ciencia con la gente, Barcelona, Icaria Editorial.

Granda Patricia (2005), Sumideros de carbono en los Andes ecuatorianos, Montevideo, Acción Ecológica.

Leff, Enrique (2004), Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza, México, Siglo Veintiuno Editores.

Martínez Alier, Joan (2004), El ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración, Barcelona, Icaria.

Pérez R, Mario (2003), Dimensiones biofísicas del comercio exterior colombiano, Evidencias del intercambio ecológicamente desigual para el periodo 1970-2002, En Economía industrial, N. 352.

Rodriguez Becerra, Manuel (1994), Crisis ambiental y relaciones internacionales, Hacia una estrategia colombiana, Bogota, Cerec.

Sachs, Wolfgang (2001), Globalización y sustentabilidad, World Summit Papers of the Heinrich Boell Foundation, 6. Sassen, Saskia (2001), ¿Perdiendo el control?: la soberanía en la era de la globalización, Barcelona, Ediciones Bellaterra,

Stern, Nicholas (2007), El informe Stern, La verdad del cambio climático, Barcelona, Paidós Ibérica.

Buitrón, Ricardo (2000), Plantaciones de Árboles como Sumideros de Carbono, el caso de Ecuador, En Amigos de la Tierra Internacional y Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, Árboles Problemáticos.

Serres, Michel (1991), El contrato natural, Valencia, Pre-Textos.



REFERENCIAS

1 Sur global: Grupos humanos que históricamente han sido confinados a una mayor vulnerabilidad económica y ambiental. Es un concepto geopolítico y cultural, no geográfico. (CMPCC, 2010).

2 Enfoque que en la actualidad es difundido principalmente por el Banco Mundial y ha definido las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Este centra la atención en la necesidad de reducir los costos de enfrentar las causas y amenazas del





“Sistema clientelar y Función Pública: hacia un desarrollo conceptual”

Julián Andrés Flórez Saldarriaga

Estudiante de XI semestre de Ciencias Políticas y Administrativas en la Escuela Superior de Administración Pública, donde ha recibido matrículas de honor en varios semestres. Fue Auxiliar del Núcleo de Organizaciones Públicas y Gestión de la Facultad de Pregrado, miembro del Semillero de Investigación en Derechos Humanos y Políticas Públicas “Guillermo Cano” y contratista de la Facultad de Investigaciones de la ESAP. Actualmente es investigador nivel II del proyecto “Sistemas Salariales” del convenio DAFP-ESAP.

*jianfors@gmail.com / jianfors@yahoo.com
Escuela Superior de Administración Pública*



CLIENTELIST SYSTEM AND PUBLIC FUNCTION: Towards a Conceptual Development

Abstract.

To ESAP, in agreement to her nature misional, corresponds her to investigate in the sciences and skills relating to the Public Administration, and not otherwise she can attend also to her obligations in formation and institutional projection. She ensues from interest to discipline since the Public Function has met immersed in a clientelist problematics, generating constant tensions that they demand of investigative interest from the academy, to show the ideological veils that prevent her comprehension.

In agreement with Longo, “the existence of a professional administration is a sign of identity of the advanced contemporary democracies. The professionalization of the public administration is considered by the immense majority of the experts as a central force in the combat against the corruption” (Longo, 2004). Especially, the existence of a public function or civil service formed as system of merit would turn out to be the variable decisive to improve not only the efficiency of the governmental organizations, but essentially for the most equitable construction of a society, enclosing and democratic.

“The clientelism is not formed like utilitarian since it is framed from the existence of traditional values, weak will



and does not have way of breaking the agreements realized from the beginning, since certain clientelist relations contain some explicit clauses in favor of weak person in presence of urgent need" (Gutiérrez, 2002). The immersed relations of power in the Clientelism dynamics, are constituted as agreements by mutual obligations, stirred into action permanently by the actors, the levels of hierarchy are determined in agreement to her extent, the big nets are considered to be a "civil mini-society" when the levels of discretion stop being absolute turning into minimums.

Key words: Public Function, Clientelism, Bureaucracy, Public Server, Public Job

SISTEMA CLIENTELAR Y FUNCIÓN PÚBLICA: Hacia un Desarrollo Conceptual

Resumen

A la ESAP, de acuerdo a su naturaleza misional, le corresponde investigar en las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública, y no de otra manera puede atender también sus obligaciones en formación y proyección institucional. Resulta también de interés disciplinar ya que la Función Pública se ha visto inmersa en una problemática clientelante, generadora de constantes tensiones que exigen del interés investigativo de la academia, para develar los velos ideológicos que impiden su comprensión.

De acuerdo con Longo, "la existencia de una administración profesional es una señal de identidad de las democracias avanzadas contemporáneas. La profesionalización de la administración pública es considerada por la

inmensa mayoría de los estudiosos y expertos como una fuerza central en el combate contra la corrupción" (Longo, 2004). En particular, la existencia de una función pública o servicio civil configurado como sistema de mérito resultaría la variable decisiva para mejorar no solamente la eficiencia de las organizaciones gubernamentales, sino esencialmente para la construcción de una sociedad más equitativa, incluyente y democrática.

"El clientelismo no se configura como un medio utilitario ya que se encuentra enmarcado a partir de la existencia de valores tradicionales, voluntad débil y no tiene manera de romper los pactos realizados desde el inicio, ya que ciertas relaciones clientelistas contienen algunas cláusulas explícitas a favor del débil en presencia de urgente necesidad" (Gutiérrez, 2002). Las relaciones de poder inmersas en la dinámica del Clientelismo, se constituyen como pactos con obligaciones mutuas, dinamizadas permanentemente por los actores, los niveles de jerarquía son determinados de acuerdo a su amplitud, las grandes redes son consideradas como "mini-sociedad civil" cuando los niveles de discrecionalidad dejan de ser absolutos convirtiéndose en mínimos.

Palabras Clave: Función Pública, Clientelismo, Burocracia, Servidor Público.

¿Por qué Investigar sobre Clientelismo y Función Pública?: Una Breve Justificación.

Adelantar investigación en estos campos, resulta oportuno desde una perspectiva institucional y disciplinar. Institucional, ya que a la ESAP, de acuerdo a su naturaleza misional, le corresponde investigar en las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública, y no de otra manera puede atender también sus obligaciones en formación y proyección institucional. Resulta también de interés disciplinar ya que la Función Pública se ha visto inmersa en una problemática clientelante, generadora de constantes tensiones que exigen del interés investigativo de la academia, para develar los velos ideológicos que impiden su comprensión. Es necesario abordar el tema, más allá de la visión tradicional y normativa del derecho administrativo contencioso y laboral.

Es censurable además, que la institución asuma de una manera acrítica en sus discursos académicos, tendencias teóricas que se convierten en políticas, sin tener en cuenta de manera rigurosa el alcance de sus implicaciones, como es el caso de las tendencias gerencialistas de la administración pública; de ahí la necesidad de caracterizar, evaluar y proponer alternativas en materia de sistema clientelar y de función pública, fruto de la reflexión y el debate académico.



Según las líneas de investigación definidas por la ESAP, el tema de este artículo, se encuentra contemplada como generador de proyectos de investigación dentro de la línea de Organización y Gerencia del Estado. Este ensayo, resulta consistente con dos elementos conceptuales que caracterizan esta línea y que se definen como: a) La modernización del Estado, de sus estructuras orgánicas y funcionales, que deben responder a las necesidades del entorno en donde tiene lugar el cumplimiento de los fines esenciales que sustentan su institucionalidad y a la dinámica de las relaciones intersectoriales a nivel interno y externo, consecuente con la redefinición de lo público; y b) Los presupuestos de eficiencia, eficacia y responsabilidad en la administración de lo público: por encima de los intereses clientelares se debe concebir la función de un Estado moderno con recursos, estructuras, procesos y procedimientos que garanticen la atención oportuna y responsable de las necesidades de la sociedad, en un entorno de apertura e internacionalización de la economía y de globalización de mercado que incide en los contextos sociales y culturales.

En este orden de ideas, el presente documento busca incorporarse a la discusión de estas tensiones, teniendo como referente el análisis comparado de estas dos categorías, y en particular, los arreglos institucionales de nuestro país, respondiendo al siguiente interrogante: ¿Cuáles son las principales orientaciones teóricas inmersas en la dinámica del estudio de la función pública y su interacción con el clientelismo en Colombia?. Lo que se pretende con este artículo, no sólo consiste en aportar resultados que contribuyan a la toma de decisiones en esta materia, sino también, generar instrumentos para mejorar los procesos de estudio en una temática que se viene abordando desde perspectivas bastante estrechas y limitadas; generando un espacio adecuado que permita una mejor comprensión de las tensiones existentes entre burocracia, sistema clientelar, Estado y sociedad, en el contexto del conocimiento de las orientaciones teóricas sobre la función pública y su relación con el clientelismo en Colombia.

Se pretende entonces, rescatar la reflexión sobre la Función Pública y el Clientelismo, como temas estratégicos en la administración de las organizaciones gubernamentales, indagando también sobre la concepción, la evolución, los resultados, las tensiones y las alternativas al sistema clientelar y de Función Pública en nuestro país.

Impacto de una Función Pública Profesionalizada

De acuerdo con Longo, “la existencia de una administración profesional es una señal de identidad de las democracias avanzadas contemporáneas. La profesionalización de la administración pública es considerada por la inmensa mayoría de los estudiosos y expertos como una fuerza central en el combate contra la corrupción” (Longo, 2004). En particular, la existencia de una función pública o servicio civil configurado como sistema de mérito resultaría la variable decisiva para mejorar no solamente la eficiencia de las organizaciones gubernamentales, sino esencialmente para la construcción de una sociedad más equitativa, incluyente y democrática.

En el mundo en desarrollo, los esfuerzos por evolucionar hacia modelos de empleo públicos basados en el mérito encuentran buena parte de su fundamento en la convicción de que los sistemas de clientela y botín político son favorecedores de comportamientos éticamente reprobables. Algunas investigaciones empíricas han puesto de manifiesto “la vinculación entre el incremento de seguridad jurídica atribuible a los modelos weberianos de servicio civil y la mejora de los indicadores de desarrollo de las economías emergentes” (Panebianco, 1986). Todo ello ha contribuido a estimular el interés académico por el tema y también los esfuerzos prácticos por conseguir, en estos países, niveles crecientes de profesionalización de sus sistemas de Función Pública.

Por el contrario, “en el mundo desarrollado, y en general allí donde existen sistemas consolidados de servicio civil profesional, las reformas se han dirigido en los últimos tiempos a introducir mecanismos de flexibilización en sus sistemas de gestión del empleo público, cuya rigidez se ha dado en considerar incompatible con la orientación deseable de las organizaciones públicas a la satisfacción de las demandas de los ciudadanos, el rendimiento y la eficiencia” (Ramió, 2005). Por ello, en estos contextos, la reflexión se viene ocupando preferentemente de analizar hasta qué punto estas políticas de flexibilización, “constanciales a las reformas de signo gerencialista, podrían llevar a debilitar la fibra moral de las organizaciones del sector público y de sus servidores, así como la eficiencia y la eficacia de la acción estatal” (Martínez, 2002) llamada a fortalecer el Estado Social de Derecho.

La Burocracia: ¿Utensilio para la Maximización del Bienestar Social?

Oscar Oszlak, en su compilado titulado "Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques Críticos" (1984) realiza una comparación entre dos marcos teóricos que son: 1. el modelo de desplazamiento de objetivos y 2. El modelo de conflicto social. A la postre, logra determinar cuál de los dos es el más adecuado para explicar el poder burocrático, las variaciones en dicho poder y la autonomía de las organizaciones públicas. Dicho autor define la Burocracia pública como: "Una herramienta o instrumento eficiente y racional para el logro de objetivos sociales, también es definida como fuerza política autónoma, que se ha visto afectada por la masiva expansión del Estado y por la relevancia que ha adquirido como instrumento de política social y económica, sustituyendo en algunos casos el mercado como mecanismo de asignación de recursos, tomando gran fuerza la administración del mismo" (Oszlak, 1984).

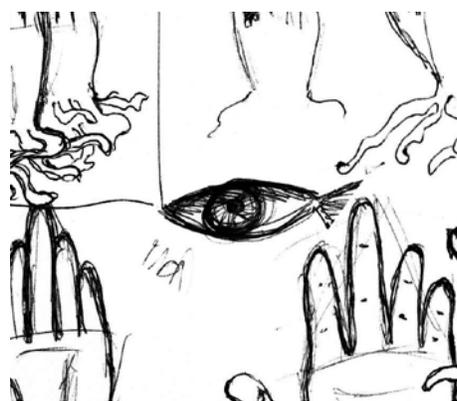
Desde ciertas perspectivas, por antonomasia, la esencia de la administración es el poder burocrático. Su expansión se centra en el manejo de las organizaciones, así como en las estrategias y recursos utilizados para asegurar la supervivencia en un contexto político, esto involucra por ejemplo, acciones individualistas de burócratas que pretenden minimizar los recursos presupuestales con los poderes que tienen los órganos de regulación, implicando la distorsión de la asignación de recursos. Es allí donde hace su aparición la teoría del modelo de desplazamiento de objetivos del poder burocrático. No obstante, la falla de este modelo se encuentra "en la omisión que hace de los cambios históricos propios de las estructuras y funcionamientos de las organizaciones públicas, tanto en el campo económico, como en el social, donde se da la acción organizacional; en oposición al poder burocrático, que rescata las relaciones propias de las organizaciones públicas" (Crozier, 1996) en relación con la estructura social y la economía de las sociedades – especialmente las industrializadas - .

El poder burocrático implica la adquisición de recursos suficientes para sostener y expandir las actividades organizacionales y se define como una relación de dependencia unilateral entre dos o más actores organizacionales, supone por tanto cierto grado de autonomía

institucional. Al respecto pueden distinguirse tres tipos de relaciones de poder, de la siguiente manera:

- **Las abiertas o unidimensionales**, donde A y B tienen recursos de acción preferidos, visibles pero conflictivos. A impone su mando sobre B por medio del control de un recurso que B valora
- **Contextual o bidimensional**, A controla la misma definición que B hace de la situación, determinando así el curso de acción, A domina el proceso decisorio de B.
- **Un tercer tipo de poder** representa la posibilidad de que las relaciones estén intrínsecamente presentes en la estructura de las instituciones sociales, económicas y políticas "el poder depende de factores sistémicos del comportamiento de grupos y la práctica de instituciones socialmente estructuradas" (Martínez, 2004).

Pueden mencionarse dos factores o recursos determinantes que indican si una organización pública tiene suficiente autonomía para ejercer un poder: "1. La autoridad que legitima la pretensión de desempeñar un conjunto de actividades o resolver cierto tipo de problemas y 2. El dinero como medio necesario para financiar actividades organizacionales" (Bahena, 1993). Igualmente, las decisiones de autonomía legal que permiten adquirir poder en virtud de las disposiciones que se apliquen. Todo lo anterior hace referencia a un ámbito de competencia bien definido, del cual hace parte el rasgo decisivo de la Burocracia - tipo ideal de dominación legal-racional – su monopolio del conocimiento experto. De igual forma, las alianzas con grupos sociales y económicos – clientela - establecen vínculos entre el aparato administrativo, grupos de interés y clases sociales, donde las instituciones públicas intentan adquirir legitimidad y apoyo movilizándolo una clientela influyente.



El poder de decisión, es lo que da autonomía y legalidad al poder burocrático u organizacional; denotando una relación simbiótica entre agencias administrativas y grupos de interés como

elemento determinante de la autonomía de las organizaciones públicas frente a los funcionarios que ocupan cargos electivos. La dependencia excesiva o alianzas con grupos e intereses externos, conduce a la desburocratización es decir a una unidad burocrática cautiva de una cierta clientela. Es allí donde se inserta el modelo de



desplazamiento de objetivos, donde la delegación de autoridad en una organización pública, así como la provisión de recursos para implementar objetivos, generan demandas internas que ponen en juego la asignación de recursos y el impacto de los controles organizacionales. Mientras que a nivel externo, los administradores deben sostener la legitimidad de la organización y el flujo de recursos requerido. Ambos tipos de demandas generan incertidumbres que se deben afrontar.

“De ahí la importancia de adquirir autonomía por parte de las organizaciones públicas, ya que ésta les proporciona los medios para cumplir con las tareas organizacionales” (Martínez 2007). El desarrollo de la autonomía puede aumentar el uso de los recursos organizacionales para satisfacer demandas internas y en esta forma eludir el control de organizaciones externas. Así las organizaciones públicas se pueden convertir en centros de poder independiente desarrollando intereses propios, y ser instrumentos para el logro de objetivos sociales y políticos.

El modelo de desplazamiento de objetivos explica el desarrollo del poder burocrático en términos de un proceso interno que genera el establecimiento del equilibrio dinámico entre la organización y su contexto, donde ella puede auto mantenerse siempre y cuando satisfaga las demandas internas y externas. Dicha autonomía es vista como reflejo de dos dinámicas: “la Dinámica de Incertidumbre que hace referencia a las estrategias para mejorar la posición de la organización dentro de la relación de fuerzas en las que funciona y la Dinámica de la Expansión, este es un medio utilizado para el manejo de conflictos internos expandiendo las responsabilidades de la organización” (Hernández, 2004). Ambas dinámicas conducen a la autonomía a través del desplazamiento de objetivos, gracias a que las organizaciones públicas satisfacen sus intereses, ganan poder y son menos susceptibles al control externo.

Por consiguiente, los administradores gozan de amplia libertad que les permite manipular los lazos clientelísti-

cos para transformar su relación así como el intercambio con la legislatura. Estas relaciones entre legislaturas y agencias administrativas es menos una relación de dependencia unilateral que de intercambio mutuo, sin embargo, este intercambio no muestra totalmente el poder y autonomía de las organizaciones públicas, por lo que el proceso de desplazamiento de objetivos puede implicar la transformación de las relaciones de poder - ya sean abiertas o unilaterales - hacia relaciones de intercambio que conducen a posiciones de poder contextuales. No obstante, el modelo de desplazamiento de objetivos tiene varias limitaciones, por ejemplo, se centra casi enteramente en la dinámica interna de las organizaciones dejando de lado el contexto exógeno a lo organizacional, tampoco fija su atención en restricciones y contingencias a las que debe adaptarse una organización. Por eso, su análisis es limitado al omitir los patrones de dominación social y conflicto político de los que dependen del poder burocrático.

El otro modelo de estudio planteado por Oszlack, el Modelo del Conflicto Social, afirma que las relaciones de poder “dadas dentro de un sistema social también dependen de la estructura de relaciones sociales y económicas, en otras palabras debe distinguirse entre política normal como conflictos dirigidos hacia una relación marginal de recursos y enfrentamientos más fundamentales encaminados a alterar la estructura del sistema social y político clasificando los intereses estructurales de las sociedades – particularmente las industriales - en: dominantes, desafiantes o reprimidos.” (Bresser y Oszlak, et al. 2004). Los intereses estructurales dominantes, hacen referencia a aquellos intereses de la clase que se beneficia con el orden social y económico, utilizando el poder para preservar la estructura social existente. Los intereses estructurales desafiantes, representan a la clase que emerge, o a los grupos creados como resultados de cambios tecnológicos o económicos. Y los intereses estructurales reprimidos son los de aquellas clases que no tienen poder económico significativo y que pueden ser movilizados sólo con gran dificultad.

Particularmente en Colombia, el conflicto de clases enraizado en las luchas por el lugar de trabajo, se ha extendido para implantarse como lucha por el control del Estado. El poder burocrático resulta como consecuencia del intento de los intereses estructurales dominantes por controlar el Estado y las políticas públicas trasladan el nicho de la formulación de políticas hacia agencias administrativas. Por su parte, los intereses deprimidos buscan utilizar el poder del Estado para reparar iniquidades, mientras que los intereses estructurales desafiantes intentan llegar a programas institucionalizados para aumentar su propio poder.

La defensa de los intereses estructurales dominantes suele ser siempre más exitosa. Involucra el uso de estrategias funcionales y corporativas frente al estado, con el fin de preservar su hegemonía y sostener la acumulación de capital, defendiéndose de cuestionamientos políticos. Otra estrategia corporativa es una modalidad estructural de representación de intereses, en la que el poder y la autoridad se delegan a un número limitado de categorías singulares, compulsivas, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente. Las tesis del corporativismo sostienen, que la subsistencia de políticas públicas muy autónomas basadas en una relación simbiótica entre organizaciones públicas y privadas, vinculándose a la emergencia del Estado como el garante primordial de las relaciones económicas y sociales inherentes al capitalismo, racionalizan y estabilizan los procesos económicos, conteniendo los conflictos de política entre intereses estructurales. El corporativismo alcanza la hegemonía de los intereses estructurales dominantes. La autonomía estatutaria de muchas organizaciones administrativas y la fragmentación estructural del Estado pueden verse como una consecuencia de los conflictos estructurales subyacentes al Estado y como una estrategia empleada por los intereses dominantes para mantener las condiciones económicas y políticas existentes.

En conclusión, el modelo de desplazamiento de objetivos integra relaciones abiertas o unidimensionales y relaciones contextuales o bidimensionales, los dos tipos de relaciones reconocen la existencia de conflictos de interés entre actores. En tanto que el modelo de conflicto social propone una visión estructural institucional, donde el poder está en el control sobre las instituciones encargadas de las relaciones existentes en un sistema social.

El Clientelismo: un acercamiento teórico.

Este aparte pretende demostrar cuanto tenemos que aprender de los estudios sobre el clientelismo - especialmente en contextos urbanos - y cuanto se puede ganar abandonando las explicaciones más crudamente ortodoxas que impiden la comprensión de la problemática, ya que no tienen en cuenta la inclusión de los actores inmersos en la misma.

El clientelismo se ha considerado como uno de los problemas más importantes y difíciles de solucionar "ya que se encuentra arraigado en lo más profundo de las entrañas de la sociedad colombiana desde la conquista española. Las diversas dinámicas y la importancia que cobran algunos de los actores en la sociedad, fue tangible en esta a partir de los años sesenta y se ha fortalecido con el transcurrir del tiempo" (Gutiérrez, 1999).

La definición del Clientelismo puede desarrollarse de acuerdo a la actuación de varios actores, donde las relaciones entre estos se despliegan a partir de Redes Clientelistas, entendidas éstas, como un complejo sistema de relaciones asimétricas no desarrolladas desde la esfera privada, que refleja su accionar en la colectividad. Dicho proceso se desarrolla a partir de tres niveles: 1. Calidad en la transferencias de recursos, 2. Importancia de cada una de las partes y 3. El carácter de los compromisos adquiridos por cada una de ellas.

El Clientelismo es un productor de lealtades por medio del cual se realizan transferencias permanentes de diferentes factores, apareciendo la racionalidad de la interacción en el intercambio de diversos elementos a partir de principios como la fidelidad, la interdependencia, la reciprocidad, y racionalización de los costos del vínculo que son asumidos por más de uno de los actores, conllevando a que cada actor realice el menor aporte posible. "El clientelismo no se configura como utilitario ya que se encuentra enmarcado a partir de la existencia de valores tradicionales, voluntad débil y no tiene manera de romper los pactos realizados desde el inicio, ya que ciertas relaciones clientelistas contienen algunas cláusulas explícitas a favor del débil en presencia de urgente necesidad" (Gutiérrez, 2002).

Las relaciones de poder inmersas en la dinámica del Clientelismo, se constituyen como pactos con obligaciones mutuas, dinamizadas permanentemente por los actores, los niveles de jerarquía son determinados de acuerdo a su amplitud, las grandes redes son consideradas como "mini-sociedad civil" cuando los niveles de discrecionalidad dejan de ser absolutos convirtiéndose en mínimos. Por lo general entra en permanente contradicción con las formas de dominación imperantes dentro de la red, ya que una pequeña contradicción pondría en peligro la existencia del actor que lo supone, así como la de la misma red.

Por otro lado González, desde una perspectiva socioantropológica, frente al clientelismo señala la existencia de dos categorías importantes como "el familismo que relaciona la lucha por la supervivencia en un medio pobre con la aparición del ethos de supervivencia o continuidad que reside en el núcleo familiar; y el término contrato diádico que está relacionado con la seguridad personal, económica, emocional que reside en el pueblo y en las personas de fuera del pueblo. Dejado ver como una clásica relación de clientelismo muestra la naturaleza diádica que se da entre el patrón y el cabeza de familia campesina, desde allí desarrolla conceptos intrínsecos al clientelismo" (González, 1997).



Se ha concluido numerosas veces que la formación del clientelismo como universal antropológico incide en vectores como el vínculo infraestructural con el intercambio de bienes, la relación expresa con el parentesco y el territorio. El ethos del clientelismo encuentra su núcleo en el honor y el intercambio simbólico como base del contrato diádico, donde la vida política municipal denota un vínculo con el Estado nacional a través de los partidos y la burocracia.

El fundamento estructural del clientelismo está dado en la sociedad humana que crea expectativas de derechos comunes, instituyendo una dialéctica entre el líder y sus seguidores en la que se permite el acceso a los recursos escasos sometidos siempre a la economía del don y el contradon, en una cadena de correspondencias que muchas veces es simbólica. Ahora que si la autoridad está institucionalizada, la economía del don funciona de acuerdo con la obligación moral y no en la prudencia calculatoria. Entonces la naturaleza del intercambio depende de que existan poderes estatales.

Luego de reconocer y evidenciar la naturaleza universal del clientelismo, como una lógica interior de la vida social fundada en la reciprocidad, pueden reconocerse redes sociales que se identifican como transacciones realizadas entre individuos, donde confluye el desarrollo de las comunicaciones internacionales, con la mundialización de las elites que terminan siendo redes profesionales regidas por el interés mutuo. El clientelismo se concibe como un fenómeno político, social y económico ligado a corrientes internacionales, de modo tal que es universal y se habla incluso de un clientelismo colectivo, este clientelismo entre países y naciones tiene las mismas características de fondo del clientelismo tradicional: estructura normativa y estructura pragmática. En la actualidad se ha dado lugar a un nuevo tipo de clientelismo, que lleva a hablar de clientelismo mediático político, situado en el terreno de la producción de imágenes y de la "telemanipulación", esto quiere decir que el ámbito se ha trasladado de la política a la imagen, en relación con la política nacional,

pues a nivel local la red clientelar es integrativa a modo de difusión territorial, una integración progresiva de los diferentes feudos clientelares.

Si se toman las investigaciones que se han realizado en América Latina sobre el clientelismo, podría decirse que es una manifestación de dominación de la clase oligárquica sobre el campesinado, que permite y usa la participación popular campesina hasta determinado nivel, estableciendo una simbiosis política que da cuenta de la necesidad de mantener el desarrollo capitalista dentro de lo populista.

Sanín, analiza la evolución del sistema político y del clientelismo colombiano abarcando tres miradas importantes relacionadas con la transformación del clientelismo; "iniciando por el clientelismo tradicional arraigado al bipartidismo del sistema político colombiano, hasta los cambios que traen consigo las reformas de la constitución de 1991, que terminan proponiendo sin esperarlo otro tipo de relación de intermediación que es el clientelismo moderno; de otra parte, caracteriza una tercera forma de clientelismo que precede el clientelismo tradicional y moderno que es el clientelismo de mercado, analizado desde los cuerpos colegiados Congreso, Concejo y Juntas Administradoras Locales en Bogotá" (Gutiérrez, 2002). Lo anterior, agregó un ingrediente más a la relación mutuamente beneficiosa entre políticos, clientelistas y narcotráfico, en las que los narcotraficantes tuvieron entrada en muchas instancias de lo público en Colombia, buscando por parte de los políticos la promoción de una legislación que garantizara su impunidad moviendo influencias a nivel local, regional y nacional, permitiendo a los políticos armar mejor sus redes clientelistas.

Para el estudio de Gutiérrez, se tienen en cuenta diferentes aspectos como: los actores que participan, el papel que juegan los partidos políticos, procedencia de los recursos, la articulación de las redes clientelistas; analizando también la conveniencia del nuevo modelo de clientelismo moderno o de mercado, destacando el tipo de relaciones de intermediación, los elementos que se intercambian y como se hace ésta negociación.

Actualmente en el país, debido a la faccionalización y atomización de los partidos políticos existe una competencia mucho más grande, promovida por el nuevo diseño institucional que genera la construcción de muchas redes políticas que van tras los limitados beneficios del Estado, generando una deficiente asignación de los beneficios, incorporando costos de transacción que limitan el monto de los recursos a distribuir. También impera una dinámica de mercado donde los oferentes imponen los precios que les aseguran la recuperación de los costos de intermedia-

ción. Así el escenario actual es el menos favorable para el bienestar colectivo, los mayores incentivos de las redes generan más exclusión y por último las redes clientelares dejan por fuera grandes sectores de la sociedad.

Redes Clientelares, Estado, Partidos Políticos y Burocracia: Dinámica de Interrelación.

Es evidente como la interacción de las Redes Clientelares con el entorno, propenden a través de la conformación de diferentes formas de relación, haciendo que los recursos sean aportados por un tercero – el Estado - explotado para convertir el capital público en privado. Esta forma de saqueo tiene límites establecidos; si así no lo fuera, se convertiría en una forma de redistribución del capital sin beneficios materiales y reales para las Redes Clientelares. Cabe anotar que esta relación, no aporta beneficios al Estado, sino que termina por configurarse como un parasitismo del mismo. Las diversas Redes Clientelares que confluyen contienden por los recursos económicos, políticos y territoriales del país.

En el proceso de modernización del Estado, éste se ha enmarcado en la formulación de políticas y acciones contra las Redes Clientelares - incentivar a la sociedad para que denuncie a los actores, tecnificación de funciones, y el mejor uso de las condiciones de representatividad-. A este fenómeno se le enfrenta una de las grandes fortalezas con las que cuentan las Redes Clientelares, ellas son totalmente adaptables a las condiciones impuestas por el medio, de acuerdo a las oportunidades o desventajas que se desarrollen en el mismo.

Los espacios de las Redes Clientelares, tienden a desarrollarse y a enfrentarse varias dimensiones específicas que son: a. La distancia social “promesa simbólica de movilidad social”, b. El territorio “definido como un nosotros demarcado físicamente, materia prima para la explotación de los terceros” y c. La relación con lo público “lugar de negociación con la rex populi”. En los conglomerados sociales, las Redes Clientelares evitan la configuración de la consciencia de clase, ya que se convierten en núcleos de identidad clientelista en sí mismos, generando sentimientos y juicios de valor producto del accionar del Estado.

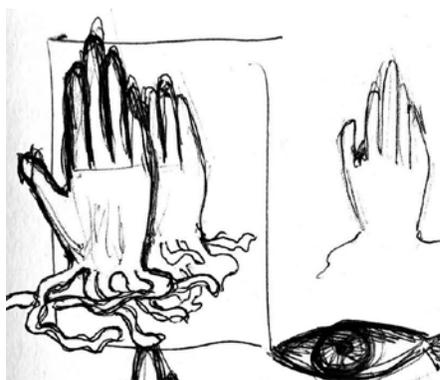
Las relaciones con los partidos políticos se dan de manera estrecha, “las dinámicas de acceso a una Red Clientelar

se basan en su filiación a un grupo político específico, configurándose –dicha filiación - como eje de las Redes Clientelares” (Pizarro, 1996). Las Redes Clientelares buscan agruparse con el ánimo de evitar la formación de ideologías que impidan su desarrollo dentro de la sociedad, estas relaciones brindan el poder, la autoridad y el financiamiento recibido por lo general del tesoro nacional que es entregado a los políticos como “auxilios” y distribuido entre sus “clientelas”, retribuido en la consecución de votos que finalmente son comprados y no adquiridos de acuerdo a los planteamientos ofrecidos a la sociedad.

Las Redes Clientelares generan hacia su exterior demandas que pueden ser de tipo macro - aceptación, reconocimiento, justicia, derechos humanos, etc. - o micro - obras, progreso, etc. - a nivel personal se buscan oportunidades de ascenso social. Estas solicitudes aumentan a medida en que lo hacen los niveles jerárquicos y entran en contradicción cuando no se le da a cada quien el espacio y la solicitud que realizó, entonces se acude a la única forma en la cual se puede debilitar el actuar del clientelismo, cuando éste no ha dado respuesta a sus requerimientos; se denuncia a la Red Clientelar delante del Estado, constituyendo así una salida de doble vía, ya que por una parte, está evitando las consecuencias de sus acciones y por la otra, debilitaría o destruiría la Red.

El accionar del clientelismo dentro de la sociedad, es una de las tantas formas de operación colectiva que se desarrollan en contra de la “transparencia”, además se ha convertido en un desorganizador importante de la vida pública a la medida en la que se dedica a la proliferación de un discurso que es difuso ya que se apropia de las ideas políticas para adaptarlas a su conveniencia dependiendo del contexto en el que va a desarrollar su accionar, y a su vez transforma las formas de pensar de las personas nuevas que se involucran en su dinámica, llevándolas a pensar y a enmascarar sus verdaderas intenciones iniciando de nuevo el ciclo con otras personas.

Las actuaciones que se han enunciado, permiten analizar que “en primera instancia el fenómeno clientelista se ha encontrado como constante dentro de la historia de la sociedad colombiana y cada día se adhieren más personas a él aumentando sus capacidades y su poder dentro de determinadas esferas, pero a su vez el aumento geométrico de éste lo puede





llevar a un colapso de intereses y a su posterior fraccionamiento" (Leal, 1992). Es necesario anotar que por sus necesidades, determinados grupos sociales se hacen blanco fácil para la formación de las Redes Clientelares. Aunque el Estado ha realizado esfuerzos para disminuir su impacto, estos no han sido suficientes para lograr cambiar las condiciones o llevar a un proceso de detrimento a estas organizaciones.

Debe comprenderse que la autonomía burocrática –desarrollada en el aparte anterior de este documento– es el mecanismo por el cual las élites económicas y políticas han intentado negar las implicaciones de largo plazo de la democratización en las sociedades, a la postre, las variaciones de poder y autonomía de las organizaciones públicas dependen de resultados de los conflictos estructurales dentro de la sociedad. El Estado incorpora funciones contradictorias en su interior, de una parte para racionalizar y garantizar el proceso de acumulación de capital, a esto se le denomina función planificadora - orientada a la racionalización y aceleración del crecimiento económico - por otra parte, cumple la función de compensación en la que busca mantener la legitimidad de la organización existente y el proceso de acumulación, minimizando las consecuencias disfuncionales de un sistema económico capitalista. Las dos funciones se contradicen ya que una acumulación considerable se contrapone a los esfuerzos por regular las transferencias del Estado.

Consideraciones Finales

El análisis del poder burocrático se debe dar desde la estructura de las relaciones sociales y económicas que existen en la sociedad. En la expansión del Estado, éste asume un papel importante en la regulación de los asuntos sociales y económicos, los intereses estructurales dominantes han intentado mantener su hegemonía trasladando funciones estatales esenciales al ámbito de burocracias públicas autónomas. La dinámica interna de las agencias públicas sigue siendo relevante para el análisis del poder burocrático. La autonomía burocrática

está a favor de los intereses estructurales dominantes en los que cobra importancia la relación con los estratos profesionales y tecnocráticos de la sociedad. La teoría de la organización se remite a las necesidades de conducción y mantenimiento de las burocracias públicas, la reflexión y la acción deben ser guiadas por opciones societales no solo organizacionales.

El poder en la burocracia y la expansión del Estado, están íntimamente relacionados a la consecución de recursos para propagar las actividades organizacionales. Al reflexionar en esta afirmación nos podemos dar cuenta que se asimila mucho con las definiciones y objeto del clientelismo. El poder burocrático encierra relaciones de dependencia unilateral entre actores organizacionales que supone un indiscutible grado de autonomía institucional, lo que fácilmente permite la incubación de relaciones clientelistas en su interior.

BIBLIOGRAFÍA

BAHENA del A., Miguel. (1993) Curso de ciencia de la administración. 3ª ed., Vol 1. Madrid: Editorial Tecnos.

BRESSER, Luis C., OSZLAK, Oscar y otros. (2004) Política y gestión pública. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica CLAD.

CROZIER, Michael. (1996) La Transición del Paradigma Burocrático a una Cultura de Gestión Pública. Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil.

HERNÁNDEZ, Pedro A. (2004) Bases constitucionales de función pública. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

GONZÁLEZ, Ferrán. Clientelismo y Administración Pública. Contenido en: para leer la política. CINEP 1997.

GUTIERREZ, Francisco. La ciudad representada. Cap. II. La política y sus enredos. Tercer mundo editores. 1999.

_____. (2002) La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿Clientelismo de mercado o una nueva forma de intermediación?. Contenido en Degradación o Cambio. Evolución del sistema político Colombiano. Bogotá Editorial Norma 2002.

LONGO, Francisco. (2004) Servicio civil y ética pública. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España.

PANEBIANCO, Angelo (1986). Las burocracias públicas. En manual de ciencia política. Madrid, España. Alianza editorial.

MARTINEZ C., Edgar E. (2004) Fundamentos de administración pública: del Estado organización al Estado en acción. Ibagué: Facultad de Ciencias administrativas y económicas. Universidad del Tolima.

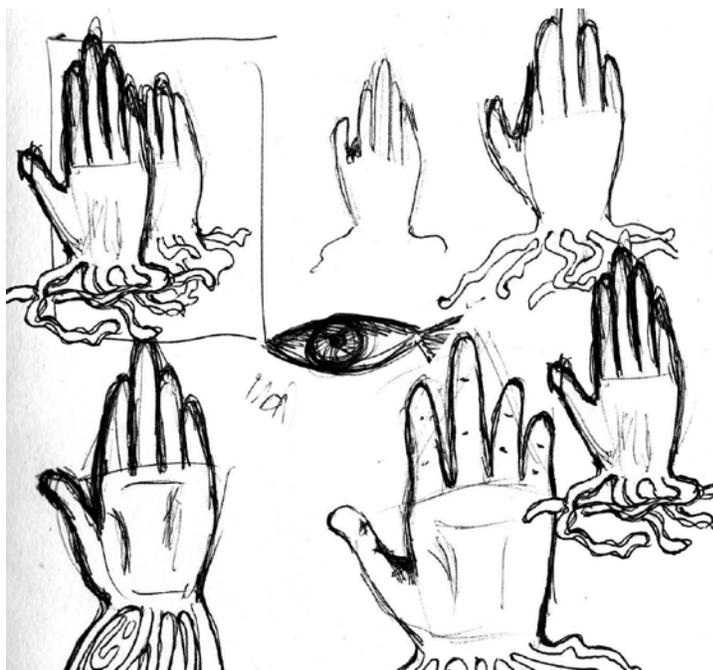
_____ . (2002) La revolución gerencial en la gestión pública. En: Innovar No 19. Enero-Junio. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia.

_____ . (2007) Gerencia Pública y Modernización del Estado. En: Revista Reflexión Política. Año 9. No 17. Universidad Autónoma de Bucaramanga. (Publindex) ISSN: 0124-0781.

OSZLAK, Oscar (1984) Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques Críticos. Buenos Aires, Argentina. Editorial Paidós.

PIZARRO, Gómez Eduardo. La crisis de los partidos y los partidos en la crisis. Contenido en: Tras las Huellas de la Crisis. IEPRI, Tercer Mundo. 1996.

RAMIÓ MATAS, Carles. (1995) Las administraciones públicas. 1ª Edición. Ediciones Gestión 2000.





Algunos aspectos conceptuales previos a la revisión de una estrategia de gobierno electrónico

Andrés Ricardo Jiménez Castillo

Estudiantes IX semestre

Escuela Superior de Administración Pública



Resumen

El uso masivo de las TIC, como motor de nuevas configuraciones en los contextos e imaginarios del Estado, el gobierno, la administración pública y el ciudadano, presenta temas que deben ser abordados previamente a la realización de un análisis de política pública frente al tema, temas centrales son : el Estado y su forma de intervención se modifican sustancialmente frente a los movimientos internacionales del capital , el gobierno debe actualizar funciones y campos de acción frente a la creciente pérdida de soberanía estatal, la administración pública asume roles en busca de modernizar la forma organizacional burocrática por medio del management público, donde el ciudadano se configura como cliente o usuario final de los servicios prestados por el Estado, su satisfacción es índice de evaluación del desempeño estatal .

Palabras Clave: Administración Pública, Brecha Digital, Estado Red, Gobierno, Gobierno Electrónico, Internet, Sociedad de la Información y el Conocimiento, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.



Introducción

Es posible definir genéricamente el concepto de Gobierno Electrónico como una herramienta de gestión por medio de la cual se busca modernizar el funcionamiento

al interior del Estado, donde es necesario preguntarse ¿cuál es la instancia que se encarga del funcionamiento al interior del Estado?, entonces se considera la diferenciación entre sus instancias de dirección y las instancias encargadas de los procesos operativos al interior del mismo.

Las primeras se relacionan con el ejercicio de toma de decisiones, las cuales son posibles de tomar a partir de la información disponible para ello y las segundas se relacionan con el ejercicio operativo, garantizar el funcionamiento constante del Estado, donde la información ha sido procesada, información que ha sido generada por todo el entramado funcional del Estado.

Es necesario considerar que las herramientas de gestión son aplicadas y utilizadas por la administración pública, que a su vez es la encargada del funcionamiento del Estado en su instancia operativa, mientras que el gobierno toma el producto de ese funcionamiento y lo utiliza como insumo para la generación de políticas, asumiendo su rol de instancia directiva.

De acuerdo al profesor Cotino (2005), el Gobierno Electrónico es una de las formas de expresión de la sociedad de la información, así como un ámbito en el proceso de modernización del Estado, lo que es necesario tener en cuenta, puesto que el concepto de Gobierno Electrónico no se encuentra aislado, se presenta en un contexto.

Parte de ese contexto de modernización del Estado, es el proceso de la masificación del uso de las TIC en los diferentes sectores de la sociedad, en los diferentes sectores administrativos que componen el Estado.

Ahora bien, existe gran variedad de conceptos que se relacionan con el de Gobierno Electrónico, como lo son el de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y entre ellas el internet y los sistemas de información particularmente, además de conceptos como los de interoperabilidad, racionalización de trámites, cibercultura, ciber sociedad, gobierno digital, gobierno en línea, democracia electrónica, ciberdemocracia gobernanza electrónica, gobernabilidad electrónica, brecha digital, sociedad del conocimiento, sociedad de la información, entre otros, teniendo en cuenta además que pueden existir conceptos diferentes que respondan a la misma definición o que por lo menos compartan atributos en su caracterización, situación que no es extraña en la definición del Gobierno Electrónico; esto a su vez evidencia la importancia de analizar el concepto teniendo siempre presente el entramado conceptual que se puede desprender de ese ejercicio.

Así mismo como existe una variedad de conceptos, es ne-

cesario mencionar que su construcción también responde a las características analíticas desde la materia donde se aborden, puesto que se presentan desde análisis sociológicos o antropológicos hasta análisis tecnológicos e informáticos, todos en busca de lograr una explicación clara y contundente sobre la materia.

En este caso es pertinente revisar los conceptos más relevantes para el análisis desde la administración pública y la configuración de las políticas públicas, considerando definiciones desde la sociología o desde el derecho, permitiendo algunas claridades técnicas desde pertinentes perspectivas de la ingeniería. Se mencionan además las implicaciones de estudios internacionales liderados por organismos internacionales que asumen el rol de coordinadores de la implementación de una estrategia de Gobierno Electrónico como manifestación de la región en la construcción de la tan mencionada sociedad de la información; razón por la cual es preciso reconocer el papel que ha jugado el sector oficial en la definición de los grandes temas en este aspecto.



Lo político

El concepto de Estado

De acuerdo a una definición básica de Estado proporcionada por Rafael Gamboa Bernarte citando a Fernando Mariño, en busca de los elementos constitutivos del mismo, es posible decir que "existe un Estado en el sentido del derecho internacional cuando sobre una porción habitada de la superficie terrestre se organiza un gobierno efectivo y estable, que es independiente de todo poder interior y exterior." (Gamboa; 2003; Pág. 243)



Desde el punto de vista de una definición formal e instrumental la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los habitantes de ese territorio, y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia, cualesquiera que sean las decisiones (Bobbio, 1997, Pág. 129)

De acuerdo a ello, la condición necesaria para la existencia del Estado, como idea abstracta, como una institución que es legitimada por la sociedad que responde a sus decisiones, es la convergencia en un territorio de un grupo de personas que lo habite, de un poder que se encargará de organizar los elementos constitutivos por medio de la soberanía y el uso legítimo de la fuerza. Más sin embargo, en la medida en que se complejizan las relaciones dadas entre los gobernantes y los gobernados, es necesario identificar al interior del Estado, un aparato funcional, que se encargue de movilizar las acciones del mismo frente a las demandas de la sociedad en general, es por ello que es pertinente tener en cuenta la concepción weberiana que contempla la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos y del monopolio legítimo de la fuerza.

Al respecto, el profesor Alejo Vargas (2001), identifica tres niveles de análisis para poder generar una discusión sobre el concepto de Estado, niveles que se caracterizan de la siguiente manera:

- Primer nivel: qué es el Estado y cómo entenderlo.
- Segundo nivel: las configuraciones históricas del Estado.
- Tercer nivel: el Estado materializado en instituciones.

Atendiendo a estos niveles de análisis, se encuentra como respuesta a la pregunta de ¿qué es el Estado?, la relación de dominación y articulación básica de una sociedad, que refleja en su interior las contradicciones y conflictos derivados de los diversos posicionamientos institucionales y de la relación de fuerzas entre las mismas. Esta relación de dominación se conforma a partir de desiguales distribuciones de poder real entre sectores sociales como desequilibrio fundamental, y a las desigualdades entre culturas, razas, regiones, como desbalances secundarios.

En esa dirección, frente a las configuraciones históricas bajo las cuales se ha presentado el Estado ante la sociedad, se han caracterizado una serie de roles donde el imaginario como tal de la presencia Estatal no se pierde, lo que varía, de acuerdo al contexto y a las necesidades del entorno, son las atribuciones que el Estado adopta frente a la sociedad, pasando de un Estado caracterizado

como liberal clásico hasta un Estado neoliberal, de acuerdo a distintas épocas y momentos históricos.

Cuando se hace mención al concepto de la materialización del Estado en instituciones, es necesario diferenciar los conceptos de “organización” e “institución”, ya que, por ejemplo la idea a la cual atiende el concepto de “institución” utilizado por Alejo Vargas es la idea de un Estado materializado en instituciones como la Procuraduría, Contraloría, entre otras; al tanto que desde otros enfoques la institución es una idea abstracta que determina tales organizaciones.

Las instituciones pueden ser formales e informales, las formales básicamente son arreglos jurídicos, normativos o legales, mientras que las informales básicamente son costumbres, comportamientos arraigados o signos que se prolongan en el tiempo y el espacio; las instituciones son creación humana, lo que quiere decir que de la misma forma se pueden modificar por la humanidad, la problemática se presenta cuando es aceptada determinada institución y ésta perdura en el tiempo puesto que tiende a generar condiciones que impiden la misma acción del hombre.

La organización se presenta en el momento en que un conjunto de personas llegan a un consenso en una serie de puntos que se enfocan a la consecución de un fin común, lo que se refleja en unas reglas de juego que se crean, donde luego se presenta un orden para garantizar el cumplimiento de las mismas. El estudio de estos dos conceptos no se reduce en definitiva a las aproximaciones presentadas aquí sobre sus definiciones, baste decir que adoptan configuraciones dependiendo de los enfoques que los estudien y las necesidades académicas que se presenten.

Lo importante para el objetivo que se persigue en el presente ejercicio, es dejar claro que las instituciones tienden a ser abstractas mientras que las organizaciones toman forma y se materializan.¹

El Estado como institución (idea abstracta) se materializa en las organizaciones que generalmente son supeditadas en sus actuaciones por las instituciones formales, de acuerdo a la necesidad o demanda social a la cual se busca atender por medio de la creación de determinada organización.

Es así que en el tercer nivel es donde se presenta el Estado de una manera más concreta, puesto que se verá representado en sus organizaciones, lo que permite ver claramente el accionar del mismo en entidades concretas, para el caso colombiano el Ministerio de las Tecnologías

de la Información, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Contraloría, entre otras, permiten tomar forma al Estado frente al referente del Gobierno Electrónico.

La pregunta en el presente contexto indudablemente influenciado por la presencia de las TIC en los diferentes sectores de la vida, es ¿cuál sería la nueva configuración del Estado frente a la emergencia de las TIC?, cuestión que no puede simplemente hacer adición de la letra “e” (electrónico) al concepto de “Estado” (e-Estado) simplemente porque el “Estado” es una idea abstracta que se materializa en sus organizaciones.

De allí que el rol contemporáneo identificado por Manuel Castells (1998) para el Estado no deja de lado la incidencia de la masificación de las TIC en su configuración, pero sobre todo, es un rol que responde a las tendencias mundiales de libre movilidad de los flujos de capital y de información y al aumento en la dificultad de poner en marcha la soberanía nacional frente a la configuración cada vez más borrosa de los límites físicos tradicionales de los países. Es así que una definición formal como la presentada al principio de este aparte, presenta una ruptura frente al contexto actual.

De acuerdo a su documento “Hacia el Estado Red”², el Estado Red es la forma institucional que surge y se adecua a los nuevos problemas de la administración pública y gestión política (1998; Pág. 2). El Estado Red, fácilmente, se puede caracterizar como el Estado que comparte la autoridad a lo largo de una red de instituciones. En esa red de instituciones contempladas en la definición de Castells, entran en juego desde las de orden supra – nacional haciendo el largo recorrido hasta llegar a las instituciones locales.

El contexto en el cual se propone el Estado Red como nuevo rol del Estado nación, se caracteriza por el fácil flujo de la información entre lo local y lo global, fácil en cuanto a velocidad de transacción, puesto que se rompen límites de tiempo para la movilidad de la misma, situación que proporciona menos estabilidad para los países que se encuentren por fuera de la red global de información; fuera de la sociedad informacional de acuerdo a Castells.

De esta manera, la masificación del uso de las TIC propor-

ciona otra forma de intervención estatal, en la medida en que internet se hace de uso cada vez más indispensable, no sólo para las prácticas sociales sino que además para las prácticas de la administración pública.

Es por ello que las funciones a las cuales mejor podría atender el Estado en un contexto donde las TIC predominan en todos los sectores, son funciones de auto regulación³, donde se garantice el acceso a la tecnología, indistintamente de las condiciones económicas o divisiones socio – políticas pero con un margen que cumpla con las restricciones pertinentes, evitando la configuración de la llamada “Brecha Digital” o propendiendo por disminuirla cuando se identifique su presencia.

Dentro de la función de auto regulación, también es necesario establecer las reglas de juego en las cuales el mercado moviliza por medio de las TIC la información, establecer pautas para su uso, y de la misma manera garantizar acceso universal, en términos de entender su funcionamiento, donde se presenten condiciones de accesibilidad (posibilidad de hacer uso real de la de la información a la cual se accede por vías electrónicas) más que proporcionar el mismo acceso (posibilidad de acceder electrónicamente a la información). Se deben atender en este mismo orden de ideas a compromisos internacionales o sumar a los esfuerzos que se emprenden en la región (refiriéndonos específicamente a Latinoamérica y el Caribe), en términos de regulación, ya que la misma dinámica de la sociedad de la información y el Gobierno Electrónico rompe límites tradicionales y pone sobre el escenario político otra serie de variables que deben ser compartidas entre los países.



Administración Pública y Gobierno como conceptos

Una de las organizaciones necesarias para movilizar las acciones del Estado es la administración pública, que se rige por un cuerpo jurídico que determina sus actuaciones, las cuales se enmarcan en el contexto de

la función pública del Estado, que se diferencia de las funciones legislativas y jurídicas. La administración pública, como concepto, en las definiciones se tiende a confundir o asociar con el concepto de gobierno:

“el concepto de administración pública presenta dos

aspectos: el orgánico y el dinámico. Conforme al primero comprende a todos los órganos centralizados o para estatales que en diferentes ramos ejercen la función administrativa y de acuerdo al segundo entraña la función misma que es, de servicio, de manejo y de gobierno del o que tradicionalmente se conoce con el nombre de cosa pública” (Serra; 2003)

Cuando se emplea el concepto de gobierno es necesario distinguir entre las funciones de dirección (gobierno) y simple gestión de acuerdo con un cuerpo de acción ya trazado por un componente institucional. Ahora bien, teniendo en cuenta una definición de gobierno, la siguiente es proporcionada por el profesor Alejo Vargas como herramienta de análisis, puesto que remiten a la problemática estatal:

(...) el concepto de gobierno “hace referencia a la rama ejecutiva del poder público y a lo que podrían llamarse los transitorios directores de las instituciones estatales, quienes en un periodo histórico están al frente de las mismas. (2001; Pág.17)

Un concepto que se contextualiza más en el caso colombiano, es el construido por el profesor Jaime Castro, donde también se hace mención de la rama ejecutiva del poder público:

La cúpula de la rama ejecutiva. (...)El Gobierno actúa a través, principalmente, de los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias y las entidades descentralizadas del orden nacional. La constitución dice que el presidente y el ministro o director de departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el gobierno (C.N., arts. 115, 188, 189, 208 y 210) (2003; Pág. 83)

En ese contexto, el gobierno se personifica en los cargos de alta gerencia y de la misma forma actúan por medio de la administración pública que compone el cuerpo funcional de las organizaciones que son dirigidas por estos cargos bajo parámetros institucionales definidos. Bajo esta perspectiva, la administración pública hace mención a la movilización de acciones que se materializan en servicios que buscan cubrir las necesidades de la sociedad, de acuerdo a sus requerimientos frente al Estado, la administración pública es la parte funcional de las organizaciones en las cuales se materializa el Estado, mientras que la parte gerencial de las mismas es el gobierno. Siempre enmarcadas y/o supeditadas por un ordenamiento institucional.

Frente al desempeño de las organizaciones que constituyen el Estado y que responden a las demandas de la

sociedad por medio del actuar armónico del gobierno y la administración pública, se debe involucrar a la discusión las acciones tendientes a la modernización del Estado, puesto que responden a nuevas formas de entender cómo funciona la relación entre los actores administrativos y gubernamentales con el cuerpo social, en éste contexto se presentan discusiones como la importancia de los Sistemas de Gestión de Calidad que cobra relevancia en el sector público (gobierno y administración pública) desde los años noventa y que representa grandes cambios para las organizaciones públicas.

En la misma dirección, entonces hacer mención a la Nueva Gerencia Pública (NGP) en el sector público, como respuesta al modelo burocrático inamovible y gris de la administración pública convencional, es dar a conocer la equivalencia de la figura de la Gestión de la Calidad para el sector público aplicada desde hace casi 100 años en el sector privado. La NGP además lleva como eje transversal la recuperación de la confianza y credibilidad de la sociedad en el gobierno, lo equivalente a evidenciar bajos niveles de gobernabilidad.

El Gobierno Electrónico como concepto no está fuera de tal discusión, puesto que la sociedad es el centro de los desarrollos que busque propiciar el Estado encarnado en sus organizaciones; los adelantos tecnológicos que busquen cualificar procesos y mejorar condiciones de administración pública, son adelantos que no se deben tornar a-históricos o no correspondientes con las necesidades definidas en el contexto.

Teniendo claro que un concepto como el de gobernanza implica, según definición presentada por Jaime Castro, que a su vez toma del Diccionario Histórico de la Lengua Francesa, ésta es“(...) *el arte o la manera de gobernar que promueve el desarrollo económico y social sostenible y logra un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado (2003; Pág. 82)*” es claro que más que un discurso debe validarse bajo un marco de acción claro, es decir, más que enfocarse a la búsqueda de la legitimidad de una estrategia de Gobierno Electrónico por medio del uso social (con o sin necesidad contextual) es emprender acciones de modernización estatal que no descuiden el componente básico del concepto Estado, la sociedad.



Lo tecnológico. Internet

Considerando una definición construida por el profesor Fernando Ballester, citando al Consejo Federal de Redes de Estados Unidos en 1995, será pertinente en el Gobierno Electrónico,

“Un sistema de información global que - esta lógicamente enlazado entre sí mediante un espacio de direcciones globalmente único basado en el protocolo TCP/IP – es capaz de atender comunicaciones utilizando dicho protocolo, proporciona, utiliza o hace accesible bien por vía pública o privada, servicios de nivel superior basados en la infraestructura de comunicaciones y relaciones con esta.” (2002; Pág. 52)

Para clarificar el concepto de internet y su pertinencia e importancia en la implementación de una estrategia de Gobierno Electrónico específicamente o en general para entender su papel en el surgimiento de la sociedad de la información, es necesario llevar a cabo una revisión histórica de sus orígenes, que no exhaustiva, que permita entender su rol en las configuraciones posteriores de los temas aquí tratados, además de lograr la claridad frente a los temas de carácter tecnológico inmersos en su desarrollo.

Un ejercicio riguroso lo plantea el profesor Patrice Flichy en la obra “Lo Imaginario de Internet”, donde evoca, a partir de fuentes primarias que recolecta de los grupos que se relacionaron en la construcción del tema, el surgimiento de los diferentes sectores, sus respectivos actores y los proyectos, que se vieron entrecruzados para lograr el entramado de internet.

Con un marco de análisis que permite ver el paso de lo “imaginario técnico” a la posible transformación en “proyectos”, Flichy encuentra como propósito, en sus palabras, intentar explicar por qué toda una sociedad está basculando hacia un nuevo dominio técnico.

Internet en términos de Flichy (2003) *“no es un nuevo sistema informático, sino simplemente un protocolo de transmisión de datos que pueden adoptar diferentes redes”*, conclusión a la que llega luego de la revisión de las diferentes redes que se vienen gestando, unas con éxito y otras que no logran llegar a ser proyectos, desde principio de la década de los sesentas en el siglo veinte.

Internet surge en el año de 1983, como un protocolo de transmisión de datos aplicable a las diferentes redes que habían surgido hasta ese momento, elegido para su uso por el Ministerio de Defensa de Estados Unidos en el año de 1980 y bajo el marco de la definición del protocolo TCP/IP⁴ (probado en 1977) en cabeza de Robert Kahn y Vinton Cerf, quienes estuvieran a cargo del proyecto Arpanet de Advanced Research Projects Agency (ARPA), la respectiva Agencia de Investigación del citado Ministerio.

En un primer momento valga decir que en la historia de esta concepción se entrecruzan los esfuerzos de algunas

Universidades de Estados Unidos (como por ejemplo la Universidad de California en los Ángeles, Stanford, Universidad de California en Santa Bárbara y la Universidad de Utah) en lograr herramientas de trabajo que no podían conseguir en ese momento en el mercado; también se cruzan los recursos públicos, puesto que dichos desarrollos se hacían bajo el amparo del Ministerio de Defensa de los Estados Unidos y en menor porcentaje los mismos recursos de las Universidades; y por último los estudios que llevaba a cabo el sector privado a manos de empresas como la IBM.

En seguida será necesario profundizar en los avances en las áreas de la electrónica y la informática, así como en los contextos mundiales en los escenarios político – económicos de la primera mitad del siglo XX, que estructuran el camino por donde se van configurando el internet y la mencionada (desde entonces) sociedad de la información; es de vital importancia no desconocer la relación que existe entre el contexto (tiempo y espacio) y el avance de la tecnología en función de dicho contexto.

Es así que en la década de los cincuenta, a partir de los desarrollos de la informática, se busca permitir aumentar la capacidad de las máquinas disponibles o microordenadores, en términos de rápida solución de cálculos y la posibilidad de lograr la realización de cálculos simultáneos. Surgen discusiones alrededor de conceptos como los de “tiempo compartido”, “hombre - máquina”, “sustitución del hombre”, “trabajo simultáneo a distancia”, “red informática”, “comunidad en línea”, entre muchos más, que académicamente permitirán gestar una serie de reflexiones que buscan concretarse en proyectos y en acciones replicables.

De acuerdo a los temas que se debatían al interior de la academia sobre el futuro que debía representar la informática en la sociedad, sobre el rápido avance de las investigaciones que se desarrollaban y sumado a ello la transversal situación de la guerra fría, se hace propicio que el Ministerio de Defensa de los Estados Unidos, por medio de ARPA (Advanced Research Projects Agency), se relacionara con los campos de estudio en términos de financiación e investigación.

Paralelamente, en los centros de investigaciones universitarias relacionados con el tema, la discusión se centra en la posibilidad de compartir información y lograr integrar la comunidad científica en torno a temas de interés, por medio de las posibilidades que brinda la informática y sus desarrollos, lo que conlleva a procesos cíclicos de investigación – prueba – investigación, lo que permite decir que en el centro de los avances se encontraban al tiempo el investigador y el usuario. Se prueban además aplica-



ciones como los correos electrónicos, las conferencias en línea, la posibilidad de compartir ficheros en tiempo real y de la misma forma la posibilidad de modificarlos desde cualquier terminal.

El nacimiento de la Arpanet, en 1970, (la inmediata antepasada de internet) se presenta en esta suma de eventos, cuando se piensa en la posibilidad de conectar gran cantidad de ordenadores y así poder descentralizar la información, lo que a su vez permitiría la cooperación científica, entonces se propone un ordenador que sirva de interfaz entre la red y los demás ordenadores a conectar; así surge la Resource Shairing Computer Networks o Arpanet. En esta red los ordenadores mantienen una relación de igualdad, lo que significa que poseen las mismas posibilidades de acceso y uso de los recursos compartidos; los protocolos necesarios para su comunicación fueron construidos por estudiantes de las universidades relacionadas en la Arpanet, quienes sentarán las bases de lo que será la dinámica característica de internet.

A finales de los setenta y comenzando la década de los ochenta, otra red entra en el escenario académico, pero esta vez el centro de interés es la posibilidad de conectar a aquellos que no tenían la posibilidad de conectarse a Arpanet y de la misma forma generar la cooperación entre actores enlazados por intereses comunes. Es así que se presenta Usenet (Usenix Network).

Las principales diferencias que se pueden encontrar entre las dos redes, básicamente se relacionan con el presupuesto con el cual se sustentan, pues por un lado Arpanet es patrocinado por recursos públicos, mientras que Usenet funciona con recursos autónomos; otra diferencia es el carácter temático, pues Arpanet busca estrechar la colaboración netamente intelectual o científica, mientras que Usenet permite compartir toda una gama de temas, no necesariamente académicos, entre ellos, la posibilidad de brindar el soporte técnico necesario para mejorar la misma red continuamente.

A raíz de la exclusividad evidente de la red Arpanet, cada uno de los centros de estudios buscará la construcción de su propia red de colaboración, lo que permite que se presenten gran cantidad de redes con muchas diferencias entre las mismas, en términos de protocolos de comunicación en particular y configuraciones técnicas en general, situación que hace necesario en determinado momento, la posibilidad de concebir un metaprotocolo que permitiera la comunicación de todas las redes a pesar de las diferencias técnicas mencionadas. Así es como se presenta la construcción del nuevo protocolo y la llegada de Internet.

El avance en los diferentes desarrollos permitió la posibilidad de conectarse con universidades extranjeras, frente a lo cual se presentan casos de conexiones desde diferentes universidades de Estados Unidos con universidades en Canadá, Japón o en Alemania, sumando nuevas visiones como la posibilidad de conectar mundialmente al sector académico con todas las bibliotecas o generar la posibilidad de la construcción de textos de manera libre logrando conectar la información por medio de vínculos de información. Es así que en Ginebra Suiza, en 1990 en el Centro Europeo de Investigación Nuclear (CERN) se desarrolla un sistema de documentación hipertextual. Surge entonces la Web, como metáfora frente a la tela de araña, que permite movilizarse entre vínculos o navegar. El software que permitió tal desarrollo para aplicación mundial se llamó World Wide Web, el cual ya estaba a listo a finales de 1991.

“Comprendía un lenguaje de descripción de los documentos (HyperText Markup Lenguaje o HTML) y otro que permitía su gestión y transmisión (HyperText Transfer Protocol o http). Los documentos están situados en servidores que tienen una dirección URL (Uniform Resource Locator).” (Flychi, 2003, Pág. 87)

Este desarrollo en términos de estándares técnicos y nuevos protocolos cada vez más abiertos e integradores son de fundamental importancia para lo que será llamado más adelante como Gobierno Electrónico, puesto que la manera más concreta en la que se materializan e integran cada uno de estos avances (Protocolo TCP/IP, Internet, WWW, HTML, URL) será un sitio web o Web Site, el cual es definido como:

“Comúnmente conocido como un sitio que pone a disposición informática las 24 horas del día, siete días a la semana, durante todo un año. Técnicamente un Web Site es un grupo de información, organizada de tal manera, con un objetivo específico bajo un número determinado llamado IP” (Gamboa, 2003, Pág. 249)

Un sitio web será precisamente el lugar donde se representa y concreta una estrategia de Gobierno Electrónico y en él se concentrará la oferta estatal, siendo el punto de encuentro entre el ciudadano, la administración pública y el gobierno, bajo los parámetros de la interoperabilidad y sus principales bases, como lo son la racionalización y automatización de trámites y el principio de ventanilla única.

Retomando, en el fondo de esta rápida historia que se sucede en un poco más de veinte años, subyacen varios aspectos a considerar; como primer elemento, el desarrollo de las redes se presenta bajo los parámetros de la cooperación científica, lo que implica una libre distribución y cada vez mayor tráfico de la información; se resalta la posibilidad de que los mismos creadores de tales avances fueron los mismos usuarios, simultáneamente, que necesitaban lograr mejores herramientas de trabajo; se resalta sobre todo, la posibilidad que se proporciona para compartir y trabajar en cooperación en las mismas mejoras de los logros que se llegaban a quedar cortos frente a las expectativas planteadas.

Existe otra variable que generalmente se relaciona como motor del surgimiento del internet y es precisamente el contexto que propiciaba la Guerra Fría; aunque tal condición es vista por varios autores de tal manera que no sea posible atribuírsele mayor relevancia en la creación del internet, si es claro que la alta inversión de recursos públicos dirigidos hacia varios proyectos de investigación desde el gobierno por medio del órgano de Seguridad Nacional en Estados Unidos posibilitó herramientas para un gran avance, el centro de interés de tales programas precisamente no es el conflicto internacional en sí.

Castells señala que *"internet se desarrolló a partir de un programa científico de investigación que, aun financiado por el departamento de defensa norteamericano, no tenía objetivos militares y, en realidad, no tenía más objetivos que los que le fueron dando sus propios investigadores y primeros usuarios"* (2007, Pág. 177)

Ahora bien, Flichy menciona el mismo aspecto en su estudio y aclara en nota al pie *"(...) el objetivo fundamental de esta red era federar a los centros informáticos universitarios que trabajaban para ARPA (...) Pero una vez creada la red, fue utilizada también por los militares."* (2001, Pág. 60)

Sin embargo, existen posiciones que circulan por la vía de dar la posibilidad de un fondo netamente militar a la creación de internet, como ya se dijo, centrados en el contexto de la guerra fría y con antecedentes de la Segunda Guerra Mundial, como por ejemplo el profesor Fernando Ballester, quien centra su posición prestando un mayor

énfasis a la necesidad que tenía la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada (ARPA), para contrarrestar la avanzada de la Unión Soviética con el lanzamiento del "Espunik", por medio de

"la creación de una red que enlazará o interconectará ordenadores situados en distintos lugares enviándose información (...) En el caso de un ataque bélico a un centro de telecomunicaciones, el resto de los centros de la red seguiría siendo operativo disponiendo de toda la información" (2002; Pág. 34)

Además de lo anterior, se fundamenta en que el proyecto logró enlazar departamentos de la administración, centros de investigación de universidades y un centro de la OTAN fuera de los Estados Unidos, en el Reino Unido.

En este sentido cobran vigencia interrogantes como los planteados por Mattelart, *¿hasta qué punto las lógicas del enfrentamiento planetario entre el Este y el Oeste configuran el marco geopolítico en el que se desarrolla la innovación tecnológica?* (2002, Pág. 55), cuando centra su discusión en el tema de la sociedad de la información.

Mattelart, dirige su análisis en la influencia que los contextos de conflicto militar han tenido en el desarrollo de las investigaciones de las máquinas de cálculo sobre las cuales se fundamenta el avance en la sociedad de la información, a lo cual, específicamente refiriéndose a las máquinas calculadoras (entendiendo que dentro de esta clasificación se encuentra el ordenador) dice que serán tres frentes los que contribuyen a su progreso: *"El desciframiento de la correspondencia estratégica del enemigo, las tablas de tiro para uso de la artillería antiaérea y la bomba atómica (proyecto Manhattan)"*. (2002, Pág. 56)

Además presenta datos interesantes frente a la participación del gobierno de Estados Unidos en la financiación de la investigación frente al tema, donde menciona que *"(...) en 1930 el presupuesto federal participaba con un 14% en la financiación de la investigación privada y pública; en 1947, esta contribución alcanza el 56%. En 1965, el 88% de los fondos para investigación de la industria aeroespacial y el 60% de la electrónica procederán de la misma fuente"*. (2002, Pág. 57)

En consecuencia, atribuye una alta participación de los intereses militares al desarrollo de internet, a pesar de centrarse en la sociedad de la información, permite observar que si bien existen diferentes polos que se cruzan en determinado momento, existe la constante del desarrollo de la estrategia militar como centro para los avances tecnológicos.

Resaltar la importancia de internet para el Gobierno Electrónico, permite la configuración de un punto de vista que se aparta de las visiones simplistas y lineales que circulan en el discurso oficial de la implementación de una estrategia de Gobierno Electrónico, develando intereses de fondo y de larga trayectoria frente al uso de la tecnología por parte del Estado, objetivos oficialistas que se centran en el control de la información y la posibilidad de dimensionar la internet como el foco sobre el cual se debe centrar la discusión para abordar los temas de masificación de las TIC en la sociedad.

Internet será el centro de la discusión en la medida en que el flujo de información que circula por ella, es cada vez mayor y las posibilidades de establecer controles se diluye en el acceso a la red que va en aumento, lo que equivale a decir que es un aspecto preponderante a la hora de la regulación que requiere ser atendido en la elaboración de una política de implementación de una estrategia de Gobierno Electrónico.

La sociedad de la información es el escenario que permite delimitar el referente sobre el cual se hace pertinente dicha discusión en las agendas de política, razón por la cual a continuación se busca exponer algunos aspectos que se deben tener en cuenta para el presente debate.



Sociedad de la Información y del Conocimiento

La sociedad de la información ha sido definida como *“una fase del desarrollo social caracterizada por la capacidad de sus miembros (ciudadanos, empresa y administración pública) para obtener y compartir cualquier información, instantáneamente, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera”* (Telefónica; 2003)

Mientras que la sociedad del conocimiento es la *“fase que se alcanza cuando los datos y la formación se integren en un marco que permite hacer uso eficiente y eficaz del gran caudal de los mismos y generar nuevo conocimiento, lo cual requiere el proceso, análisis, clasificación, reflexión y asimilación de la información, convirtiéndola en acción mediante la toma de decisiones.”* (HUESO, L; 2005)

La Sociedad de la Información, de acuerdo a las definiciones oficiales, tiene como fundamento el hecho de que la información esté a la disposición de cualquier persona sobre cualquier medio, donde es necesario que para su validación, la sociedad tenga la posibilidad de difundirla y recibirla de la forma que elija por los medios que elija, lo que remite a entender que en el momento

de la elaboración y puesta en marcha de una estrategia de Gobierno Electrónico pertinente para cualquier país, es un prerequisite atender a la cobertura en términos de infraestructura educativa y en términos de masificación de infraestructura para las TIC.

En esa dirección, se establece que si existe la sociedad del conocimiento es porque se han cubierto las necesidades de la sociedad en términos de infraestructura para obtener información de acuerdo a la manera que considere pertinente y adecuada, de acuerdo a los contextos y los territorios; se han generado acciones en términos de educación y capacitación frente al uso de la información obtenida y la forma de usarla y aplicarla a las necesidades de la sociedad. Bajo estos parámetros cumplidos la información ha sido adquirida, apropiada, utilizada de acuerdo al contexto en el cual se presenta su uso y por consiguiente se ha generado conocimiento nuevo frente al uso de la información disponible.

En ese momento se hace pertinente la elaboración de un concepto de Gobierno Electrónico, ya que como señala el profesor Cotino:

“El Gobierno Electrónico es entendido como una de las formas de expresión de la sociedad de la información, así como un ámbito en el proceso de modernización del Estado. Establece el uso estratégico e intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación, tanto en las relaciones del propio sector público entre sí, como en las relaciones de los órganos del Estado con los ciudadanos, usuarios y empresas del sector privado.” (2005, Pág. 124)

La sociedad de la información o la sociedad del conocimiento no son fenómenos que se presenten de forma lineal, ya que al interior de una sociedad es claro que existen sectores con más acceso o menos acceso a las TIC, así mismo el modelo educativo varía de acuerdo al nivel socioeconómico predominante en el determinado sector social, por lo cual será variable la forma como se perciba el uso de las mismas; el problema se presenta cuando se genera una estrategia de Gobierno Electrónico que en un primer momento se enfoca en dotar a la administración pública de TIC para aumentar su efectivo desenvolvimiento y luego se le entrega el entramado de servicios y trámites electrónicos ofertados a los ciudadanos, a la sociedad, sin que éstos tengan la posibilidad de hacer un uso real de los mismos.

Aunque las definiciones de estos dos conceptos también tienden a ser variables, si se debe decir que ello responde a la concepción bajo los cuales se definen, ya que por ejemplo para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

la sociedad de la información es, en términos funcionales:

“Un determinado nivel de desarrollo social, económico y tecnológico caracterizado por la participación de diversos agentes (gobierno, empresas, investigadores, centros tecnológicos, organizaciones sociales y ciudadanos) dispuestos a generar, difundir y usar la información para la producción de conocimiento económicamente útil (innovación) a los fines del desarrollo” (2001: Pág. 20)

Si la sociedad de la información es un nivel de desarrollo, es claro que con el simple hecho de que se presente la brecha digital, ya se evidencia que a ese nivel de desarrollo llegan sólo algunos sectores de la sociedad, es más, a ese nivel de desarrollo llegan los sectores que están estrechamente vinculados al uso de las TIC, como lo son los representantes de gobierno, los empresarios, los investigadores, los miembros de organizaciones sociales con incidencia y los ciudadanos que tienen medios de adquisición elevados, lo que redundará en una posibilidad de hacer uso de las tecnologías para acceder a la oferta estatal por medio de internet.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el documento que sirvió de insumo para la declaración política de Bávaro, definió la sociedad de la información como:

“Un paradigma que está produciendo profundos cambios en nuestro mundo al comienzo de este nuevo milenio. Esta transformación está impulsada principalmente por los nuevos medios disponibles para crear y divulgar información mediante tecnologías digitales. Los flujos de información, las comunicaciones y los mecanismos de coordinación se están digitalizando en muchos sectores de la sociedad, proceso que se traduce en la aparición progresiva de nuevas formas de organización social y productiva” (2003, Pág. 02)

Aunque este tipo de definiciones permitan evidenciar el carácter de novedoso que se imprime al concepto de Sociedad de la Información desde los organismos multilaterales, debe ser resaltado el hecho de que existen discusiones de fondo en la configuración de la Sociedad de la Información, que no se contemplan en la elaboración de las respectivas políticas.

Un primer elemento puede ser señalado por medio de



la información y el conocimiento, ya que estos son elementos decisivos para el desarrollo, puesto que, como lo menciona Castells, el proceso de producción se basa en cierto grado de conocimiento y en el procesamiento de la información (2006, Pág. 45), además la diferencia que se encuentra en el contexto actual en el manejo de la información y la comunicación se basa en que la acción del conocimiento se hace sobre sí mismo como principal fuente de productividad, es decir, el conocimiento es el producto final en el nuevo modo de producción, por lo cual es posible hablar de un modelo de desarrollo como sociedad de la información o el conocimiento.

Manuel Castells diferencia sociedad de la información y sociedad informacional, donde, la sociedad de la información como concepto destaca el papel de la información en la sociedad mientras que el concepto de informacional indica el atributo de una forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en las fuentes fundamentales de productividad y el poder, debido al uso de las TIC. (2006, Pág. 47)

La capacidad que tenga la sociedad en general para apropiarse la información que circula por diferentes medios y así mismo la capacidad de generar nuevo conocimiento a partir de esa información aplicada al contexto, será uno de los parámetros concretos para medir y clasificar a las naciones en el avance de la sociedad de la información.

Sobre este tema se han elaborado una serie de indicadores para poder medir el nivel de avance de cada uno de los países que componen la región, de la misma forma existen indicadores que miden el avance a nivel mundial, como los elaborados por el Banco Mundial, en este caso los parámetros que establece la CEPAL han sido tomados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)⁵, que son utilizados en el compendio de prácticas sobre implementación de preguntas de TIC en encuestas de hogares y empresas.⁶

Se insiste en la necesidad actual de lograr una discusión acerca del fondo que sobre el tema de la sociedad de la información se configura, de allí que un autor como Armand Mattelart se disponga al tal debate, construyendo argumentos donde afirma que:

“la noción de sociedad global de la información es el



resultado de una construcción geopolítica (...) la expansión de las innovaciones técnicas contribuye a que esto se olvide. (...) Las creencias sobre tal concepto, orientan la formulación de programas de acción y de investigación por parte de los Estados y de los organismos supranacionales. (2002, Pág. 12)ç

Su argumento se construye a partir de la revisión que lleva a cabo sobre el manejo de la información a través de varios siglos atrás, indicando la relevancia de la configuración de mecanismos que se encargan de su recolección, acumulación, análisis y diferentes usos, de acuerdo al contexto de la necesidad, dicho de otra manera, características funcionales de la información que se cruzan transversalmente por las necesidades contextuales en términos geográficos, políticos y económicos.

Como se señaló en el momento de referirnos al internet como centro del estudio para la formulación de una estrategia de Gobierno Electrónico, las condiciones geográficas, políticas, sociales y económicas que se presentan a mediados del siglo XX, serán la evidencia para demostrar, apoyando este argumento en lo planteado por Mattelart, la constitución geopolítica que permite la construcción del concepto de lo que se conoce actualmente, a principio del siglo XXI, como la sociedad de la información.

Un adelanto de importancia significativa para la discusión presente acerca de la sociedad de la información, es la teoría formulada por el ingeniero y matemático Claude Elewood Shanon, la teoría matemática de la comunicación, la cual consiste en definir a la información desde un plano netamente físico - cuantitativo, es decir, como cantidad de información, dejando de lado la construcción de sentido, comunicación y más de fondo, dejando de lado las configuraciones culturales resultantes.

Este tema de la información susceptible de ser medida, se convierte en la parte central del debate sobre la "sociedad de la información" y auspicia una serie de estudios de carácter oficial en los Estados Unidos, donde se presentan

configuraciones como la economía de la información o almacenamiento digital, y una de las definiciones logradas, del nuevo concepto de información, de la siguiente manera: "Cantidad de datos (data) que habían sido organizados y comunicados" (2002, Pág. 64)

Es así que Armand Mattelart, demuestra que existe una connotación vaga sobre el concepto de información, que se traslada inmediatamente al concepto de sociedad de la información, en la medida en que:

"Se acentuará la tendencia a asimilar la información con un término procedente de la estadística (data/datos) y a no querer ver información sino allí donde hay un depósito técnico. De este modo se implantará un concepto meramente instrumental de sociedad de la información. Con la atopia social del concepto se desvanecerá el envite sociopolítico de una expresión supuestamente llamada a designar el nuevo destino del mundo (2002, Pág. 72)

Esta característica de la información ha sido tomada constantemente por los organismos internacionales, que se encargan de formular las estrategias para que subsecuentemente sean aplicadas a escala global, siguiendo parámetros establecidos por estudios logrados desde países que mayores logros en términos de uso de la tecnología y receptibilidad de la misma por parte de la sociedad; situación que no garantiza que se logren los mismo resultados, o por lo menos las mismas aplicaciones que se buscan en términos genéricos por las recetas internacionales, ya que los países donde no es real la masificación de la tecnología, es decir, donde el uso de las TIC no es masivo en términos de cobertura y pertinencia a los contextos, representa una solución a un problema que aun no ha sido dimensionado.

Es así que, en la discusión frente al tema de la sociedad de la información, luego de identificar la no novedad y su trascendencia más allá de modelo para aplicación, se hace relevante, evidenciar que a pesar de formular la correspondiente política que busque insertar al país en el logro de la sociedad de la información, de acuerdo a su misma situación no es posible premeditar que ésta fórmula, logre las consecuencias planeadas y esperadas por los organismos internacionales, más aun cuando se configuran situaciones de desnivel como la Brecha Digital.



Brecha Digital

La brecha digital no es otra cosa que la imposibilidad de acceder a la información y por consiguiente no poder acceder a los mecanismos para su difusión y su recepción

(TIC) lo que redundará en un Estado menos informado, más alejado de los ciudadanos y con menos transparencia en términos de sus procesos y acciones públicas; el no poder acceder a la información y no poder difundirla o recibirla mediante la búsqueda y su diseminación equivale a concluir que el hecho de que la oferta de información sea mayor no significa o no se traduce en que su calidad y pertinencia para la sociedad aumente, no equivale a decir que exista una mejor comunicación.

Es así que toma vigencia la discusión planteada por el profesor Barbero (2004, Pág. 20), cuando menciona el tema del poder de la comunicación y su base, las mencionadas por él "Nuevas Tecnologías" y su modo de uso en América Latina, ya que es claro que existe brecha y no sólo digital.

Ahora bien, existe una constante en el continente y es la implementación masiva de las tendencias internacionales y sus modelos en auge, en busca del desarrollo para uno de los sectores del planeta en subdesarrollo, es decir, existe una sobre modernización en la región que no termina ni permite que auto determine sus procesos de desarrollo.

Todo ello es inducido, es influenciado por las grandes tendencias mundiales, la competitividad, la innovación, la nueva gerencia pública, entre otros modelos; tendencias que surgen en contextos diferentes y realidades ajenas, aunque no nuevos, pero si renombrados, por ello es pertinente preguntarse ¿un modelo de Gobierno Electrónico en un país como Colombia responde a realidades sociales y a la superación de la Brecha Digital y la brecha ya existente en términos sociales, políticos, económicos? O por el contrario ¿responde a las tendencias administrativas que se cree se pueden implementar indistintamente en cualquier lugar del mundo?

Los interrogantes sirven para señalar como un modelo de Gobierno Electrónico es pertinente en un país como Colombia, si su aplicación responde a las características propias de su realidad social, del entorno político y económico, del entorno regional, del entorno administrativo y claro está, del entorno académico.

El profesor Jesús Martín Barbero en su texto "Oficio de Cartógrafo", menciona que la sociedad de la información no es aquella en la que la materia prima más costosa es el conocimiento, sino también aquella en la que el desarrollo económico, social y político, se hayan estrechamente ligados a la innovación, que es el nuevo nombre de la creatividad y la creación humanas. (2004, Pág. 33)

Barbero en esta discusión habla de la no-contemporaneidad entre las tecnologías de la comunicación y su

uso en América Latina, incluyendo la asimetría entre la sintaxis entre los discursos mediáticos y la gramática de las mediaciones desde la cual la gente los lee, los oye y los ve. (2004, Pág. 21)

Es lo equivalente a decir que en la medida en que la sociedad no entienda y no logre identificar qué hacer con las herramientas y desarrollos tecnológicos que buscan ser masificados a manera de emergencia nacional, no será posible lograr la apropiación y por consiguiente uso real y concreto de las mismas; las TIC no serán tan importantes para la sociedad si no se acompañan de procesos que respondan a las necesidades inmediatas de la sociedad, si no responden a brechas ya existentes nunca cerradas.

Otro de los puntos importantes de señalar en este tema son las organizaciones estatales, ya que es claro que se busca lograr cambios positivos sustanciales en sus procesos, pero se debe tener en cuenta que de la misma forma se generan nuevos problemas, por ejemplo el cruce de información que se puede presentar al interior de cualquier organización estatal en el momento de implementar sistemas de diferente índole, pero que responden a la misma formulación y búsqueda de la modernización en su funcionamiento, lo que en el área se conoce como políticas de interoperabilidad.



Lo Tecnológico y lo Político en la integración del concepto de Gobierno Electrónico

El uso de la tecnología como herramienta para reforzar el ejercicio administrativo no es una novedad en el sector público, pero en la última década se presenta la emergencia de estrategias nacionales, en América Latina y el Caribe, encaminadas a masificar el uso de las TIC como herramienta que permita lograr la confianza del ciudadano en el Estado y sus organizaciones, punto en el cual el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hace énfasis:

"Concebimos el GE como parte de una modernización de las formas de administrar lo público, pero en un sentido amplio, las TIC son un medio para alcanzar este objetivo y no un fin en sí mismo. Esta conclusión es particularmente importante para la realidad de los países de la Región, donde lo más importante en una estrategia de GE no es la tecnología en sí, sino la modernización de la Administración Pública entendida como un proceso integral, y donde una de sus componentes son precisamente las TIC." (2003, Pág. 21)

Clasifica además las posibles definiciones de acuerdo al



campo de aplicación y uso, es decir, por ejemplo en el campo tecnológico el Gobierno Electrónico es *“la capacidad que ofrecen las TIC para desarrollar y ofrecer información y servicios públicos a través de medios telemáticos, habitualmente internet.”* Para el gobierno es *“el medio para modernizar la gestión pública a través de las TIC, en busca de mejores prácticas, mayor control y transparencia, y más agilidad”*. Para los usuarios es *“la oportunidad de acceder y participar activamente en los servicios públicos, de forma más flexible y sin recurrir a las dependencias del Estado. También significa más información, más puntual y a cualquier hora”*. (2003, Pág. 23)

El Gobierno Electrónico es una herramienta de gestión, con la cual se busca modernizar el funcionamiento del Estado, más sin embargo, existen factores que se deben tener en cuenta para lograr una definición aplicada, esto es, que se corresponda con el contexto en el cual se quiere lograr su aplicación.

Para la académica argentina Susana Finguelievich, al analizar los casos específicos de Argentina, Bolivia y Brasil en el tema de la construcción de una estrategia de Gobierno Electrónico, presenta la siguiente definición:

Gobierno Electrónico o digital es el conjunto de procesos o métodos de administración basados en sistemas electrónicos –fundamentalmente en internet-, para mejorar la manera en que un gobierno realiza sus operaciones a nivel interno, con otros niveles de gobierno, y para que los ciudadanos puedan efectuar trámites en línea. Su fin es proporcionar la información –rendición de cuentas, informes de actividades, programas, planes, proyectos, etc.- que los ciudadanos necesitan para evaluar el desempeño de sus funcionarios y para participar en diversos grados y maneras en decisiones que los atañen (2004; Pág. 121).

Ahora bien, María Clara Gutiérrez Gómez, en el ejercicio que desarrolla frente a la labor que considera pertinente a ser emprendida por los Estados al llevar a cabo la im-

plementación de una estrategia de Gobierno Electrónico, pone a consideración la siguiente definición:

El Gobierno Electrónico se constituye en un esquema de gestión pública basado en la tecnología de información y las comunicaciones, con objetivos inmediatos de optimizar sus esfuerzos, su forma, por ejemplo, que no sea necesario hacer más de una vez un trámite ante entidades diferentes. Para ello se debe desarrollar un Gobierno Electrónico en el que los diferentes departamentos estén comunicados, utilicen la misma tecnología y se enfoquen hacia el ciudadano. (2003, Pág. 27)

Katherine Reilly en la revisión que lleva a cabo acerca de las diferencias que presentan algunos programas de e-gobierno de 8 países latinoamericanos y el Caribe, expone interesantes resultados en el año de realización del estudio (2004); es claro precisar que muchas de esas características estudiadas por ella en ese momento han venido cambiando, razón por la cual, se hace referencia solamente a los aspectos conceptuales.

Plantea dos diferencias que se deben tener en cuenta al hacer mención al concepto de e-gobierno, tomando como centro de referencia el uso de las TIC por parte del gobierno, donde en primera instancia toma en consideración el uso de las TIC al interior de la administración de gobierno y el uso de las TIC al exterior del gobierno, específicamente en función de la comunicación.

La Comisión Europea en comunicado emitido en Bruselas para el año 2003, define la administración pública electrónica (e-administración) y el Gobierno Electrónico (e-gobierno) en un solo lugar, al decir que

“Es el uso de las TICs en las administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo de las políticas públicas” (2003)

Definiciones pueden haber tantas como de la misma forma existen estrategias de Gobierno Electrónico a nivel mundial en cada uno de los países; se busca resaltar la vigencia que viene tomando dicho concepto en el ejercicio de la administración pública, en las políticas públicas y en general como concepto que debe ser plenamente investigado para entender su alcance en la configuración de políticas públicas frente al avance en la sociedad de la información y el conocimiento en general, o a escala nacional, en la implementación de una estrategia de Gobierno Electrónico.



Puntos para la discusión

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en los procesos de la sociedad, tanto personales (o de su esfera privada) como grupales (o de la esfera pública) propicia la necesidad y pertinencia de establecer diferenciados campos de investigación; diagnósticos sobre la forma como se han introducido y relacionado las TIC en diferentes ámbitos (educación, gobierno, investigación, diversión, arte, entre otros), estudios sobre las posibilidades de integrar las TIC en más aspectos que “requieren su uso” (salud, industria química, construcción, democracia, contaminación ambiental, entre otros) y sobre los impactos de su uso para la humanidad en general.

Al respecto, son abundantes los puntos de vista de los académicos desde diferentes áreas de estudio (antropología, sociología, ciencia política, administración pública, derecho, entre otras), de la misma forma que varía el nivel de la participación y análisis de los organismos internacionales (UE, OEA, CEPAL, BM, BID, FESCOL, RICYT, ITU, ISOC, CO NLAC entre muchas otras) en la determinación de políticas públicas que integren el uso masivo de las TIC en los diferentes sectores que constituyen los Estados en el ejercicio administrativo y gubernamental.

La sociedad de la información como concepto ya hace parte de las agendas de política de todos los países del mundo que buscan relacionarse con el uso intensivo de las TIC, además se buscan compromisos y esfuerzos internacionales para lograr disminuir la diferencia en el avance hacia la sociedad de la Información y el Conocimiento, puesto que la misma dinámica del uso masivo de las TIC y el “fácil” acceso a las mismas por parte de las autoridades gubernamentales en cada Estado, imprime una nueva dinámica en la búsqueda del desarrollo y el crecimiento económico.

Por el mismo camino, existen índices encargados de evaluar la penetración de las TIC en los Estados, los cuales determinan escalas regionales, continentales y mundiales sobre las cuales se clasifican los países en temas como el avance en la implementación de estrategias de gobierno electrónico, número de computadores por habitante, grado de preparación de los países para utilizar las ventajas de las TIC, desempeño de las instituciones públicas en el uso de las TIC; índices que pueden ser generales o compuestos por mediciones específicas.

Como transcience se pueden definir las cuestiones de hecho que pueden enunciarse en el lenguaje de la ciencia

pero que, en principio o en la práctica, es imposible que esta los resuelva, diría Majone citando a Alvin Weinberg, mostrando que el análisis de las políticas públicas es un área que se alimenta a sí misma de diferentes áreas del conocimiento. Razón por la cual, adentrarse desde las ciencias sociales hacia estos temas, no es justificación para dejar de lado el papel de las tecnologías en la configuración de nuevos escenarios de discusión.

Se recomienda el seguimiento y la evaluación constante desde la academia frente al avance de la sociedad en el uso masivo de las TIC, así mismo un constante seguimiento y evaluación frente a la pertinencia del uso masivo de las mismas en la sociedad y el Estado; la relación constante de la universidad como traductora de la realidad de mutaciones constantes e influencias imperceptibles que al final del proceso recaen sobre los contextos sociales y muta sus formas de vida.

Finalmente un llamado al no caer en la “rápida” dinámica que toma el tiempo en detrimento de la pérdida de memoria del espacio y los procesos que se impregnan de velocidad.



BIBLIOGRAFÍA

- Almiron, Núria. (2002) Los amos de la globalización: Internet y poder en la era de la globalización. Barcelona, España.: Plaza & Janes.
- Araya D., Porrúa V. & Miguel A. (2004) América Latina puntogob: casos y tendencias en gobierno electrónico. Santiago. Chile.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO – Organización de los Estados Americanos – AICD.
- Barbero, J. M. (2003) Oficio de Cartógrafo: Travesías latinoamericanas de la comunicación en la cultura. Bogotá, Colombia.: Fondo de Cultura Económica.
- Ballestero, Fernando. (2002) La sociedad de la información. Madrid, España.: ELR Madrid.
- Barrera, E.L., Bedoya L., J & Rodríguez H., J. (2007). Creando bases conceptuales para un análisis institucional de los ministerios en Colombia. Bogotá, Colombia.: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
- Bobbio, N. (1997). Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política. Bogotá. Colombia.: Fondo de Cultura Económica.



Castells, M (1998). ¿Hacia el Estado red?: Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. Recuperado el 20 de abril de 2010, del sitio Web del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina: <http://cdi.mecon.gov.ar>

Castells, M. (2006). La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. 1 La sociedad red. México: Siglo XXI editores.

Castells, M. (2007). Innovación, libertad y poder en la era de la información. En De Moraes, D. (Coord.) Sociedad Mediatizada (pp. 175 – 182). Barcelona, España.: Gedisa S. A.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2002) Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Recuperado el día 13 de marzo de 2010 del sitio web <http://www.itu.int/wsis/index.html>.

Cotino H., Lorenzo (Coord). (2005) Libertades, democracia y gobiernos electrónicos. Albolote. Editorial Comares.

Giandomenico, M. (1997) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México.: Fondo de Cultura Económica.

Gutiérrez, G. & María C. (2003) Derecho De Internet y telecomunicaciones. Bogotá, Colombia.: Legis.

Gamboa B, R.H. (2003) Derecho de Internet y telecomunicaciones. Bogotá, Colombia.: Légis.

Mattelart, A. (2002) Historia de la sociedad de la información. Buenos Aires, Argentina.: Paidós SAICF.

Mattelart, A. (2007) ¿Hacia qué “Nuevo orden mundial de la información”? En Sociedad Mediatizada (pp. 183 – 197). Barcelona, España.: Gedisa S. A.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educa-

ción La Ciencia y la Tecnologías – OEI (2002) Declaración de Bávaro. Recuperado el día 23 de marzo de 2010 en el sitio <http://www.oei.es/xiicumbredc.htm>.

Patrice, F. (2001) Lo Imaginario de Internet. Madrid, España.: Editorial Tecnos.

Poggi, E. (2007) Una introducción a la interoperabilidad como base fundamental del gobierno electrónico. En Kaufman, E. (Coord.) Políticas públicas y tecnologías: Líneas de acción para América Latina. (127 – 143). Buenos Aires, Argentina.: La Crujía Ediciones.

Valenti, P., Anta, R. & Bendersky, M., (2003) manual.gov. Estrategias de gobierno electrónico en los países de la región 1: La definición de un modelo de análisis y estudio de casos. Washington D.C, Estados Unidos.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Vargas, A. (2001) Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Bogotá, Colombia.: Almudena Editores.



REFERENCIAS

1 Para ampliar la discusión en los conceptos de organización e institución, se recomienda el texto “Creando bases conceptuales para un análisis institucional de los ministerios en Colombia”, del grupo de investigación Organizaciones y Gerencia Pública, publicado por la Escuela Superior de Administración Pública, bajo la coordinación de la Facultad de Investigaciones. 2007.

2 Ponencia presentada en el seminario sobre “Sociedad y Reforma del Estado” organizado por la Administración Federal y Reforma del Estado de la República Federal de Brasil en Sao Paulo en el mes de marzo del año 1998.

3 De acuerdo a lo establecido por la Organización de los Estados Americanos (OEA) debe existir una correspondencia entre la auto regulación (en términos de la autonomía interna de los países) y la regulación (en términos de la región), en pro de la armonización regulatoria.

4 Sistema compuesto de dos partes: (TCP) Transmision Control Protocol, que está encargado de dividir los mensajes en paquetes a la salida, reconstruirlos a la llegada, detectar los errores de trasmisión y remitir los elementos que falten. (IP) Internet (Working) Protocol que está encargado de organizar la circulación de los paquetes, suministra a cada máquina huésped una dirección que permite organizar el envío. Tomado de Flichy, P. (2001). Lo imaginario de internet. España. Editorial Tecnos. Pág. 80.

5 El DANE ha aplicado para el caso colombiano, un estudio sobre el uso y la penetración de TIC en los hogares y personas de más de 5 años, el cual se basa en dos encuestas: La Encuesta de Calidad de Vida 2008 (ECV), que permite obtener información sobre tendencia de TIC y hábitos de consumo y Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) que con un módulo dedicado a las TIC permite, aparte de uso y penetración de TIC, tener información sobre lugares, frecuencias de uso y actividades realizadas a través de Internet.

6 El documento fue construido a partir de los insumos facilitados por las Oficinas de Estadística que completaron la información solicitada en el cuestionario del compendio.





Administración Pública y gobierno

(Una revisión a los textos trabajados en el
Seminario de Administración Pública de la ESAP)¹

*Edwin Alejandro Buenhombre
Moreno*

*Investigador Grupo Organización y Gerencia: REDES
Seminario Permanente en Administración y Política Pública
Escuela Superior de Administración Pública*

*alejobuen10@gmail.com
alejobuen@gmail.com*



El presente documento muestra como la administración pública siendo un organismo de gobierno, genera dinámicas de relación de apoyo, equivalencia y complementariedad con el conjunto de organizaciones que son el gobierno, para el cumplimiento de los fines del Estado, la regulación de la sociedad, la garantía de los derechos y libertades por parte del Estado y que son parte de las funciones de la administración y donde el gobernó genera formas de de dirección y control del territorio para el mantenimiento del orden social en los territorios parte del Estado y por parte de la ciudadanía. Y de la misma manera a partir del saber administrativo o el saber de Estado, se generan análisis, diagnósticos y estrategias de mejoramiento del accionar del Estado, por lo cual la administración pública y el gobierno, al igual que su mutuo relacionamiento entre las dos se constituyen en importantes para el estado y para su estudio académico.

Palabras Clave: Administración Pública, Gobierno, Saber Administrativo Público, Practica Administrativa, Estado.



Introducción

El Propósito de este documento es mediante una revisión a los textos trabajados en el Seminario sobre Pensamiento Administrativo Público², identificar las definiciones de administración pública y gobierno, además de señalar las formas como se relaciona la administración pública

y el gobierno cada uno de los autores, con el animo de construir una reflexión critica al final de este documento sobre la relevancia y pertinencia de la relación entre el gobierno y la administración pública en el Estado. Es importante decir que para el desarrollo el desarrollo del texto se ha nutrido con los diálogos y las discusiones al interior del seminario.

En el desarrollo de las acciones y análisis del Estado la administración publica y el gobierno toman un papel importante, donde se puede plantear una relación entre la administración y el gobierno en cuanto a la atención de las demandas de la sociedad. Esto se puede encontrar en el transcurso de la lectura de los textos indicados en el pie de página 1, donde son citadas y trabajadas definiciones como las de Woodrow Wilson donde la administración Publica, *se califica como el gobierno en acción*³, en la cual se llevan acabo las acciones del sector publico por medio de programas de gobierno como lo plantea Richard Rose⁴, pero de la misma manera donde cada una de esas acciones tiene una forma de discurso, donde se genera un saber administrativo que indica las maneras como se realizan las acciones del gobernante⁵, esto se puede ejemplificar de la siguiente manera –(Véase figura 1)- en el lenguaje común la sociedad cuenta con una necesidad, la cual es presentada a una institución del Estado, la cual entra al sistema administrativo es gestionada mediante las acciones del gobierno, las cuales generan una respuesta por parte del Estado atendiendo la necesidad.

Esto en el lenguaje de la administración se traduce de la siguiente manera la necesidad de la sociedad que ingresa al sistema administrativo por una institución del Estado se traduce como una demanda social, la cual se inserta en una agenda pública, en la cual se plantea como un problema público el cual el Estado debe resolver, mediante la planificación para dar respuesta a esta demanda, el Estado genera programas, proyectos y acciones institucionales, las cuales se consolidan en política pública, la cual es ejecutada por las instituciones oficiales.

Como se puede apreciar en el ejemplo lo que se pone en juego en las respuestas del Estado frente a las demandas de la sociedad es la forma como la administración da respuesta a las necesidades de la población que constituye la sociedad, pero donde las acciones que toma el gobierno frente a esa necesidad son importantes a la hora de realizar los procesos de planeación que permiten llegar a las soluciones, que se constituyen en la respuesta del Estado a se requerimiento de la sociedad y que es la política pública. En la misma línea, Crozier en el diagnostico que hace sobre el *Estado Modesto*⁶ en Francia, plantea que por el espíritu de Estado, de atención de las demandas sociales requiere de unas tecnocracias que manejen el conocimiento de la administración y experiencias reales genere relaciones cercana entre la administración pública y la ciudadanía, debido a que “si a los ciudadanos se les niega la posibilidad de expresarse de manera eficaz, la enajenación no puede dejar de aumentar; todo debate prolongado que no implique compromisos simples y claros tiende a ser malsano”⁷.

Teniendo en cuenta lo que expresa Crozier, se hace necesario en el accionar del Estado disminuir la enajenación de la sociedad, permitir la participación de los ciudadanos sobre los temas que les compete, pero de la misma manera generar compromisos reales y claros con la sociedad para potenciar la eficiencia de la administración lo cual en mi criterio se puede entender como un potenciamiento de la democracia liberal por parte del Estado mediante el acercamiento de la administración pública a la sociedad. En el mismo texto de Crozier se expone que el gobierno mediante estos procesos democráticos, realiza sus acciones de una manera más fácil y práctica debido a que puede contar con el consenso de los ciudadanos para la realización de sus acciones en el Estado, pero también debe asumir un papel de equilibrador de la relación entre la sociedad y la administración, ya que si no es así el ciudadano no canalizaría sus problemáticas a la administración, ni informaría a la administración sobre las irregularidades que se presentan en su entorno, si no que intentaría decir





solo lo que pueda ser favorable a su causa, en lo cual solo primaria el interés particular.

En cuanto este punto, es importante recordar que el Estado en su espíritu se fundamenta en el interés general y el mantenimiento del contrato social aportado por el liberalismo, en donde la relación entre el Estado y la sociedad debe conllevar a la solución de las problemáticas de las poblaciones⁸ que hacen parte de la sociedad donde se requiere una intervención efectiva por parte del Estado, en cuanto a la atención de las demandas de la sociedad por medio de la política pública.

La administración pública es la encargada de la regulación de las relaciones del Estado con la sociedad, en la medida que por medio de las instituciones del oficiales propende por la atención de los ciudadanos como beneficiarios del Estado, pero es el gobierno el que por medio de la implementación de las leyes, los programas, y la ejecución de los recursos, lo que facilita que las respuestas hacia los ciudadanos sean reales por medio de la política pública en la retribución de los impuestos recogidos por el Estado en la sociedad. Es importante mostrar que en el Estado tanto la administración pública como el gobierno cumplen un papel importante, y es precisamente la relación entre estos dos lo que nos ocuparemos de estudiar en el presente ensayo. Teniendo en cuenta esto, se hace importante indagar ¿Qué es la Administración pública? ¿Qué es el gobierno? ¿Cual es el papel de cada uno en el Estado? ¿Cual es la relación que existe entre el gobierno y la administración pública?

Partiendo de estas preguntas, tratare mediante los textos trabajados en el Seminario sobre administración pública, desarrollado durante el segundo semestre del año 2007 en la ESAP, dar algunas respuestas preliminares que permitan analizar sobre como la administración pública y el gobierno tiene un papel sustancial en el desarrollo de las acciones del Estado. Es importante decir que en el desarrollo del documento se mostrara como los autores estudiados en el seminario plantean una serie

de definiciones, relaciones entre conceptos y formas de estudio de la temática que planteamos en este ensayo, lo cual nos permite a aproximarnos a una reflexión sobre esta temática.

A continuación, se presenta la sección 3 del texto en la cual encontrara una aproximación conceptual, en la cual se trabaja la administración pública y el gobierno como conceptos y el papel que cada uno de ellos tienen en el Estado, seguido de esto en el título 4 esta dedicado a mostrar la relación entre la administración pública y el gobierno a partir de los documentos del seminario, lo cual es el insumo del título 5 en el cual se desarrolla una reflexión sobre el tema ligándolo al pensamiento administrativo público, y por último título en este documento se encuentra las conclusiones preliminares de esta temática. Sin más preámbulos apreciado lector ingrese en las siguientes paginas con una actitud critica y reflexiva donde el análisis de administración pública y el gobierno se constituyen en tema de dialogo en el pensamiento de Estado. Así que Adelante!!!



3. Aproximación Conceptual

Para realizar la aproximación conceptual sobre la administración pública y el gobierno, considero importante tener en cuenta que el estudio de estos dos conceptos en los textos trabajados en el seminario⁹, parten de las múltiples definiciones y el papel que cada uno de los autores le asigna a la administración pública y al gobierno en la medida que los dos entes se encuentran al interior o hacen parte del Estado. Por otra parte, es sustancial decir que los autores citados en el pie de página 1 plantean diferentes formas de abordar el estudio tanto de la administración pública como del gobierno, desde donde se generan maneras de visibilizar la importancia de cada uno de estos conceptos e instituciones en el funcionamiento del Estado.

Ampliando lo anterior, es relevante mostrar como autores como Crozier, Foucault, Rose, y DiMaggio¹⁰, proponen dinámicas diferentes de abordaje de la administración pública y el gobierno como fenómenos de estudio en el pensamiento estatal. A continuación presento una mirada sucinta de las formas de abordaje de la administración y el gobierno en los autores mencionados¹¹:

Abordaje del estudio del tema en Crozier

Al mirar las partes del texto de Michel Crozier sobre los problemas de la administración pública y el Estado Francés, el cual lleva por título *El Estado Modesto*¹² se puede

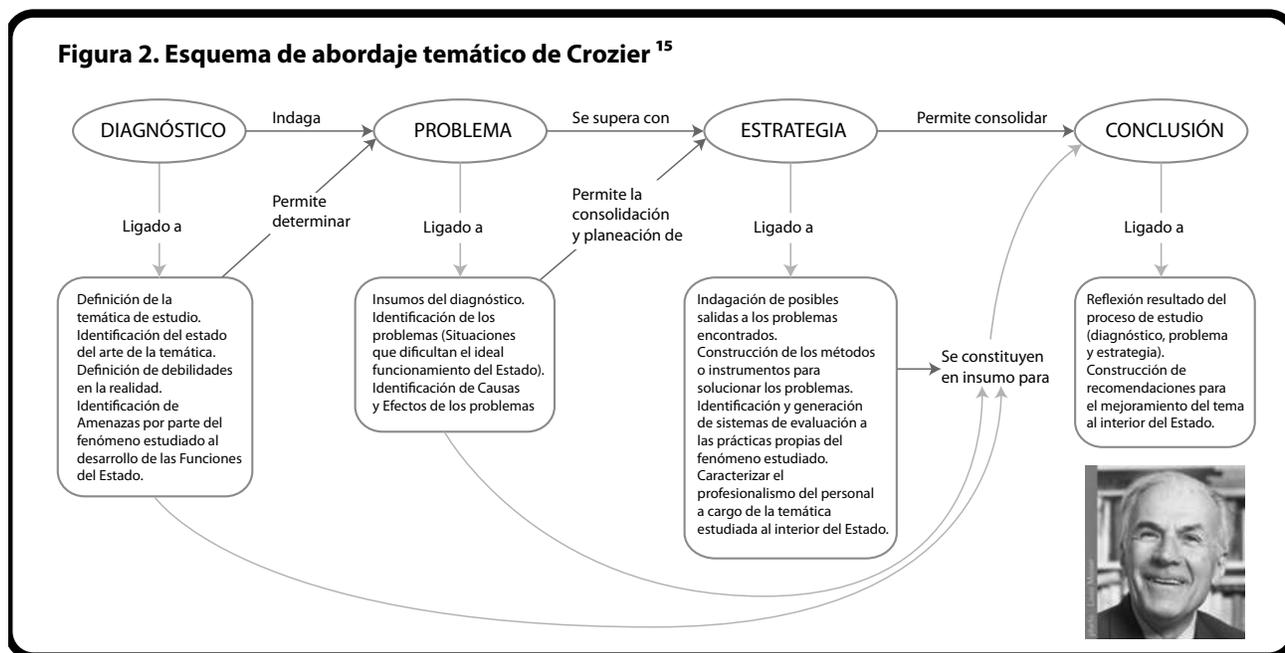
observar como este autor aborda la temática anteriormente señalada, en su documento, utilizando cuatro puntos para la realización del estudio, lo cual le permite realizar el análisis del caso francés, generar un proceso de problematización de la situación del Estado, indicar mecanismos de mejoramiento de la administración pública y generar conclusiones sobre la temática a partir de políticas de transformación, reforma y mejoramiento del Estado con una mirada práctica y crítica sobre las situaciones dadas en Francia en la década de los ochenta. Los cuatro puntos que utiliza para el análisis son: (Véase Figura 2).

I. Diagnóstico¹³. En el desarrollo de esta etapa, en el documento del Estado Modesto Crozier, realiza un análisis de la situación del Estado y la Administración pública desde la década de los sesenta hasta la década de los Ochenta, en su análisis se puede ver que identifica su tema de estudio definiendo que es la administración pública, el gobierno y el Estado francés en el periodo señalado anteriormente, teniendo en cuenta esto hace un Estado del arte de la situación del Estado de Francia y de las temáticas definidas realizando el contraste con la realidad, tomando estos puntos como insumo identifica y señala las amenazas por las cuales pasa las funciones del Estado, de acuerdo con el paso de los diferentes gobiernos en los veinte años estudiados en su documento. Esto permite que se puedan priorizar los problemas propios del Estado, la administración pública, desde los acontecimientos en el transcurso de los sesenta a los ochenta en Francia. (Véase, Figura 2)

II. Problemas¹⁴. En la priorización de los problemas Crozier toma los elementos aportados en la etapa anterior (Diagnostico), y prioriza las situaciones que dificultan el ideal funcionamiento del Estado, en donde identifica las causas y efectos que ocasionan este tipo de situaciones a las cuales se pueden denominar problemas. Es importante decir que en los problemas que identifica Crozier en esta fase de su estudio están ligados al desarrollo de las funciones del Estado en relación con la Economía en donde se deben potenciar mercados locales donde se debe dar procesos de regulación por parte de la administración y el gobierno en los cual las tecnocracias y los liberales potencian los procesos de privatización en lo cual se generan formas de replantear el papel del Estado y de sus funcionarios.-esto se expone como ejemplo de la forma de problematización utilizada por Crozier en esta forma de abordaje del estudio de la administración y del Estado-

III. Estrategias¹⁶. En esta sección del texto, Crozier propone las posibles salidas a los problemas encontrados en la fase anterior, al igual se preocupa por mostrar métodos e instrumentos para salir de las situaciones problemáticas en el Estado, indica la importancia de los sistemas de evaluación a las prácticas de Estado y señala la necesidad de potenciar el profesionalismo del personal en las organizaciones del Estado, la administración pública y el gobierno en Francia , lo cual hace parte del objetivo de su estudio.

IV. Conclusión¹⁷. Teniendo en cuenta, los resultados



de las fases anteriores como insumo, en esta sección construye una reflexión final sobre los impactos que ha tenido los problemas visibilizados en el desarrollo de la eficiencia del Estado francés, en donde realiza una crítica a la ineficiencia del Estado desde la década de los sesenta hasta la década de los ochenta, desde donde consolida una serie de recomendaciones para el mejoramiento de la Administración pública, el ejercicio del gobierno y la eficiencia del Estado.

Abordaje del Estudio del tema en Foucault

Para el abordaje del estudio tanto del gobierno como de la administración Foucault, genera dos herramientas metodológicas, las cuales son: **Primero** los Prismas, los cuales se constituyen en una forma de tratar un tema de estudio, situándose desde las prácticas de los diferentes actores que intervienen en el tema y de esta manera se empieza a caracterizar el conocimiento que interviene o que se genero alrededor del tema de una manera analítica, el sistema de prismas utilizado en el terreno económico posibilitaba el mantenimiento de costos, o realizar correctivos¹⁹ a la economía para mantener las libertades del mercado. (Véase Figura 3)

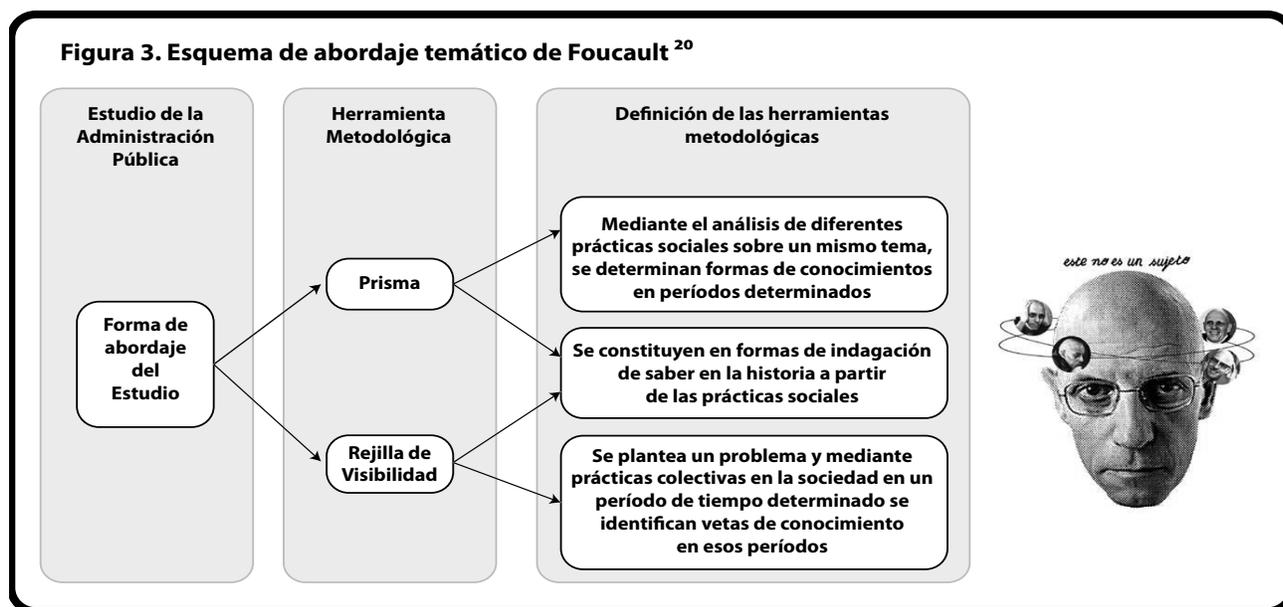
La **Segunda** herramienta son las rejillas visibilidad o grillas de inteligibilidad²¹, las cuales mediante las practicas sociales, en un periodo determinado de la historia, posibilitaban ver aspectos no desarrollados en la historia oficial, y estos aspectos se consolidan en esta metodología como una forma de saber que es resultado de la confrontación entre el saber oficial y el contra saber fruto de las prácticas sociales, y en ese choque se generan betas que generan nuevas formas de saber sobre el tema de estudio.

Teniendo en cuenta esto es importante decir que estas formas de abordaje, son relevantes en cuanto al ejercicio de indagación del saber de un tema determinado en la historia, desde meta-puntos de vista –diferentes lugares o formas de ver o tratar un mismo tema- o desde los contra-discursos que se dan en épocas determinadas de la historia y que permiten rescatar nuevas nociones sobre un tema. (Véase Figura 3)

Abordaje del Estudio del tema en Rose

Es importante señalar que Richar Rose en el texto *El Gran Gobierno*, se ocupa de realizar un estudio del gobierno de la implementación de los programas gubernamentales, pero la forma de abordaje sobre su estudio, en mi criterio la expone en el primer capítulo: “Medición del Gobierno” en el cual dice lo siguiente: “A fin de entender al gran gobierno, primero debemos saber qué es el gobierno. La conceptualización es anterior a la cuantificación. Si queremos medir el tamaño del gobierno, debemos ser capaces de identificar la presencia del gobierno ¿Qué distingue a las instituciones gubernamentales de las que no son?”²².

Teniendo en cuenta esta cita, se puede establecer un orden ascendente para el desarrollo del abordaje del tema del gobierno, en donde se plantean cinco fases de estudio: **Primero es Identificar que es lo que se va a Estudiar**, en el caso de Rose el gran Gobierno y como institución que parte toma en el Estado; la **Segunda Fase es Conceptualizarlo**, en donde se hace referencia a indagar dentro de las teorías del Estado que es el Gobierno y construir una definición propia del concepto²³. La **Tercera Fase es Delimitarlo**, en este punto Rose señala que para medir al gobierno se hace necesario identificar



la presencia que toma en el Estado y el territorio²⁴, en este sentido hace referencia a verificar los alcances reales del gobierno en el Estado y donde hace presencia o en que momentos hace presencia. (Véase, Figura 4).

La **Cuarta Fase es Caracterizarlo**, dentro de la cita el autor plantea la necesidad de indagar la diferencias entre las instituciones que son parte del gobierno de las que no lo son, en este sentido se puede decir que en esta fase del abordaje el autor trata de identificar que no es el gobierno y determinar que si lo es gobierno, para de esta manera, concretar y hacer más riguroso el Estudio. La **Quinta Fase es Identificar su Función y Prácticas**, En esta fase el autor señala e identifica cuales son las funciones del gobierno, y cuales son las prácticas que realiza para cumplir con esas funciones, las cuales son asignadas para garantizar la eficiencia de los programas de las instituciones estatales y el cumplimiento de los programas gubernamentales.

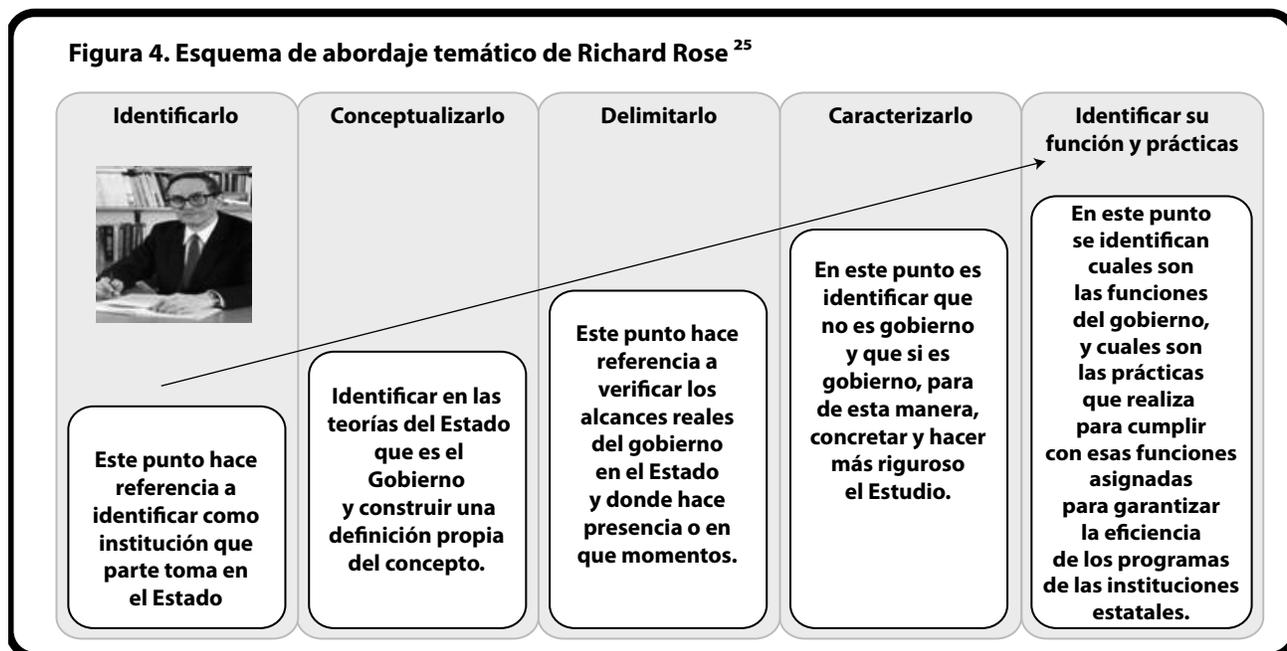
Abordaje del Estudio del tema en DiMaggio

Es impórtate indicar que DiMaggio se ocupa del Estudio del Isomorfismo Institucional²⁶, dentro del Estado teniendo en cuenta esto el desarrollo del abordaje de su tema de estudio lo realiza por medio de diferentes hipótesis de trabajo, pero sobre un mismo contesto donde se formulan situaciones de atención por parte de las instituciones que componen la administración, para indagar el grado de isomorfismo teniendo en cuenta esto la consolidación de hipótesis articulan al estudio Fenómenos tales como la interdependencia Organizacional, la descentralización de

recursos, la ambigüedad en las metas, la profesionalización del personal, la relación entre medios y fines, la participación de los gerentes en las obligaciones de campo de la organización, los grados de incertidumbre²⁷, entre otros. (Véase, Figura 5). A partir del desarrollo de todas las hipótesis genera un diagnostico general que permite llegar a conclusiones y a generar observaciones sobre el grado de isomorfismo de una institución estatal con referencia a otras instituciones del mismo campo y de esta maneja generar observaciones de mejora institucional.

Teniendo en cuenta, lo anteriormente expuesto, donde se muestra la diferencia en las formas de abordaje del tema de administración pública y gobierno, es sustancial comprender como se indicaba anteriormente que no existe una forma única, de realizar el abordaje o el estudio de la administración pública o del saber administrativo público , por que es en su diversidad que hay un enriquecimiento del mismo y de las formas de ver, analizar, movilizar y mejorar el sistema administrativo del Estado y el conocimiento del Estado. Partiendo de este contexto, en el transcurso de este apartado abordaremos los dos conceptos por separado, -el de administración y el de gobierno- pero en cada concepto se mostrara los siguientes puntos:

- Definición del concepto en los textos trabajados en el Seminario de Administración Pública.
- Identificación de las prácticas atribuidas a cada concepto textos trabajados en el Seminario de Administración Pública.



- Identificación del papel de cada uno de los conceptos como entes en el Estado.



3.1. Administración Pública en los Documentos del Seminario

El seminario sobre pensamiento administrativo público, desarrolla el tema de la administración pública desde el siglo XV hasta el siglo XX, más exactamente hasta inicio de los noventa, teniendo en cuenta esto es importante indicar que la trayectoria del texto se planteará de acuerdo con ese orden. La administración pública en el transcurso del siglo XV en Francia, según lo expuesto por Foucault muestra una estabilidad en el gobierno de Luis XIV, teniendo en cuenta que la administración tiene a su cargo el realizar la descripción y el análisis del Estado³⁰. Para Foucault en este periodo la administración pública se define como un saber de Estado, que evoluciona el saber ligado al dominio del rey sobre sus súbditos que se obtenían por medio de las guerras o la conquista de territorios que se dio durante el periodo feudal.

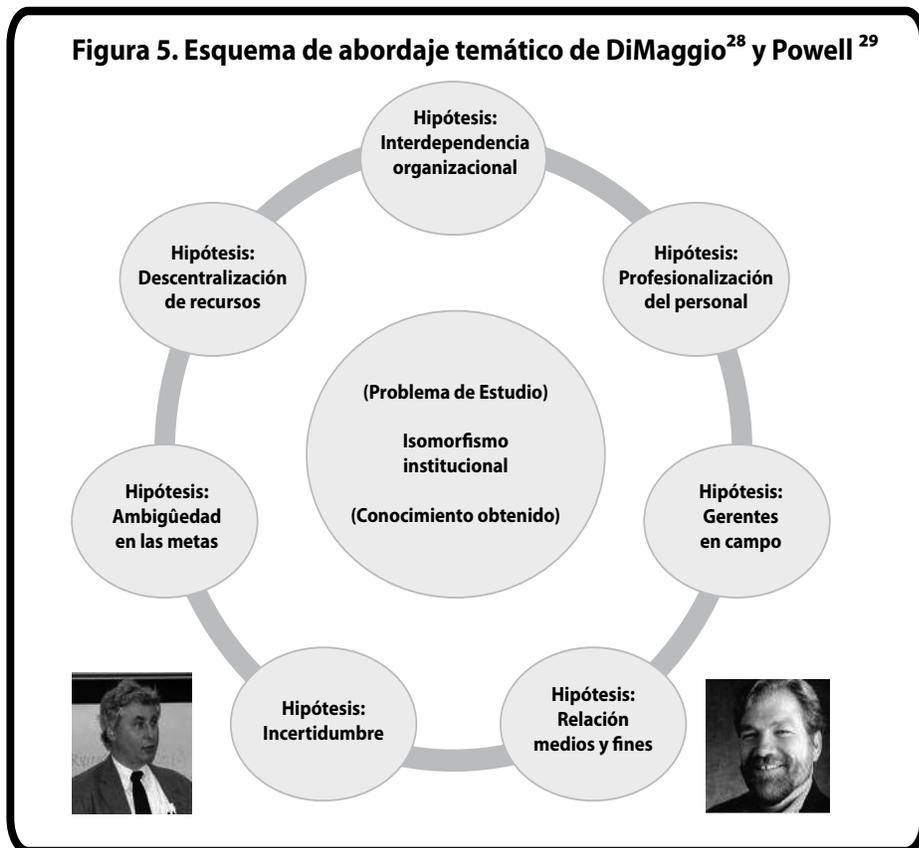
En el transcurso del texto de Michel Foucault, la adminis-

tración es definida como *el aparato con el que cuenta la monarquía para arbitrar las diferencias*³¹ que se presentan hacia el Estado, en lo cual dirimir los conflictos del Estado hacia los particulares constituía una de las formas de atención del naciente Estado, que contribuía a la disminución de las protestas, y potenciar la armonía de la sociedad, por otro lado es importante indicar que la administración en el desarrollo de su labor de arbitramento, -Según Foucault- construye un saber de abajo hacia arriba que le permite al príncipe poder realizar el ejercicio de gobierno. Teniendo en cuenta esto, la administración durante este periodo se constituye en una herramienta de gobierno, que le permite al Estado dirimir los problemas que se presentan entre éste y los ciudadanos, además de realizar un proceso de legitimación de la acción de los gobernantes, debido a que la administración por medio del saber administrativo le permite al gobernante imponer su voluntad sobre un país, pero el rey depende de la administración por el saber que esta le impone³².

De acuerdo con lo expuesto, la administración en el siglo XV potencia el ejercicio de gobierno, mediante el arbitrio de las disputas entre Estado-sociedad, en lo cual se veía que la administración empieza a relegar a la nobleza de las cortes del rey, y la nobleza se empieza a caer en decadencia, y a empobrecer debido a la pérdida de estatus social, lo cual iba ligado a la proximidad de los nobles al

rey, esto para el siglo XVII y XVIII se empieza a agudizar, teniendo en cuenta que la administración mantiene una débil relación con la nobleza, y sumado a esto es sustancial indicar que el aparato administrativo hacia parte del Estado absolutista³³, lo cual potenciaba el estatus de los administradores y potenciaba cada vez más la exclusión de la nobleza como parte de los concejeros reales. Es durante este periodo donde la nobleza empieza a ser sustituida por la iglesia los clérigos y más adelante por la burguesía y los administradores.

La administración en el siglo XVII y XVIII se constituye en un espacio de estatus social, que tenía la máxima cercanía con el rey, y determinaba por medio de la descripción y el



análisis las decisiones que el monarca debía tomar para mantener el ejercicio del gobierno, y es precisamente la administración quien potencia en esta época el ejercicio y desarrollo del saber de Estado. Pero con la nobleza excluida de un espacio que por décadas había sido suyo, se empieza a dar un contra-saber sustentado en investigaciones históricas para la obtención de un gobierno justo, en donde se propone el apartar el poder judicial en cuatro puntos 1. Tribunal 2. Procurador 3. Jurisconsulto y 4. Escribano forense³⁴, esto con el fin de repositonar a la nobleza en el estatus donde había estado por años, la división del poder judicial obedecía a una forma de recuperar el saber del rey sobre los súbditos que era propio del siglo XIV y comienzos del XV. La nobleza siempre intenta recapitular el saber del rey frente al saber del Estado, y es atacando el papel jurídico de los escribanos por las desviaciones que en el derecho se pudieron dar durante el periodo de la monarquía, pero este tipo de aspecto lo que hace es fortalecer el saber administrativo del Estado.



Articulado al contexto anterior, es importante decir que Foucault plantea que es el saber administrativo, en lo económico, y cualitativo un saber de las riquezas reales y virtuales, de los impuestos, los gravámenes, y es un saber va contra el saber de los intendentes y el despacho. Mientras que el saber ligado a la nobleza es un saber que potencia la historia de la riqueza los robos, y los empobrecimientos en donde se intenta mostrar las formas de las acumulaciones abusivas. El desarrollo de la historia de las riquezas potenciada por la nobleza pone de presente el desarrollo de la iglesia y la obtención de tierras y rentas³⁵ de la misma, además del endeudamiento de la nobleza por la burguesía y la pérdida de estatus de la nobleza en la sociedad.

Teniendo en cuenta esto, La organización de la historia, obtiene su lógica en el juego del saber-poder planteado por poder administrativo, en donde se plantea en 1760 lo que Foucault llama un esbozo de un Ministerio de la Historia en las instituciones administrativas³⁶ las cuales se pueden contar la Biblioteca de finanzas, el depósito de

cartas, la Biblioteca de Legislación. Con este tipo de estructuras en las instituciones empieza a ver una evolución del saber administrativo y de la administración pública donde se pasa del consejo de los administradores al rey, redactado por los escribanos a la consolidación y organización e insumos normativos y de ejercicio de gobierno por medio del Expedientes archivados en estos depósitos y bibliotecas. Teniendo el expediente como insumo de la historia administrativo del saber de Estado se potenciaba la eficiencia y el no volver a cometer errores cometidos con antelación al interior de las instituciones.

Según Roberto Moreno Espinosa³⁷, con la aparición del Estado Liberal en 1789, la administración pública es más eficiente que con las monarquías administrativas, porque durante el ejercicio del Estado absoluto se ve mas transparencia que en los organismos feudales, debido a la creación de instituciones colegiadas como los concejos y las juntas gubernamentales, durante la existencia del Estado absolutista en contraste con "la monarquía absoluta –añade Guerrero- aparecen los ministerios como organismos monocráticos sujetos al monarca, pero conviven con organismos colegiados donde aun se mantienen los privilegios estamentales de la aristocracia terrateniente. Aún encontramos la exclusividad de ingreso, la compra-venta de cargos y otros derechos de origen feudal, en total incongruencia con el sector moderno de la administración regia donde se han implantado los principios de la capacidad la libertad de nombramientos





y remoción, así como el profesionalismo de la carrera administrativa^{38, 39}.

Es sustancial decir que con el comienzo del Estado Liberal, la administración pública, empieza a tomar un nuevo significado, teniendo en cuenta lo expuesto por Roberto Moreno Espinoza, debido a la consolidación de instituciones colegiadas que permitían la toma de decisiones en el Estado de una manera eficaz y regulada por las misma donde el monarca no es la cabeza del Estado sino este tipo de organizaciones. En este sentido una de las acciones de la administración pública es proteger las libertades y tutelar los derechos de los ciudadanos, los cuales fueron una consecución de la revolución de 1789 en Francia. En síntesis con la aparición del Estado liberal la administración pública se consolida como un conjunto de organizaciones colegiadas al interior del Estado que



permiten desarrollar derechos y brindar protección a los ciudadanos, por los abusos de poder que se podían prestar por parte del Estado y donde la administración tutelaba el las libertades del individuo y potenciaba el pacto entre el Estado y la sociedad. Esto hace parte de los del proceso de definición de la administración pública en el siglo XVIII.

Para el siglo XIX, la administración pública no se da solo desde la forma nacional del Estado sino que se empiezan a desarrollar procesos de descentralización, donde por medio de los estancos y las direcciones generales territoriales en el caso de países como México⁴⁰ en donde la administración se constituye en un proceso organizativo con una gestión autónoma que permite atender las demandas de la sociedad desde lo nacional y desde lo nacional. Teniendo en cuenta esto, se puede ver que la administración pública inicia otra discusión para este periodo: la administración no solo debe direccionar las decisiones en el orden nacional sino también debe encargarse de los asuntos territoriales. Desde el siglo XV al XVIII el tema de la administración se constituía en un asunto de orden nacional con unas instituciones para la atención de los súbditos en las monarquías administrativas como parte de la atención del rey a los siervos dentro de los feudos y los gobernados en los Estados liberales como parte del contrato social liberal donde el ciudadano seden su soberanía de si mismo al Estado y a cambio obtienen una serie de libertades y derechos que son regulados y garantizados por el Estado.

Pero es importante indicar que para esta época, otro de los debates que e pone sobre la mesa en cuanto a la definición de la administración publica es el expuesto por James March y Johan Olsen⁴¹, en donde se define la administración como una institución de carácter oficial, encargada de regular la subordinación de los ciudadanos al Estado además de dotar los incentivos de los diferentes agentes políticos con el fin de generar desarrollo democrático para la sociedad. Teniendo en cuenta este aporte se puede decir que la administración pública con este nuevo debate, se configura en un ente de Estado que no solo genera y garantiza la alta dirección del Estado⁴², el manejo de la gestión local en los territorios que conforman el Estado, que además garantiza los derechos de los ciudadanos, sino que también regula la relación de subordinación de los ciudadanos al mismo Estado, donde es importante señalar que en estos procesos de regulación se establecen de acuerdo con normas básicas de comportamiento en la sociedad las cuales son determinadas por el legislador, en la constitución política del país respectivo o por leyes asignadas a temas determinados como la cultura ciudadana, las formas de participación, las veedurías ciudadanas a la gestión estatal entre otras.

Por otra parte, para Guy Peters, "La administración pública es el área del gobierno más susceptible de una comparación interesante y de generara una teoría política de alcance intermedio todos los sistemas políticos se asignan las tareas comunes a la administración pública, en acciones a los decretos de las legislaturas y otro organismo que elaboran leyes"⁴³. En este punto es importante indicar que esta definición de administración pública que se enmarca en el siglo XX, donde la administración pública hace parte del gobierno donde esta se encarga de ejecutar las leyes emanadas del Estado, esto en va de la mano con la postura que se indicaba anteriormente con Barzelay, pero en esta definición hay un factor que se hace relevante y es que la administración pública se constituye en una herramienta del sistema político para la ejecución de las leyes.

De la misma manera es sustancial indicar que existen tres puntos señalados por José Luis Méndez en el *Estudio Introductorio* del texto de Peters y es que: "a) a la administración pública se le asigna tareas relativamente comunes en todos los sistemas políticos; b) las estructuras por los cuales se conduce la administración son prácticamente similares y c) las burocracias públicas tiene casi siempre una estructura formal"⁴⁴, esto genera que la administración pública genere diferentes *prácticas rutinarias*⁴⁵, que posibilitan la gestión eficaz de la administración pública nacional, en la toma de decisiones del Estado Central pero de la misma manera en los espacios locales en donde Crozier señala en las administraciones públicas locales se constituyen en organizaciones oficiales⁴⁶ encargadas tres funciones a saber 1. Hacer cumplir las decisiones de la administración central. 2. mantener un equilibrio en relación a la rigidez de la administración local con otras administraciones locales, esto con el ánimo de disminuir los problemas de coordinación entre las administraciones. Y 3. Eliminar la doble contratación de empleados para una misma tarea para potenciar el desarrollo de la administración local y potenciar el desarrollo de la coordinación de la administración central.⁴⁷

En síntesis, la administración pública como concepto ha evolucionado como se pudo apreciar en párrafos anteriores de diferentes maneras desde las monarquías administrativas, pasando por los Estados absolutistas en el marco del liberalismo clásico hasta llegar a la consolidación del Estado moderno. Con todo estos cambios suscitados en resumen podemos definir la administración pública como un organismo de gobierno encargado del análisis y potenciamiento del Estado por medio de saber administrativo público, además de ser un regulador y garante de los derechos y libertades fundamentales y un regulador de la convivencia y las conductas acordes para el mantenimiento del contrato social entre el Estado y la

sociedad, el cual se establece mediante principios dictaminados en la ley, en lo cual la administración pública se constituye en una herramienta del sistema político para la ejecución de las normas emanadas del Estado.



3.1.1 ¿Qué Prácticas son atribuidas a la Administración Pública?

Partiendo de lo dicho en el título anterior, al igual que la evolución del concepto de administración pública de la misma manera las prácticas de la administración pública también han variado, según Foucault, durante las monarquías administrativas que tuvieron lugar durante el siglo XV al XVIII las funciones atribuidas la administración tenía a su cargo el *realizar la descripción y análisis de las características el Estado*⁴⁸, como se indicaba en la sección anterior, la Administración permite mediante el arbitramento de los conflictos dados entre el estado y la sociedad generar el ejercicio del gobierno permite que los gobernantes obtengan obediencia de los súbditos, de la misma formas forma parte del as prácticas de la administración, el llevar la escritura de los procesos que realizaba la administración cuando le daba asesoría al monarca a la hora de tomar decisiones y de la misma manera con la información obtenida de los escritos se organizaba y se llevaba un archivo, locuaz permitió la creación del ministerio de la Historia durante el Siglo XVIII..

Foucault habla de la importancia de la Administración durante los periodos de guerra. En lo cual señala que en el desarrollo de la guerra se pone de presente que se somete el saber del rey sobre los súbditos por el saber del Estado sobre el Estado, y la administración pública va ligada al saber del Estado lo cual permite plantear estrategias de defensa de una manera planeada y metódica y analítica por parte de los administradores⁴⁹. Y este saber es isomorfo⁵⁰, un saber que propendía por la uniformidad de las instituciones del Estado para garantizar la eficiencia en la toma de decisiones; por otra parte Foucault plantea que es el saber administrativo, en lo económico, y cualitativo en cuanto a las riquezas reales y virtuales, de los impuestos, los gravámenes, va contra el saber de los intendentes y el despacho en esta medida la administración para este periodo se encargaba de las finanzas del Estado.

Con la entrada del Siglo XIX, el las practicas de la administración toman a su cargo la defensa de los derechos fundamentales⁵¹ del ciudadanos obtenidos en la revolución francesa, la formación de los ciudadanos y en la tutela de las libertades de los gobernados. Según Moreno Espinosa para la década de los 30, con los procesos de descentrali-

zación la administración pública se da ala tarea de regular la dirección de las regiones y los territorios en lo cual se empieza a dar inicio a la paraestatalidad⁵², esta última entendida como procesos de administración autónoma no ligada directamente ala administración central, la cual hace parte del orden nacional.

Para Barzelay una de las prácticas de la administración es llevar *expedientes*⁵³, lo cual permite verificar el desempeño de los cargos de los funcionarios parte de la administración, esto ya de una manea especializada y técnica, esto teniendo en cuenta que como se decía anteriormente con Foucault la administración llevaba un archivo escrito de las acciones administrativos como registro histórico ya para el siglo XIX y comienzos del XX, los archivos se constituyen en formas de evaluación de la eficiencia de los funcionarios de acuerdo con la elaboración de los Expedientes administrativos donde se encuentran las problemáticas de la sociedad que ha sido remitidas a instituciones con el animo de ser solucionadas. Y donde por medio del ejercicio de la ley la administración hace cumplir las normas⁵⁴. Barzelay también señala que la idea de la Administración se sustenta en el mundo empresarial, donde su función es potenciar la productividad⁵⁵ y teniendo en cuenta esto la administración pública debe orientarse al ciudadano como cliente y orientarse al servicio, esto en el marco del paradigma burocrático⁵⁶. Por que *el usuario hace parte de la atención y la producción del servicio*⁵⁷ en el Estado teniendo en cuenta que ellos son los que sustentan la organización.

Para Olsen y March como se veía en el apartado anterior, las prácticas de la administración van ligadas al mantenimiento de la relación gobernante-gobernado y al dotar de incentivos a los diferentes agentes políticos, para generar los procesos democráticos en la sociedad. Teniendo en cuenta esto es importante indicar que la importancia de la administración pública para el estado esta dada por el papel de análisis, potenciamiento de Estado, dinámicas de formación y regulación de la ciudadanía, al igual que la consolidación de expedientes los cuales se constituyen en insumo para el análisis de las formas y ejercicio del gobierno desde la el saber administrativo público el cual podemos definir como es saber especializado encargado de estudiar, analizar y sugerir formas de mejora de la razón de Estado. Teniendo en cuenta esto la administración pública se constituye en parte esencial para la continuidad y fortalecimiento del Estado.



3.2. Gobierno en los Documentos del Seminario

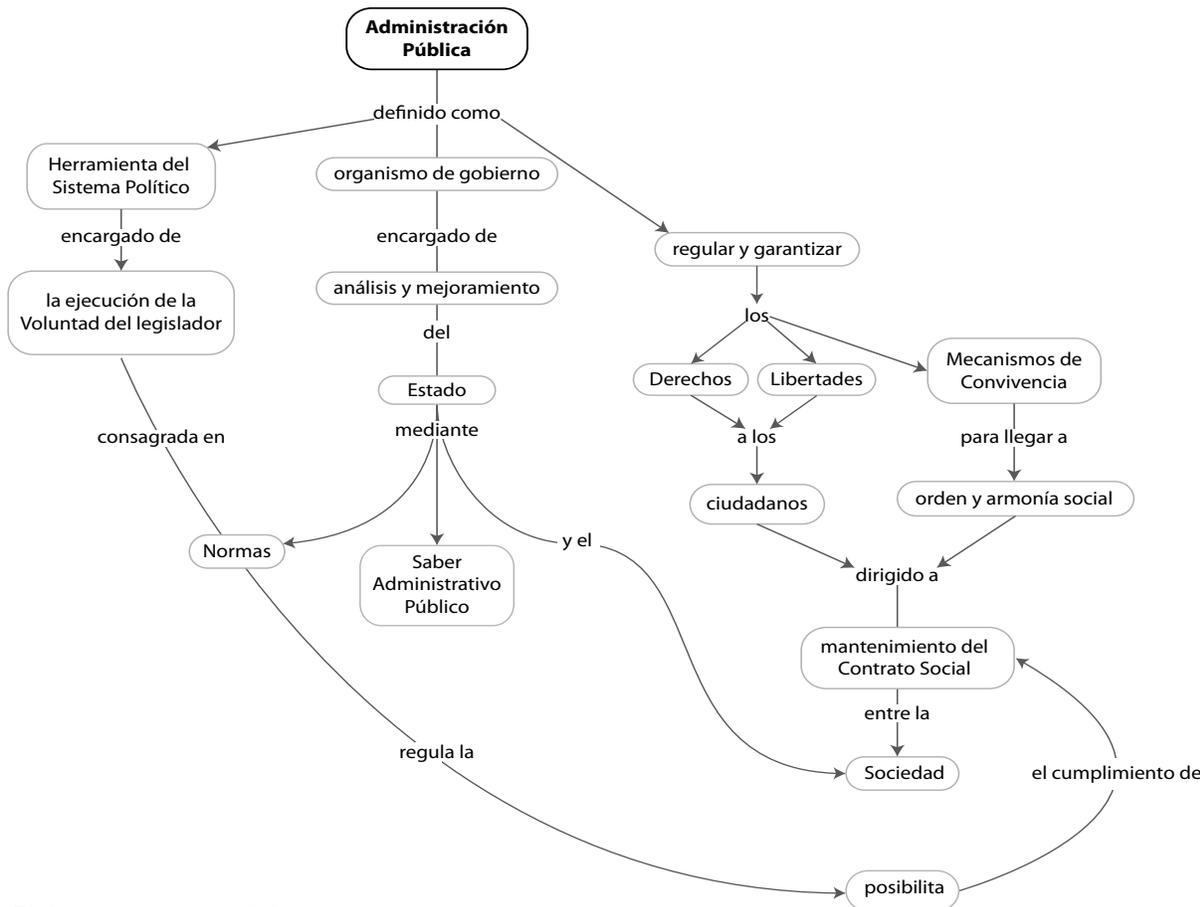
En esta sección me ocupare de mostrar como el concepto de gobierno se ha evolucionado, en el periodo compren-

dido desde el siglo XV al siglo XX, es importante tener en cuenta que esta delimitación se enmarca como la anterior sección hasta inicio de los año noventa. Para empezar, es sustancial decir que el gobierno en el siglo XV, según la revisión que le hace Foucault a Guillaume de la Perrière para esta época el gobierno “es la recta disposición de las cosas, de las cuales es menester hacerse cargo para conducir las hasta el fin oportuno”⁵⁸. Foucault plantea que el desarrollo de esta definición de gobierno se enmarca en una tendencia *antimaquiavelica*⁵⁹, y señala que cuando este autor habla de orden hace referencia a la relación entre los hombres y los objetos sobre los cuales se puede ejercer poder y en donde realiza un contraste con Maquiavelo y indica que para este los objetos son el blanco para el ejercicio del poder⁶⁰. Pero dentro del desarrollo del derecho público, Foucault indica que el termino “cosas” hace referencia a la soberanía del territorio y lo que se encuentra sobre él, en donde se incluyen las personas que viven allí. Esto se constituye en una tendencia que se extiende del siglo XV hasta el final del Siglo XVI.

Partiendo de esta definición el gobierno para el siglo XV y XVI, se constituye en la organización y dirección del territorio y de las personas que viven en él, por parte del monarca. Entre el siglo XVI al XVIII, se puede definir el gobierno -de acuerdo con el trabajo de Foucault⁶¹- como una guerra de intereses para la obtención del poder político y económico en el Estado. Por otra parte, para Richard Rose el “gobierno es ante todo un conjunto de organizaciones formales. Las organizaciones dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales. La distinción entre gobierno como conjunto de organizaciones persistentes y gobierno como conjunto de políticos elegidos en la diferencia entre lo efímero y lo perdurable”⁶². De acuerdo con esta definición el gobierno se constituye en el grupo de organizaciones de tipo estatal, la cual intenta consolidar procesos perdurables y lo realiza por medio de programas gubernamentales⁶³.

En el contexto de su definición Rose, señala que en el Siglo XVIII, en países como Inglaterra, Italia, Francia y Alemania⁶⁴, la presencia del gobierno se veía reflejada por el crecimiento de las organizaciones de Estado para poder realizar la atención de las demandas de la sociedad por medio de sus programas. A lo largo del siglo XIX, de acuerdo con lo expuesto por Rose “Las organizaciones son la principal fuerza activa del gobierno activan las leyes, el dinero y los empleados públicos para producir resultados como los programas la organización de estos recursos en una agencia particular transforma los recursos en abstracto en resultados de programas. Los compromisos inerciales de los programas públicos son sostenidos por organizaciones gubernamentales que institucionalizan efectivamente las actividades del gobierno. Si reducimos el gobierno a un puñado de lideres

Figura 6. Esquema sobre Administración Pública.



Elaboración propia del autor.

los ministros del gabinete y sus asesores, confundiremos la autoridad formal para tomar decisiones con el papel de las organizaciones en la determinación de lo que hace el gobierno para poner en práctica las decisiones, y algo más importante aún, para asegurar que persista la inercia de las decisiones anteriores⁶⁵.

Según Peters para el siglo XX, el gobierno toma una nueva connotación a las planteadas anteriormente, lo define como “una industria intensiva en mano de obra, de modo que tiende a aumentar su productividad en muy pequeña medida cuando se aplica el gasto de capital⁶⁶. En esta definición se hace referencia a que el gobierno es uno de los centros de obtención de mano de obra laborar para generar formas de productividad que permitan realizar procesos de eficiencia y efectividad en el Estado a la hora de realizar procesos de atención de las demandas sociales, en la misma línea es importante indicar que para Peters, el término gobierno implica control y dirección, pero donde los procesos de *globalización de la vida económica*

y social impone una restricción adicional a la capacidad de las autoridades para gobernar⁶⁷.

En síntesis, el gobierno se puede definir como el conjunto de organizaciones estatales encargadas de realizar procesos de dirección y control, de los territorios y de los gobernados por medio de la ley, además se constituye en el lugar para la toma de decisiones en el Estado, desde donde se generan programas de orden gubernamental encargados de dar respuesta a las demandas de la sociedad, pero donde en el interior de la dirección de estas organizaciones se constituye una lucha por el poder en un constante juego de intereses; de la misma forma el gobierno también se consolida como uno de las organizaciones mas grandes de reclutamiento de personal para sostener y mejorar la productividad en los bienes y servicios dados por el Estado. Teniendo en cuenta esto, la importancia del gobierno para el Estado radica en que el gobierno el que potencia el direccionamiento de los fines del Estado mediante el control, la dirección y la eficiencia



en la productividad mediante la consecución de personal especializado para el manejo y distribución de los bienes y servicios que este produce.

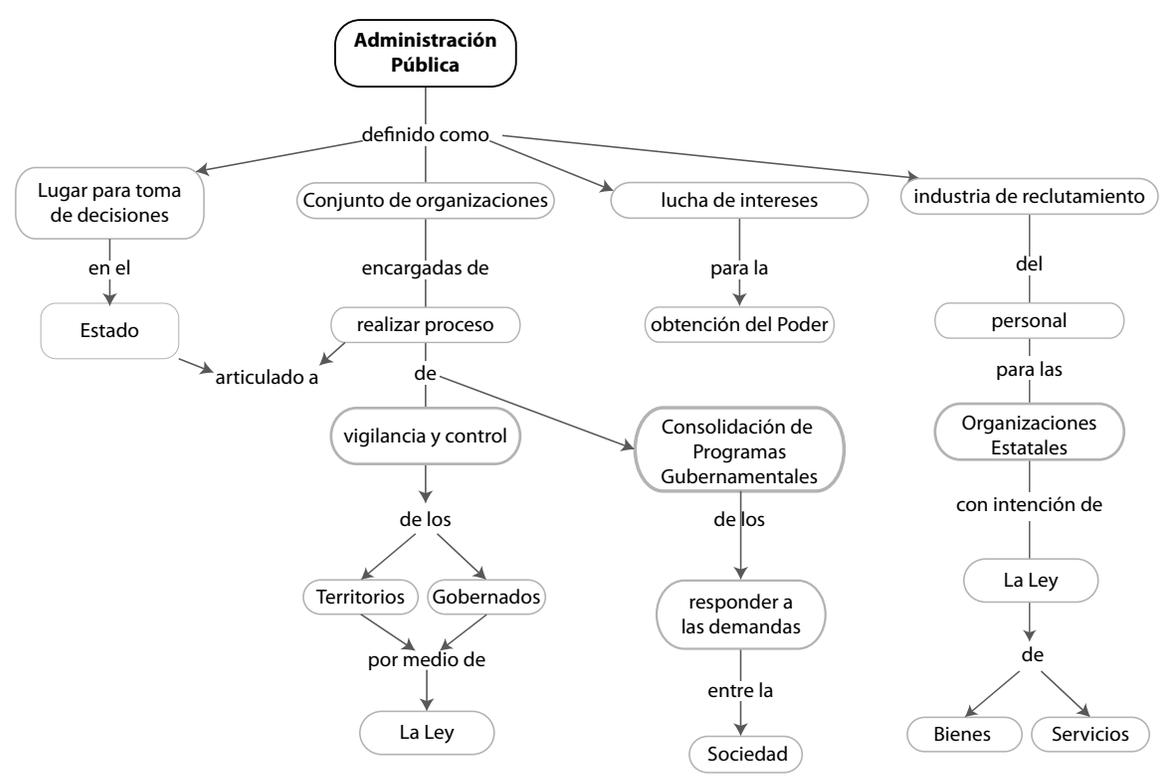


3.2.1. Prácticas atribuidas al Gobierno en los Documentos del Seminario

Como prácticas atribuidas al Gobierno dentro de las monarquías administrativas Foucault señala, que se encuentra el manejo de la dirección de Estado y el control del Territorio y los súbditos, así como la consolidación de formas de conocimiento que permitan tener un gobierno efectivo, lo cual se denominaba "el arte de gobernar"⁶⁸, lo cual se veía reflejado en la dirección de familia, la obtención de riquezas, bienes y propiedades por parte del monarca lo cual determinaba la prosperidad del Estado. –se puede decir que la prosperidad económica del rey, y el sometimiento de los súbditos a su voluntad eran sinónimo de buen Gobierno-, es sustancial decir que Foucault también indica que el gobierno dota de un cuerpo normativo al Estado⁶⁹ para establecer sus relaciones con la sociedad y para poder realizar procesos de regulación de la Ciudadanía por medio de la Policía⁷⁰.

Por otra parte para Rose, la función del gobierno es fundamentalmente la movilización de recursos, empleados públicos (funcionarios) y ejecutar las leyes mediante programas gubernamentales encaminados a satisfacer las demandas de la sociedad, en este desarrollo para Olsen Y March una de las acciones del gobierno es el

Figura 6. Esquema sobre Administración Pública.



Elaboración propia del autor.



mantener la autonomía administrativa⁷¹ en el Estado esto en relación a las administraciones locales y su interacción con la administración central. Es importante considerar que en esta última definición hay una relación importante del gobierno con la administración pública en el sentido del mantenimiento de las especificidades de ésta como parte del ejercicio de dirección de Estado.

Por otra parte para Barzelay, "La premisa más importante de las funciones del gobierno es el control"⁷². En el desarrollo del texto de este autor, considero que esté señala que el control se ejerce en una doble vía, primero, hacia la administración pública, en donde se evalúan patrones de eficiencia, efectividad e innovación para atender a los ciudadanos y para ejercer la voluntad y la gestión gubernamental, teniendo en cuenta que el desarrollo del gobierno significa para este autor eficacia y eficiencia, en donde el gobierno asume un papel reorganizador de la gestión contable del Estado, la administración pública a demás de la mejora de la infraestructura urbana, el impartiendo de la educación y promoción de la salud pública⁷³.

En la misma línea de Barzelay, Peters, explica que en el desarrollo de esa práctica de control realizada por el gobierno, éste "participa en sectores económicos como regulador y no como prestador directo de bienes y servicios. El derecho legal del gobierno a cobrar sus impuestos puede tomarse como un indicador de un rechazo mas general, por parte de los ciudadanos, a las demandas gubernamentales sobre la sociedad en general"⁷⁴. La acción del gobierno frente a regular la economía en el planeamiento de Peters, en el desarrollo del Texto, "La Política de la Burocracia" indica que no es solo la regulación de lo económico sino también de lo social y la implementación de políticas públicas en estas dos áreas por medio de la administración pública la que genera la innovación, la eficiencia y la eficacia en el desarrollo de la función del gobierno al momento de tomar decisiones al interior del Estado, pero es sustancial decir que la construcción de los métodos de control toma mucho tiempo y se construye en una de las problemáticas de gobierno, al igual que los procesos de rendición de cuentas y la coordinación de las políticas de Estado para el mantenimiento del Status Quo⁷⁵. Lo que se puede ver es que en el transcurso histórico del gobierno las funciones siguen siendo las mismas y se ven fortalecidas por aportes de la administración pública al ejercicio del gobierno, lo cual genera una relación importante de interacción entre la administración pública y el gobierno la cual trataremos a continuación.



4. Relación entre Administración Pública y Gobierno

En esta sección me ocupare de realizar una mirada a la relación entre la administración pública y el gobierno, partiendo de las definiciones construidas en el transcurso del presente trabajo, en la cual se pueden identificar en mi criterio 3 formas de relación entre estos dos entes de Estado: Primero una relación de apoyo, Segundo una relación de equivalencia, y tercero una relación de complementariedad. Lo cual permite un desarrollo del análisis y potenciamiento del Estado y el cumplimiento de manera eficaz y eficiente de las funciones del gobierno, lo cual se constituye como parte fundamental de lo que en párrafos anteriores se nombraba como el "arte de gobernar".

Teniendo en cuenta esto, es sustancial retomar la definición a la que llegamos sobre administración pública y gobierno en la cual decíamos que la administración pública y el gobierno establecen una relación de reciprocidad en cuanto a la dirección del Estado, esto teniendo en cuenta que la administración pública como lo veíamos en secciones anteriores, es un organismo de gobierno encargado del análisis y potenciamiento del Estado por medio de saber administrativo publico, además de ser un regulador y garante de los derechos y libertades fundamentales y un regulador de la convivencia y las conductas acordes para el mantenimiento del contrato social entre el Estado y la sociedad, el cual se establece mediante principios dictaminados en la ley, en lo cual la administración publica se constituye en una herramienta del sistema político para la ejecución de las normas emanadas del Estado.

Y donde definíamos al gobierno como un conjunto de organizaciones estatales encargadas de realizar procesos de dirección y control, de los territorios y de los gobernados por medio de la ley, además se constituye en el lugar para la toma de decisiones en el Estado, desde donde se generan programas de orden gubernamental encargados de dar respuesta a las demandas de la sociedad, pero donde en el interior de la dirección de estas organizaciones se constituye una lucha por el poder en un constante juego de intereses; de la misma forma el gobierno también se consolida como uno de las organizaciones mas grandes de reclutamiento de personal para sostener y mejorar la productividad en los bienes y servicios dados por el Estado.

La relación entre la administración Pública y gobierno se soporta en que la primera hace parte del gobierno, por lo cual existe una interacción constante entre los dos entes,



en segundo lugar la administración pública realiza como lo veíamos anteriormente el análisis y el fortalecimiento del Estado por medio del saber administrativo público y el gobierno realiza en el contexto de ese análisis un proceso de dirección y control tanto de la administración como de los territorios en los cuales tiene injerencia el Estado para garantizar el ejercicio de la autoridad hacia los ciudadanos por medio de la ley. En este punto encontramos una **Relación de Apoyo** en cuanto a la consolidación de la dirección de Estado, donde la pertinencia de los análisis de la administración permite la toma efectiva de decisiones por parte de los gobernantes⁷⁶, es relevante recordar que en la definición de gobierno que veíamos en apartados anteriores se definía el gobierno también, como el lugar para la toma de decisiones en el Estado a partir de este proceso de apoyo se establecen formas de control y vigilancia a los patrones de comportamiento establecidos por la ley.

Dentro de este mismo punto, se puede ver que existe una **Relación de Equivalencia**, entendida esta como la realización de funciones en relación a temáticas similares desde formas diferentes. Esto se puede ver en la medida que el gobierno realiza procesos de control y dirección para el mantenimiento de la sujeción al Estado por parte de los ciudadanos por lo cual regula las formas de conducta por medio de la constitución y la ley, por su parte la administración regula y garantiza los derechos y libertades fundamentales, además también regula de la convivencia y las conductas acordes para el mantenimiento del contrato social entre el Estado y la sociedad. En este sentido mientras el gobierno realiza una regulación normativa de los ciudadanos como forma de organización de la sociedad, la administración pública genera formas de regulación para el respeto de derechos y libertades y la construcción de convivencia para garantizar el orden y la armonía de la sociedad.

Por otra parte, se puede decir que existe una **Relación de Complementariedad**⁷⁷, teniendo en cuenta la definición dada de administración y gobierno se puede

decir que el gobierno al generar formas de regulación de la conducta de los ciudadanos, hay una *movilidad de la ley*⁷⁸ para conseguir los fines del Estado, pero es la administración la encargada de la ejecución de la ley como se podía ver con los aportes de Barzelay y Peters⁷⁹, pero es importante decir que la administración al constituirse en una herramienta del sistema político permite la generación de garantías para el acceso al gobierno por la vía del sufragio a los ciudadanos al igual que permite dar respuestas a las demandas de la sociedad por medio de las políticas públicas, como lo podíamos ver en la figura 1 en la introducción del presente documento⁸⁰. Pero es mediante las políticas públicas que se llevan a la realidad los programas de gobierno⁸¹. Teniendo en cuenta esto se puede ver que existe una complementariedad entre el gobierno y la administración pública que permite el mutuo desarrollo de los entes al interior del Estado y el beneficio y la atención de los ciudadanos por parte de las instituciones del gobierno.

Teniendo en cuenta esto es sustancial decir como síntesis, que la relación entre el gobierno y la administración pública, es relevante para el Estado en la medida que permite el apoyo organizacional entre las organizaciones de la administración que hacen parte del gobierno y las instituciones gubernamentales que son las que cumplen un papel de dirección en el Estado, además estas relaciones permiten la equivalencia para llegar a cumplir los fines del Estado y la complementariedad para el cumplimiento del contrato social Por parte del Estado hacia la sociedad.



5. Conclusión Preliminar

A manera de conclusión, primeramente se puede indicar que el estudio de la administración pública y del gobierno, dentro del saber administrativo público o el saber de Estado, no tiene una única forma de abordaje o de delimitación de las problemáticas propias de estos temas, por lo cual la creatividad y la innovación en las metodologías de acercamiento las temáticas son esfuerzos importantes para el fortalecimiento de la administración pública como disciplina. Por otra parte es importante indicar que la administración pública hace parte de la estructura del gobierno y es la encargada de análisis y de generar formas de planeación estratégicas para el mejoramiento de las dinámicas del Estado, y la consolidación de decisiones acertadas para canalizarlas hacia programas de gobierno que den como resultado políticas públicas eficaces, que den respuesta a las demandas reales de la sociedad. Dentro de la administración pública, hay una acción reguladora de la sociedad, donde la administración se constituye

en garante de los derechos y libertades de los ciudadanos y en generador de la convivencia y la armonía social por medio del potenciamiento del ejercicio de la ley.

Otro punto a concluir, es señalar que el gobierno definido como un conjunto de organizaciones estatales potencia su acción de dirección y control de los territorios y las poblaciones a cargo del Estado mediante el ejercicio de decisiones acertadas tomadas de los avances analíticos propios de la administración pública, donde desde perspectivas relacionales de apoyo, equivalencia y complementariedad, generan formas de eficiencia, eficacia y atención al ciudadano de manera concreta y real sobre las demandas que este realiza al Estado. Esta es solo una reflexión sobre el fenómeno de la relación entre el gobierno y la administración pública, por lo cual las conclusiones de este documento son parciales, ya que el estudio de este tema es continuo y eso hace parte de esfuerzos por aportar a nuestra disciplina. En lo cual solo resta el invitar a nuevos desarrollos.



BIBLIOGRAFÍA

Barzelay, Michael.

Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas Y Administración Pública, A.C. Fondo de Cultura Económica. 1998

Crozier, Michel.

Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio. México. Segunda Edición. Fondo de Cultura Económica. 1992

Crozier, Michel.

El Fenómeno Burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural. Volumen 2. Buenos Aires- Argentina. Amorrortu Editores 1960.

DiMaggio, Paul j. Y Powell Walter W.

Retorno a la Jaula de Hierro. El Isomorfismo Institucional y la Racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En: El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. Colombia. Fondo De Cultura Económica.

Foucault, Michel.

Defender la sociedad. Argentina. Fondo de Cultura Económica. 2001.

Foucault, Michel.

Territorio, seguridad y Población México. Fondo de Cultura Económica. 2006.

March, James y Olsen, Johan.

El Redescubrimiento de Las Instituciones Base Organizativa de la Política. México. Colegio Nacional De Ciencias Políticas Y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma De Sinaloa Fondo De Cultura Económica. 1997

Méndez, José Luis.

Estudio Introductorio. En: Peter, B. Guy. La Política de la Burocracia. México. Colegio Nacional De Ciencias Políticas Y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma De Sinaloa Fondo De Cultura Económica. 1999

Moreno Espinosa, Roberto.

Estudio introductorio. En: Rose, Richard. EL GRAN GOBIERNO. Un acercamiento desde los programas gubernamentales. Trad. Eduardo L. Suárez Galindo. México. Fondo de Cultura Económica. 1998.

Peter, B. Guy.

La Política de la Burocracia. México. Colegio Nacional De Ciencias Políticas Y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma De Sinaloa Fondo De Cultura Económica. 1999

Rose, Richard.

EL GRAN GOBIERNO. Un acercamiento desde los programas gubernamentales. Trad. Eduardo L. Suárez Galindo. México. Fondo de Cultura Económica. 1998.



REFERENCIAS

1 Esta es solo una presentación preliminar no terminada del Ensayo para el Seminario de Administración Pública.

2 Los textos que se trabajaron en el Seminario Permanente en Administración y Política Pública y que se utilizaran en el desarrollo del presente documento, son los siguientes: Barzelay, Michael. Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas Y Administración Pública, A.C. Fondo de Cultura Económica. 1998, Crozier, Michel. Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio. México. Segunda Edición. Fondo de Cultura Económica. 1992, Foucault, Michel. Defender la sociedad. Argentina. Fondo de Cultura Económica. 2001. Foucault, Michel. Territorio, seguridad y Población México. Fondo de Cultura Económica. 2006. March, James y Olsen, Johan. El Redescubrimiento de Las Instituciones Base Organizativa de la Política. México. Colegio Nacional De Ciencias Políticas Y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma De Sinaloa Fondo De Cultura Económica. 1997. Peter, B. Guy. La Política de la Burocracia. México. Colegio Nacional De Ciencias Políticas Y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma De Sinaloa Fondo De Cultura Económica. 1999. Rose, Richard. EL GRAN GOBIERNO. Un acercamiento desde los programas gubernamentales. Trad. Eduardo L. Suárez Galindo. México. Fondo de Cultura Económica. 1998.

- 3 Véase, Moreno Espinosa, Roberto. Estudio introductorio. En: Rose, Richard. *EL GRAN GOBIERNO. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. Trad. Eduardo L. Suárez Galindo. México. Fondo de Cultura Económica. 1998.
- 4 Rose, Richard. (1998), *Op. Cit.*, Pp. 270-308.
- 5 Véase, Foucault, Michel. *Defender la sociedad*. Argentina. Fondo de Cultura Económica. 2001.
- 6 Véase, Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. México. Segunda Edición. Fondo de Cultura Económica. 1992.
- 7 Ídem., p. 35.
- 8 En cuanto al tema de las poblaciones es importante decir que Foucault, plantea que las poblaciones son solo una categoría que utiliza el Estado para generar respuestas a la sociedad por medio de unas divisiones en subgrupos de población como por ejemplo las mujeres, los niños, los jóvenes, los indígenas, los judíos, los adultos mayores entre otros. Véase. Foucault, Michel. *Territorio, seguridad y Población México*. Fondo de Cultura Económica. 2006. Teniendo en cuenta esto, se puede decir que la interacción del Estado con los diferentes grupos de población sobre temáticas específicas que les compete a los mismos facilita la eficiencia del Estado y la participación social en los asuntos públicos, donde los grupos actúan como ciudadanos que eligen sus representantes en el sistema político –este entendido como el conjunto de instituciones que hacen parte del Estado- y estos representantes en al interior del Estado se encargan de solucionar las demandas de la sociedad, los problemas públicos en el territorio del Estado nación al que pertenecen, de consolidar normas y hacerlas cumplir por medio de la administración pública – Véase, Peter, B. Guy. *La Política de la Burocracia*. México. Colegio Nacional De Ciencias Políticas Y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma De Sinaloa Fondo De Cultura Económica. 1999. Pp. 68-69- y las organizaciones que hacen parte del gobierno. Véase Rose, Richard. (1998), *Op. Cit.*, pp. 63.81.
- 9 Remítase a pie de página 1 del presente documento.
- 10 Es sustancial decir, que estos autores dentro de sustentos señalan las metodologías que trabajan para realizar sus respectivos estudios, y se toman como representantes de los textos del seminario, aunque no son las únicas formas de abordaje del tema bien sea de la administración pública o del gobierno, la siguiente exposición es una muestra de que estos temas no tienen una forma univoca de abordarse sino que hacen parte de varios esfuerzos autorales y disciplinares por desarrollar el campo del saber administrativo público,
- 11 El desarrollo de las formas de abordaje que se muestran a continuación se encuentran en los textos del seminario de administración pública citados anteriormente, pero las figuras que aparecen en el desarrollo de la exposición son propias y han sido construidas para expresar de manera grafica los expuesto por los autores.
- 12 Crozier, Michel. (1992), *Op. Cit.*, p. 295. Es importante indicar que esta forma de abordaje no es expuesta por el autor en el interior del documento, pero la división del documento en estos apartados si es visible. La forma de abordaje que se presenta en esta sección se construye realizando un análisis a las secciones del documento y con base en la forma que se utiliza Crozier en el desarrollo del cada uno de estos apartados.
- 13 Véase. Ídem., pp. 19-106.
- 14 Véase. Ídem., pp. 107-180.
- 15 Fotografía disponible en: http://www.cso.edu/upload/cv_personnel/cv_crozier.jpg. El desarrollo del esquema es propio.
- 16 Véase. Crozier, Michel. (1992), pp. 181-256.
- 17 Véase. Ídem., pp. 257-274.
- 18 Foucault, Michel. (2006). *Op. Cit.*, Pp.45-71.
- 19 Ídem., P. 52.
- 20 Fotografía disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2004/06/03/Imagenes/ls-foucault.jpg>. El desarrollo del esquema es propio.
- 21 Foucault, Michel. (2001). *Op. Cit.*, Pp. 217-237.
- 22 Rose, Richard. (1998), *Op. Cit.*, P. 63.
- 23 Ídem., P. 63.
- 24 Ídem., Pp. 63,82.
- 25 Fotografía disponible en: <http://www.psa.ac.uk/psanews/0512/Images/RoseRichard.jpg>. El desarrollo del esquema es propio.
- 26 DiMaggio, Paul J. Y Powell Walter W. Retorno a la Jaula de Hierro. *El Isomorfismo Institucional y la Racionalidad colectiva en los campos organizacionales*. En: *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Colombia. Fondo De Cultura Económica. Pp. 104-125.
- 27 Véase, Ídem., Pp.118-121.
- 28 Fotografía disponible en: http://www.princeton.edu/~artspol/pd_prof.html.
- 29 Fotografía disponible en: <https://facultybios/biomain.asp?id=09786179>
- 30 Véase. Foucault, Michel. Clase del 11 de Febrero de 1976. En: Foucault, Michel. *Defender la Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. Argentina. 2001. Pp. 123-125.
- 31 Ídem., P. 124.
- 32 Es importante indicar que en el desarrollo del texto de Foucault, este hace referencia a como la nobleza que estar empobrecida y se empieza a ver relegada por la administración y por el saber que esta impone al rey, para que el monarca pueda seguir imponiendo su voluntad en todo el territorio que gobierna. A continuación se muestra un apartado del texto de Foucault subrayando las partes que hacen referencia al punto: “En ese contexto de Boulainvilliers- pero los que lo siguieron también retomaron el problema- se trata de poner de relieve las tesis favorables a la nobleza. Por ende, se critica la venalidad de los cargos, que perjudica a la nobleza empobrecida; se protesta contra el hecho de que la nobleza haya sido desposeída de su derecho de jurisdicción y de las rentas asociadas a él; se le reclame que se le asigne legítimamente un lugar en el Consejo del rey; se critica el papel desempeñado por los intendentes en la administración de las provincias. Pero, sobre todo. Lo que importa en el texto de Boulainvilliers y esa empresa de recodificación de los informes [presentados] al rey es protestar contra el hecho de que es saber dado a éste, y luego al príncipe, es un saber fabricado por la misma maquinaria administrativa. Lo importante es protestar contra el hecho de que el saber del rey sobre sus súbditos esté enteramente colonizado, ocupado, prescripto, definido por el saber del Estado sobre el Estado. El problema es éste: ¿el saber del rey sobre su reino y sus súbditos debe ser isoformo con el saber del Estado sobre el Estado? Los conocimientos burocráticos, discales, económicos y jurídicos que son necesarios para el funcionamiento de la monarquía administrativa ¿debe retransmitirse al príncipe mediante el conjunto de las informaciones que se le dan y que le permitirán gobernar? En suma, el problema es el siguiente: la administración, el gran aparato administrativo que el rey asignó a la monarquía, queda soldado en cierta forma al príncipe mismo, se confunde con el príncipe gracias a la voluntad arbitraria e ilimitada que éste ejerce sobre una administración que, en efecto, está por completo en sus manos y a su disposición; y por eso no se le puede oponer resistencia. Pero el príncipe (y la administración se confunde con él por el poder del príncipe mismo) va a verse obligado, por las buenas por las malas, a formar una unidad con su administración; a soldarse con ella, por el saber que esa administración le retransmite, esta vez desde abajo hacia arriba. La administración permite que el rey hasta reinar sobre el país una



voluntad sin límites. Pero, a la inversa, ella reina sobre el rey por la calidad y la naturaleza del saber que le impone". *Idem.*, Pp. 124-125. El Subrayado y la negrita en el texto es propio.

33 Véase. *Ídem.*, Pp. 125-126.

34 *Ídem.*, Lot. Cit.

35 *Ídem.*, Pp. 127-128.

36 *Ídem.*, Pp. 131-132.

37 Moreno Espinosa, Roberto. Estudio Introdutoria. En: Rose, Richard. EL GRAN GOBIERNO. Un acercamiento desde los programas gubernamentales. Trad. Eduardo L. Suárez Galindo. México. Fondo de Cultura Económica. 1998.

38 Omar guerrero. "Fases de desarrollo de la administración pública capitalista", En Revista de Administración Pública (RAP), INAP, México, Núm 38, Abril-Junio de 1979, p. 21. Ésta cita se encuentra referenciado como pie de página 17 en: Moreno Espinosa, Roberto. Estudio Introdutoria. En: Rose, Richard. EL GRAN GOBIERNO. Un acercamiento desde los programas gubernamentales. Trad. Eduardo L. Suárez Galindo. México. Fondo de Cultura Económica. 1998. P.14.

39 Moreno Espinosa, Roberto. (1998). Op. Cit., Pp.14-15.

40 *Ídem.*, P.29.

41 Véase. March, James y Olsen, Johan. El Redescubrimiento de Las Instituciones Base Organizativa de la Política. México. Colegio Nacional De Ciencias Políticas Y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma De Sinaloa Fondo De Cultura Económica. 1997. P. 225.

42Es importante indicar que para autores como Barzelay la administración es una parte del gobierno que se encarga de la dirección de Estado. Véase. Barzelay, Michael. Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas Y Administración Pública, A.C. Fondo de Cultura Económica. 1998. Pp. 42-43. en este punto se puede ver un punto de discusión, teniendo en cuenta lo planteado por March, J. y Olsen, J. donde la administración si se ocupa de la dirección de Estado pero donde no hace parte del gobierno sino de las instituciones oficiales encargadas de la regulación de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. (véase, referencia. 31).

43 Peters, Guy. "La Política de la Burocracia" Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas Y Administración Pública, A.C. Fondo de Cultura Económica. 1999. P. 75.

44 Méndez, José Luis. Estudio Introdutorio. En: Peter, B. Guy. La Política de la Burocracia. México. Colegio Nacional De Ciencias Políticas Y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma De Sinaloa Fondo De Cultura Económica. 1999. P. 11.

45 Véase. Crozier, Michel. El Fenómeno Burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural. Volumen 2. Buenos Aires- Argentina. Amorrortu Editores 1960. Pp. 157-158.

46 *Ídem.*, P.158.

47 *Ídem.*, Lot. Cit. El párrafo es un parafraseo de la cita.

48 Foucault, Michel. (2001). Op. Cit., Pp.124-125.

49 *Ídem.*, Pp.124-125.

50 *Ídem.*, Lot. Cit. El desarrollo del tema del isomorfismo en Foucault se plantea como una forma de saber que propendía por la uniformidad, pero es importante decir que para Paul DiMaggio el tema del isomorfismo se define como un

proceso de homogenización, el cual se constituye en un "proceso limitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales". DiMaggio, Paul j. Y Powell Walter W. Retorno a la Jaula de Hierro. El Isomorfismo Institucional y la Racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En: El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. Colombia. Fondo De Cultura Económica. P. 108.

51 Moreno Espinosa, Roberto. (1998). Op. Cit. P. 20.

52 *Ídem.*, P. 22.

53 Barzelay, Michael (1998). Op. Cit. Pie de página 7. P. 7

54 Peters, Guy. (1999). Op. Cit. P. 11. Es importante decir que para Peters la administración pública cumple dos "funciones centrales: la promoción del crecimiento económico y el mantenimiento de la estabilidad política, la conducción de las relaciones exteriores y la promoción del desarrollo social". Veasé también Peters. Guy. (1999). Op. Cit. P.22. además de que la "administración elabora políticas publicas, no siempre escritas y promulgadas del mismo modo que las reglas elaboradas por las legislaturas y los ejecutivos". Peters, Guy. (1999). Op. Cit. Pp. 82-83.

55 Barzelay, Michael (1998). Op. Cit. P. 22.

56 *Ídem.*, Pp.42-43.

57 *Ídem.*, Pp. 45-46.

58"Guillaume de la Perrière, Le Miroir politique..., op. Cit., fol. 23r: "Gobierno es recta disposición de las cosas, de las cuales menester ocuparse para conducir las hasta fin oportuno". [en el original, la única diferencia entre la cita de Foucault y la de esta nota es la grafía moderna de la primera. (N. Del T.)]. Esta cita es realizada por Foucault, se encuentra como pie de página 24 en el texto: Véase. Foucault, Michel. (2006). Op. Cit. P. 121.

59 *Ídem.*, P. 116.

60 *Ídem.*, P. 121

61 Véase. Foucault, Michel. (2001). Op. Cit. P. 106. En le Desarrollo del texto Foucault Dice: "El gobierno es la guerra de unos contra los otros; la rebelión va a ser la guerra de estos otras contra los primeros" P. 106, pero es sustancial decir que en esos interese se encontraba la posibilidad de construcción de las leyes para posibilitar la dirección del estado de acuerdo con los intereses de los gobernantes.

62 Rose, Richard. (1998). Op. Cit., P.63.

63 Es importante indicar que en el desarrollo del Texto el Gran Gobierno, Richard rose plantea que uno de los puntos fundamentales de la existencia del gobierno es la atención de las demandas de la sociedad por medio de los programas gubernamentales, sobre el punto: Véase. *Ídem.*, Pp. 63-81. Y Pp. 270-351.

64 *Ídem.*, P. 82.

65 *Ídem.* Pp. 232-233.

66 Peters, Guy. (1999). Op. Cit. P. 97.

67 *Ídem.*, P. 344.

68 Foucault, Michel. (2006). Op. Cit. P. 110.

69 Foucault, Michel. (2001). Op. Cit. Pp. 202-203.

70 Es importante indicar que el desarrollo de la policía se da como una forma de regulación de la sociedad, pero también para el mantenimiento del buen gobierno por parte del Estado, puesto que una de las funciones esenciales de



la policía era el garantizar la felicidad de la sociedad. Véase. Foucault, Michel. (2006). Op. Cit. Pp. 115-124.

71 March, James y Olsen, Johan. (1997). Op. Cit. P. 199.

72 Barzelay, Michael (1998). Op. Cit. P. 15.

73 Idem., Pp. 15, 46, 176.

74 Peters, Guy. (1999). Op. Cit. P. 118.

75 Ídem., Pp. 118, 125, 446, 514, 518.

76 Véase, Foucault, Michel. (2001). Op. Cit., Pp. 123-125.

77 Es importante mirar que la diferencia entre la Relación de Equivalencia y la Relación de Continuidad o Complementariedad radica en que en la relación de equivalencia se busca llegar al orden de la sociedad de acuerdo con formas de hacer diferentes entre la administración y el gobierno y en la relación de complementariedad es continuar un proceso terminado en el gobierno por parte de la administración, porque el gobierno genera la dirección, ley y la administración Pública la ejecuta para desarrollar lo normativo en la realidad.

78 Rose, Richard. (1998). Op. Cit., P.82.

79 Véase, Peter, B. Guy. (1999). Op. Cit., Pp. 68-69

80 Ver, página 3.

81 Véase, Moreno Espinosa, Roberto. (1998). Op. Cit., P.31.





Gobernanza local y diálogo democrático. Tecnología administrativa para la inclusión social de las identidades homosexuales.

José Miguel Segura Gutiérrez

Estudiante IX semestre

Escuela Superior de Administración Pública



Resumen

El presente tiene por objeto valorar, a través de un ejercicio de reflexión, algunos de los alcances, que la noción de gobernanza local posee para la consolidación de mecanismos de convivencia social, disminución de las desigualdades de género y fortalecimiento de la lucha contra la discriminación de los gays y las lesbianas en tres ciudades de Colombia (Bogotá, Cali y Medellín). Adicionalmente, 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 del diálogo como valor de la coexistencia pacífica entre sujetos sexuales diversos.

Palabras claves: Gobernanza, diálogo, participación y ciudadanía sexual.



Introducción

Uno de los problemas centrales, dentro del proceso de modernización al interior de las sociedades actuales de América Latina, tiene que ver con la marcada dislocación entre las expectativas de los individuos en términos de su reconocimiento y la carencia de espacios, que permitan a estos mismos individuos, la participación efectiva en las decisiones y acciones que los afectan tanto individual como colectivamente. De ahí, el interés por reflexionar, acerca de aquellos procesos de interacción y

cooperación multinivel que como la gobernanza, pueden favorecer el desarrollo realizativo de los principios constitucionales que guarda la Carta Política de 1991 reconocimiento al pluralismo, a la equidad social y la autonomía ciudadana, pero sobre todo, de sugerir y visibilizar nuevos planteamientos y lecturas de la vinculación entre política e identidades sexuales.

Razón esa, para que el texto, dedique sus dos primeras partes a la comprensión de los conceptos de gobernanza local y homosexualidad y a la interlocución con los andamiajes políticos, institucionales, culturales y sociales en que emerge tal relación. Posteriormente abordará de manera específica las limitaciones y alcances de dicha relación, en la construcción de agendas sociales y de Estado. En la parte final tratar, la compleja relación que la dupla política ciudadanía-identidad presenta para abordar posibles vías de resolución de conflictos ante el inevitable diálogo intersocial y la politización de las sexualidades disidentes.

Aunque 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). 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 (Lipovetsky1996,59).



1. Nociones de Gobernanza Local

En un contexto de cambio acelerado y obsolescencia de las estructuras del Estado tradicional, como producto de un modelo acusado de clientelismo y corrupción, es claro que la "gobernanza" traduce una transformación real de las estructuras sociales y un desplazamiento del centro de gravedad de la acción pública. Al involucrar al ciudadano en procesos organizativos de construcción colectiva del territorio, pero a la vez en términos de integración política (social) y de capacidad de acción, ante la emergencia de una marejada de expresiones de identidad colectiva, erigidas en trincheras de resistencia.

La temática de la gobernanza, según Le Galés, puede definirse como "un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones para lograr unas metas propias discutidas colectivamente en unos ámbitos fragmentados, inciertos" (1995,58), pero en donde la transformación de las formas en que la democracia local

podiera asumirse, cambian para tomar en cuenta a los ciudadanos y consumidores, y a la complejidad de nuevas formas de ciudadanía (Le Galés 1995,60). Por tal razón, cuando se habla en América Latina de gobernanza local, a lo que se hace referencia es a un enfoque menos técnico sobre las condiciones de éxito de las políticas públicas, que buscan superar el callejón sin salida representado por problemas cruciales como la inflación, desigualdad y exclusión social.

De ahí, que la gobernanza local, tal y como la concibe el PNUD, tenga una finalidad esencialmente social; cuida de repartir las responsabilidades y no se focaliza únicamente en las administraciones públicas (Launay2006,96). Ciertamente, la acción gubernamental y el manejo de la gestión pública, no han estado orientados hacia la consolidación de un proyecto de sociedad más incluyente. Aquel, en donde la democracia, encuentre como única vía para su consolidación, el respeto y el reconocimiento de la identidad y dignidad de los otros. Son estos últimos valores, los que, como formas de expresión de la diversidad, constituyen las mediaciones de poder y de lucha, que le otorgan sentido a lo público y redefinen el valor de la política como espacio de relación entre los hombres.

Individuos humanos, que no obstante al ritmo impetuoso de la globalización, han reconocido que es en las ciudades, en cuanto hábitat de la mayoría de la población, donde es posible darse nuevos acuerdos parciales entre la integración social, la cultura, el desarrollo económico y la relación con el medio ambiente, a partir de nuevas formas de territorialización (Muller2006,153).

La ciudad se ha vivido no sólo como un espacio de clases





sociales, sino también de relaciones de género y como un espacio de identidades sexuales. Lo que conocemos hoy como las identidades homosexuales es fruto de esa especialización de las ciudades modernas y capitalistas, que han permitido la aparición de nuevas formas de individualidad, de proyectos y estilos de vida (Alcaldía Mayor de Bogotá 2007).

Una cuestión, que desde la perspectiva de Revesz (2006), hace comprensible que la gobernanza estaría articulada fundamentalmente a la forma de mejorar la relación horizontal entre una pluralidad de actores públicos y privados, igualmente para mejorar los procesos de decisión, gestión y desarrollo de lo público y colectivo, teniendo en cuenta una relación con características de integración e interdependencia, pero indiscutiblemente mediadas por la aplicación racional del poder.



1.1 Homosexualidad. ¿Orientación o identidad sexual?

La construcción identitaria de las sexualidades se suscribe a la cultura, es en ella, en donde se organizan los sistemas de poder que premian o promueven a ciertos



individuos y a cierto tipo de actividad, mientras castigan y suprimen a otros.

Por tanto, detenerse a reflexionar en torno a la sexualidad, entendida como la forma en que los sujetos viven las prácticas, conductas y maneras sexuales; a lo que se agregan sentimientos, fantasías, deseos, sensaciones e interpretaciones, implique reconocer que ésta se origina siempre a partir de un individuo concreto, el cual no puede escapar a las relaciones de pertenencia y formas de sociabilidad que se gestan en lo cotidiano.

Por eso, cuando se habla de la homosexualidad, a lo que se hace referencia, es a la atracción afectiva y/o sexual que una persona tiene por otra de su mismo sexo (objeto de su elección sexual). Lo cual, constituye un tipo de orientación sexual, que como opción consciente, precisa de patrones de conducta y formas de expresión gestadas desde la sociedad para ayudar a identificar esas diferentes formas de la sexualidad homosexual, a saber:

Lesbianas u Homosexuales femeninos: Designa mujeres que sienten afecto y atracción, tanto emocional como física, por mujeres.

Gays u Homosexuales masculinos: Son hombres que, además de relacionarse afectiva y sexualmente con personas de su mismo sexo, tienen un estilo de vida de acuerdo con esa su preferencia, viviendo abiertamente su sexualidad.

A diferencia de la identidad y el rol de género, la orientación sexual no cambia entre épocas y culturas, ya que es un proceso individual y consciente, vinculado a la vivencia y la significación de la diferencia sexual (Lamas 2000,15). Una diferencia que marca el posicionamiento de los individuos y define hacia donde se dirige el deseo sexual, en cuanto efecto de los límites que imponen y ejercen las regulaciones socio-políticas.

Por lo que, no resulta extraño que Steiner (1985,35) afirme que lo que más perturba a los que no son gays, es la forma de vida gay, y no los actos sexuales mismos, es a través de dicho flujo vivencial, que los individuos toman conciencia de que la afectividad, el amor, el deseo y la relación sexual interpersonal son importantes para sus vidas. Razón ésta, para que desde la segunda mitad del siglo XIX, se califique como homosexual a quien elige personas de su mismo sexo (y género) para establecer con ellas relaciones amorosas o sexuales de forma exclusiva, o predominante (Ugarte 2005,13). Lo cual, constituye un acto de decisión autónoma respecto al ejercicio de la libertad sexual, esa libertad que incluye también la libertad de expresión de tal elección.

Es preciso insistir en esto, porque el comportamiento sexual es la conciencia que uno tiene de lo que está haciendo, de lo que hace con la experiencia, y también el valor que le atribuye. En ese sentido, es fundamental compartir con Ginsberg & Young (1974,14), el concepto de que una liberación de las emociones entre hombres, por ejemplo, podría llevar también a una liberación o relajación de las relaciones entre mujeres y hombres, porque estos últimos no tendrían que ser para las mujeres hombres, es decir, seres duros y conquistadores. Me refiero, a que las sexualidades son mucho más complejas y diversas de lo que supone el sistema heterocentrado en que vivimos. De ahí, tal como nos enseñó Emmanuel Lévinas, la pregunta que planteamos al otro es simple e incontestable "¿quién eres?". La respuesta violenta es aquella que sabe que no sabe, y que no quiere saber; quiere apuntalar lo que sabe, eliminar lo que le amenaza con no saber, lo que le fuerza a reconsiderar las presuposiciones de su mundo, su contingencia, su maleabilidad. La respuesta no violenta convive con su desconocimiento del otro, ante el otro, ya que sostener el vínculo que abre la cuestión es, en último término, más valioso que saber de antemano qué nos mantiene en unión, como si ya tuviéramos todos los recursos que necesitamos para saber qué define lo humano, cómo debe ser su vida futura (Butler2001a,201).

He aquí, uno de los grandes errores estratégicos de la tradición homófila desde la apologética decimonónica hasta el movimiento gay de los setenta: el de la distinción entre "dos tipos" de homosexuales, uno de los cuales merece siempre comprensión, tolerancia o incluso admiración y el otro o no interesa o es simplemente un vicioso o produce repugnancia (Mira2004,213). Una problemática, que desde la perspectiva de Alberto Mira (2004,24) hace que se acepte la marginación impuesta desde fuera, pero valorándola positivamente como signo de rebeldía: se elige lo que la sociedad define como el mal para mostrar el desacuerdo con los pilares de esa sociedad. Sociedad, que se comunica mediante códigos y signos que marcan los cuerpos y crean situaciones que retrotraen el núcleo central de nuestra condición humana, a saber la libertad.

Libertad, para comunicarnos mediante la palabra, los gestos y por qué no el semen. Son productos comunicativos, "mensajes que parten del yo que hay debajo de la piel con destino a la realidad exterior" (Steiner1985,38-9); es decir, aquel ámbito espacio-temporal, en donde la personalización de las relaciones de poder y usos del cuerpo, generan miradas jerarquizadoras del mundo y controles sociales hacia aquellos grupos sexo-diversos. Sin embargo, día tras día, avanzan hacia formas legítimas de movilización, negociación política y de justicia social, ante el carácter opresivo y de marginalización que el heterosexismo ha desarrollado, para quienes no

se acomodan ni a las normas predominantes de género y sexualidad, ni a aquellas lógicas de poder (género) que caracterizan al modelo político y la gestión de lo público.



2. Subjetividad, Gobernanza y Prácticas de Poder

La complejidad, dinamismo y diversidad de la experiencia social de las relaciones homosexuales hoy, deja en claro que las pretensiones jurídico-morales de este grupo social, se relacionan especialmente con una lucha en contra de las hegemonías que se tejen desde la heteronormatividad y de los conflictos que se entrelazan desde los espacios de acción colectiva. Razón está, para desear, con cierto frenesí, la redefinición del estatuto epistemológico del ejercicio administrativo público, pues éste ha sido subordinado hacia el realce de las divisiones geográficas y sociales, olvidando el acercamiento y desarrollo de los principios de equidad y bienestar, de quienes habitan los territorios y hacen uso de sus instituciones. Son ellas, las que definen el ordenamiento social y gestan los dispositivos de poder hacia aquellos individuos cuyas biografías amenazan con poner en riesgo las formas tradicionales del ejercicio de la vida.

Por ello, la importancia de subrayar los dos aspectos esenciales a todo proceso de producción social de subjetividad, a saber: 1.) La subjetividad, como un proceso social de generación constante (en la familia, la escuela, la iglesia, la fábrica) y, 2.) Las instituciones como proveedoras, por sobre todo, de un discreto lugar (el hogar, la capilla, el aula, la tienda) en donde se representa la producción de subjetividad (Negri & Hardt 2001,206-8). Aquella subjetividad, que se orienta por la inevitable interdependencia social de los sujetos y la latente tensión por resignificar la representación de las identidades lésbico-gay y los permisos y prohibiciones que ellas mismas implican.

Más allá de una cuestión de representación política en lo abstracto, estas construcciones de sexualidad se inscriben en cuadros revolucionarios (De la Dehesa 2007,47), que buscan ampliar el sentido de la vida cotidiana y otorgar visibilidad a la compleja interdependencia que entre el espacio público, la identidad sexual y la clase social, se dan para la reconstitución de la comprensión del Yo y la sexualidad.

Socialmente, la homosexualidad, ha operado como un sistema de regulación de la identidad masculina, en tanto que representa culturalmente todo lo que el hombre no debe ser. Por su parte, el homoerotismo femenino ha adquirido el índice de negación, de lo que no existe, de lo

que no se habla (Estrada2007,57). Por eso, la importancia de adelantar la participación de los considerados diferentes, cuya visión de las necesidades y problemas de la comunidad son esenciales para la definición de políticas exitosas, como lo anota Dammert (2002,5).

A pesar de algunas conquistas en el plano de los derechos, homosexuales, bisexuales y otros siguen siendo víctimas de crímenes de odio y exclusión social, ante la carencia de políticas públicas más sólidas que sancionen y pongan límites a los comportamientos homofóbicos que siguen teniendo una enorme legitimidad cultural (Colombia Diversa2005).

Existe un consentimiento, alrededor de la idea de que la homosexualidad resquebraja las expectativas que la sociedad ha construido para todos y cada uno de sus individuos, en cuanto propone nuevas maneras de establecer los vínculos relacionales y ciertas configuraciones distintas a las de los imaginarios sobre el cuerpo (Corbin, Courtine & Vigarello 2005). Por ejemplo, el lesbianismo se precisa como una opción política que tiene que ver más con la declaración de independencia de las mujeres respecto a los hombres, que con la auto-reflexión que ellas mismas hacen respecto al género y la sexualidad.

La sexualidad también incluye cuándo y dónde se puede tener sexo, el número de compañeros, el tipo de convenios íntimos que se prefieren y, en últimas, el privilegio de un cierto tipo de motivos para la sexualidad, bien sea el placer, el "amor", la reproducción, la expresión, la diversión o el poder (Seideman 2003). El poder es el factor universal para la existencia social, establecido en el mundo de la experiencia viviente (Luhmann1995,127). Por esta razón, la urgencia por construir un espacio de mediación que, aglutinando múltiples redes económicas, institucionales, corporativistas y asociativas, permita la generación de un equilibrado sentido acerca de lo que significa la homosexualidad. Pues, las experiencias hasta hoy alcanzadas en lo local, dejan en claro que dicho ámbito territorial, no ha sido reconocido tanto por las autoridades públicas, como por los administrados, como "un espacio de proximidad", de reconciliación entre identidades y racionalidad gubernamental.

El gobierno que gobierna debe mantenerse a la escucha, no perder de vista a los gobernados, tanto para evitar conflictos irremediables, como para atender las necesidades más reales (Giner & Sarasa 1997,19-24). Es decir, aquellas que se desprenden de la tesis aristotélica de que el hombre es un ser social, un ser que está abocado a la convivencia.

Desde este punto de vista, la gobernancia como estilo

de gobierno democrático, parte de la idea de que ella es el mecanismo más favorable para reivindicar la condición de la(s) persona(s) y exigir su autenticidad, es decir, el deber original de revelarse ante los otros tal y como es. Por ello, no es extraño ver como la esfera privada que durante mucho tiempo estuvo opaca a la política, hoy empieza abrirse y a generar formas más reflexivas de articular actores y desarrollar vías de deliberación para la resolución de los conflictos, que surgen en torno al lugar que ocupan la libertad sexual y la igualdad de los sexos en la definición de la democracia. Aquel régimen político, en donde justamente el Estado garantiza la coordinación de esas distintas concepciones de virtud y las hace converger en algo tan importante como lo es el ciudadano. Es decir, aquel sujeto político, cuya subjetividad lo coloca en condiciones de determinar el decurso de su vida personal y comunitaria acorde con las particularidades del contexto y su capacidad de decisión individual.



3. Gobernanza Local y Diversidad Sexual. Lo Que Sucede en las Agendas de Gobierno .

La capacidad de gobernar ya no fluye de manera unidireccional, jerárquica y monopolista, desde los decisores públicos hacia los ciudadanos y el tejido social. Por el contrario, ella hoy parte de la toma de decisiones colectivas basadas en una amplia inclusión de actores, junto a una necesaria coordinación de éstos en pos de un mínimo de eficiencia.

Se habla de nuevas prácticas colectivas fundadas, ya no en la dominación ni la violencia legítima, sino en la negociación y el consenso (Graña 2007,10), en tanto mecanismos de acción política.

Por ello, es ilustrativo mostrar algunas de las pocas ocasiones en donde, en virtud al impacto social que causa el reconocimiento de derechos para parejas del mismo sexo, es posible pensar en la creación de un acuerdo de voluntades o al menos de personas y organizaciones interesadas en trabajar no sólo por esa iniciativa, sino también por definir la identidad sexual como un asunto político. Por tanto, atender al camino recorrido por la Secretaria de Desarrollo Social de la Gobernación del Valle del Cauca, en lo que concierne a la firma del Acuerdo Social con la Confluencia de organizaciones, líderes y lideresas del sector LGBT del Valle del Cauca, constituye un punto de partida para avanzar en una prometedora lista de acciones afirmativas en pro de la garantía de los derechos humanos integrales, la disminución de las injusticias, el reconocimiento de la diversidad, la solidaridad,

la autonomía y la equidad de las personas homosexuales en el Valle del Cauca.

Hago referencia aquí a una iniciativa cuyo primer acercamiento se efectuó en 2004, con el derecho de petición instaurado por Junio Unicidad, y en donde se exigía el reconocimiento de la población LGTB como un grupo social del departamento. Se reanuda en 2005 con la instalación de la Mesa LGBT del Valle, cuyo fin último es la construcción de un Valle más justo y equitativo.

Algunas de las glosas del discurso de los representantes de la Confluencia LGBT, en tanto instancia interlocutora válida, legal y pública, para adelantar las fases de diseño, formulación, planeación, implementación y ejecución de los proyectos y programas de competencia de las personas de la población LGTB, que habitan en el Valle del Cauca, en acto de firma de Acuerdo Social con la Gobernación del Valle, fueron:

Hace seis años no era posible pensar que un acercamiento con la Gobernación de nuestro departamento se materializará, hoy tenemos un acuerdo de voluntades, nuestro gobernador Angelino Garzón y la Confluencia de Organizaciones, líderes y lideresas del sector LGBT, hemos construido un acuerdo.

Otra experiencia que vale la pena aquí mencionar, es la de la formulación de la Política Pública LGBT propuesta en el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas de Bogotá 2004-2008 "Bogotá sin Indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión", la cual hace visible el compromiso que desde la administración del alcalde Lucho Garzón se da para con el reconocimiento, la restitución y la garantía de los derechos de la población LGBT en el distrito capital, pero también, con miras a dar respuesta a algunos aspectos señalados por las organizaciones LGBT de la ciudad como prioritarios, a saber:

La creación de condiciones para alcanzar la igualdad de oportunidades, el ejercicio efectivo de los derechos, el respeto al libre desarrollo de la personalidad y a la diversidad sexual, como también de la implementación de acciones integrales que garanticen el respeto, la protección y la vigencia de los derechos humanos en la perspectiva de la exigibilidad de los mismos, dando especial tratamiento a la defensa de las poblaciones que se encuentran en condición de vulnerabilidad frente a las violencias. Para este propósito, se ha gestado un espacio de coordinación que, como el Comité Interinstitucional, orienta las acciones necesarias para la construcción de los lineamientos de política pública LGBT.



Hacen parte de él: la Secretaría Distrital de Planeación, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, el Asesor del Alcalde para la política LGBT, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Integración Social, la Secretaría Distrital de Salud, la Secretaría de Educación, La Oficina de Mujer y Géneros y la Oficial de Enlace con la Policía Metropolitana de Bogotá. Una serie de actores, que buscan promover la reflexión, el debate y la generación de programas en torno a los intereses, necesidades y demandas que requiere la construcción de una ciudad moderna, humana e incluyente. Es decir, de aquella en donde los gays y las lesbianas participen en cuanto agentes visibles -con voz y voto- en las decisiones que los afectan.

La homosexualidad y las homosexualidades, en tanto condición humana cercana a todas y todos en los distintos espacios de socialización y encuentro, ponen cada vez más a prueba y de manera visceral nuestra capacidad para efectivamente vivir la otredad (Bermúdez2005,6). Es decir, la proyección de una vida, en donde las decisiones tienen un posicionamiento político, que se halla signado por la lucha por la autonomía y la búsqueda permanente de "políticas libertarias desde, lo más íntimo del ser humano: su identidad sexual" (Bermúdez 2005,6). Iniciativas que desde la consideración de las diferentes concepciones que guardan los individuos acerca de la vida y de lo que puede significar el respeto





a la orientación sexual homosexual, en cuanto derecho humano, refieren necesariamente al tema de la igualdad social. Una igualdad que no tiene nada que ver con lo que proclama el comunitarismo gay, sino por el contrario, con desestimar el miedo personal y la estigmatización, que son los verdaderos obstáculos hacia la construcción de una conciencia colectiva respecto a las libertades individuales, y por ende a la definición de una propuesta política-emancipadora para este colectivo social.

Contrariamente a la idea antes expuesta, desde hace tiempo, los estados nacionales, y entre ellos los occidentales, han venido convirtiéndose en fieles seguidores de los lineamientos de construcción histórica desigual y no calificación al hecho plural de sus sociedades. Una situación, que no sólo invisibiliza la identidad/diferencia de los gays y las lesbianas, sino que a su vez también silencia su voz política, al no permitir la construcción de una cultura política basada en valores universales, en instituciones comprensivas del reconocimiento moral del individuo; es decir, de la "oportunidad de poder entenderse como un ente estimado en sus capacidades y cualidades características" (Honneth1997,164).

Lo anterior es razón para citar el último caso, a saber el de la Alcaldía de Medellín, en donde su alcalde Sergio Fajardo, ha desarrollado con el esquema del "oficial de



enlace", una respuesta que, desde la administración de la ciudad, busca atender a las agresiones homofóbicas y de crímenes de odio contra los gays, lesbianas y personas transexuales que se desarrollan en Medellín; además de vincular la creciente participación e incidencia de las organizaciones del sector LGBT en el diseño de políticas y desarrollos normativos a nivel local. El mencionado esquema (Oficial de enlace) consiste, en la designación de un oficial y un grupo significativo de agentes del cuerpo de la Policía Metropolitana de Medellín, para que junto a funcionarios de la administración local y miembros del colectivo LGBT, puedan atender, de manera efectiva y con garantías de ley, aquellas situaciones en donde el componente de género y diversidad sexual, es susceptible de generar violencia o actos de perturbación a la paz pública. Para ello, se han priorizado "actividades de prevención y sensibilización para el respeto a la diversidad sexual en la ciudad".

De la aplicación del anterior esquema, se desprende, que para garantizar la superación de los bloqueos entre los actores, se requiere que de las estructuras de gobernanza hagan parte actores privados y públicos con capacidad para resolver problemas y que éstos no puedan ser resueltos por ninguno de estos actores en forma individual. De esta manera, mediante la cooperación, puedan resolverse cuestiones que el Estado había sido incapaz de resolver unilateralmente (Mayntz2001,3). Como por ejemplo la desmarginalización.



4. Identidades Homosexuales y Perspectivas Ciudadanas. ¿La Inclusión?

En términos Arendtianos, la experiencia íntima es concebida como un lugar de liberación subjetiva, cuando la esfera pública ha sido colmada o ha perdido la pluralidad que la define en el marco de proyectos políticos democráticos. Por eso, cuando se habla de la orientación sexual homosexual, a lo que hace referencia es a una categoría de la intimidad cuyo devenir cultural y político, revela de forma específica la articulación entre procesos subjetivos y colectivos surgidos en la vida común.

Sin embargo, esa relación entre identidad y política, es mucho más problemática, pues siguiendo a Giddens (2000) la calidad de la relación interpersonal pone en evidencia las condiciones de democratización de la vida personal, y su habilitación para la vida en lo público. Por eso, preguntar lo que es una persona, haciendo abstracción de las interpretaciones que hace de sí misma, es plantear una pregunta capciosa, una pregunta que en



principio no tiene respuesta. Lo que soy como un yo, mi identidad, está esencialmente definida por la manera como las cosas son significativas para mí (Taylor 1996,50).

Por esta razón, cuando el maestro Sócrates afirma que conocerse a sí mismo es imprescindible para aspirar al gobierno de la ciudad, está planteando que el conocimiento de sí obtenido por medio de la razón, deriva en una serie de prácticas formales de discernimiento y reflexividad, que fortalecen la voluntad y la posibilidad de autodomínio para afrontar las contradicciones que se tienen en torno a lo que somos, lo que nos mueve y conmueve en el mundo. El Yo, en el sentido que le atribuye Taylor (1996,49), es un ser que tiene requisitos de complejidad y profundidad y lucha por tener una identidad. La identidad se entiende como la conciencia de tener un lugar en el mundo, un propio punto de vista, una posibilidad de hablar por sí mismo, y ser un interlocutor entre otros. No obstante, en el proceso histórico de la ciudadanía y de la subjetividad, se ha hecho presente es un desequilibrio, entre lo que representa la teoría política liberal, con el surgimiento de la constelación de la subjetividad atomizada de los ciudadanos autónomos y libres y el enfrentamiento con la subjetividad colectiva del estado centralizado, la del control gubernamental sobre la vida.

Nunca antes como hoy “la vida se vuelve en todos los sentidos asunto de gobierno, así como éste deviene antes que nada en gobierno de la vida” (Espósito 2005,196). Me refiero a que la ficción ciudadana instituida jurídicamente en el seno de las democracias modernas, ha ido revelando período tras período su carácter marginalizador entre quienes forman parte de una comunidad (hacer vivir) y quienes no pueden pertenecer a ella (dejar morir). Una hipertrofia del proceso histórico del desarrollo de la ciudadanía que va en detrimento de la subjetividad y que conduce necesariamente a la normalización, es decir a la forma de dominación cuya eficacia reside en la identificación de los sujetos. Aquellos individuos que luchan no por una emancipación política sino personal, social y cultural, más allá del marco del Estado, con el cual se tiene una relación fría y calculada, pero que se hace necesaria, para que la aceptación entendida en cuanto reconocimiento de una cierta identidad, tenga la conciencia y trayectoria de vida que se requiere para ser uno mismo.

Un sujeto gay, por ejemplo sólo se acepta a sí mismo desmontando las nociones que tiene sobre sí, las ideas que lo acorralan, el destino que se imagina y la vida que cree merecer para sí. Todo ello, en virtud de que la aceptación es la inscripción subjetiva del respeto como una cualidad de las relaciones sociales, como una virtud de los vínculos entre ciudadanos “iguales” en derechos pero siempre diversos en su subjetividad. Es en esa proximidad, en donde

la identidad, genera similitudes que crean criterios de afinidad, pero que a la postre construye diferencias entre aquellos que los cumplen y aquellos que no. Diferencias, que dado el contexto globalizante en que se encuentran nuestras sociedades, hacen que la gobernanza aparezca como un concepto que pretende dar cuenta de las transformaciones en la dirección de las complejas sociedades contemporáneas (Ramírez 2004,57), todas ellas ávidas de lograr decisiones y acuerdos societales que transformen la acción pública.

Por ello, la crítica que formulan los/as teóricos que trabajan con la noción de ciudadanía sexual 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.

Máxime, cuando 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.

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 (Castiñeira1999) 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 como miembros portadores de deberes y derechos para consigo mismos y los demás.

5. Diálogo e inclusión democrática

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 (Papacchini1994,55). 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, de 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 (Fromm1959,128). El desarrollo de la propia identidad necesita de la relación y el diálogo con los otros (Camps1996,130).

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 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 (Baca1996,12) -admitir y reconocer por principio a todos los interlocutores en igualdad de dignidad y derechos-.

Ese 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 (1993,10), 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". 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 ciuda-

danos 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, amplía la participación en la apertura de otras formas de vida y en segundo término toma 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 (Niebles2004,6). Estos, pertenecen a toda persona en razón a su dignidad humana.

El reconocimiento de una dignidad igual para todas las personas presuponga la concepción de las relaciones sociales fundadas en la tolerancia y en el respeto a las reglas mínimas de convivencia. A considerar como alguna vez lo anotó Borges, a que “después de un tiempo uno aprende la sutil diferencia entre sostener una mano y encadenar un alma”.



6. La experiencia personal disidente. Inspiración para 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”.

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 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 que buscan condiciones de vida suficientemente libres de riesgo ante las normas y prohibiciones del sexo, como también al afianzamiento del capital cognitivo que posee y desarrolla dicha práctica sexual. Pero en donde la Marcha del Orgullo Gay, en cuanto escenario político, 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”.

Llegó el momento de pensar en el sexo. Para algunos,

la sexualidad puede no parecer un tema importante... Pero es, precisamente, en momentos como éstos, cuando nos enfrentamos con la posibilidad de una destrucción inimaginable, que resulta probable que las personas enloquezcan de forma peligrosa ante la sexualidad (Rubin 1999,143).



7. Conclusión

Este escrito aporta datos importantes sobre la vivencia de la sexualidad tanto en individuos gays como en lesbianas en tres ciudades de Colombia. Muestra cómo las fuerzas culturales y sociales moldean sus identidades individuales y sus sexualidades. Revela también que la identidad sexual en este segmento social se construye a partir de un esquema de género heterosexual tradicional, pero que afortunadamente empieza a mutar, en virtud al impulso colaborativo que los ciudadanos homosexuales hacen al Estado y a su aparato administrativo para que cumpla con eficacia los mandatos constitucionales. En esa misma dirección, se resalta el papel que la gobernanza en cuanto tecnología administrativa, viene presentando para el fortalecimiento de la construcción de tejido social en contextos de alta complejidad , pero que indiscutiblemente facilitan los medios y mediaciones necesarias para reflexionar no sólo acerca de la modernización del Estado, si no de los modos de razonar respecto a la legitimidad y operatividad que las administraciones locales en el país están otorgando al tema de las prácticas e identidades sexuales no normativas, como de la posibilidad de establecer acuerdos racionales para la igualdad y el reconocimiento de las personas LG.



BIBLIOGRAFÍA

Abbagnano, Nicolás. 1963. Diccionario de Filosofía, México, Fondo de Cultura Económica.

Alcaldía Mayor de Bogotá. 2004. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas de Bogotá, 2004-2008 “Bogotá sin Indiferencia”.

Amuchástegui, Ana. 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, Laura. 1996. *Diálogo y democracia*. México: Instituto Federal Electoral
- Bell David y Jon Binnie, 2000. *The sexual citizen. Queer politics and beyond*. Cambridge: Polity Press.
- Bermúdez, Manuel. 2005. "Mariquitas con alas de mariposas. Políticas actuales de las homosexualidades en el mundo. Comentarios al proceso local del sector LGBT". En *Homosexualidades*, V.A. Medellín: Corporación Región.
- Camps, Victoria. 1996. *El malestar de la vida pública*. Barcelona: Grijalbo
- Castiñeira, Angel 1999. *Gestionar la diversidad, acoger la diferencia*. Monográficos de BMM, 4.
- Congreso de la República de Colombia 1991. *Constitución Política de Colombia*.
- Colombia Diversa 2005. *Derechos humanos de lesbianas, gays y transgeneristas en Colombia*. Bogotá: Colombia Diversa.
- Corbin, Alain., Courtine, Jean & Vigarello, George. 2005. "Prefacio". En: *Historia del cuerpo*, Martorell, A & Rubio, M (Trad.). Vol 1. Madrid: Santillana
- Corporación Promover Ciudadanía. 2007. *Segunda Encuesta LGBT sobre sexualidad y derechos*, Bogotá.
- Dammert, Lucía. 2002. *El gobierno de la seguridad. ¿De que participación comunitaria hablamos?*, Santiago de Chile, CED.
- De La Dehesa, Roberto. 2007. *El sexo y la revolución: la liberación lésbico-gay y la izquierda partidaria en Brasil*", *Estudios sociales* 28:44-55
- Donoso, Carla. 2002. "¿Eros sentimental? Explorando los desafíos de la sexualidad masculina". En: *Hombres: Identidad(es) y sexualidad(es)*, José Olavarría y Enrique Moletto (eds), Santiago de Chile: Flacso.
- Esposito, Roberto. 2005. *Immunitas, Protección y negación de la vida*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Estrada, Angela, Acuña, Marlon, Camino, Leoncio & Traverso, Martha. 2007. *¿Se nace o se hace? Repertorios interpretativos sobre la homosexualidad en Bogotá*. *Estudios Sociales*, 28:56-71
- Freud, Sigmund. 2000. *Introducción al psicoanálisis*. Madrid: Alianza Editorial.
- Fromm, Eric. 1959. *El arte de amar*. Barcelona: Paidós.
- Gagnon, Jhon. 1990. *The explicit and implicit use of the scripting perspective in sex research*. *Annual Review of Sex Research* 1: 1-41
- Giddens, Anthony. 1995. *La transformación de la intimidad. Sexualidad, Amor y Erotismo en las sociedades modernas*. Madrid: Cátedra.
- Giner, Salvador & Sarasa, Sebastián. 1997. *Buen Gobierno y política social*, Barcelona: Editorial Ariel
- Ginsberg, Allen & Young, Allen. 1974. *Gay sunshine Interview*, Bolinas, California: Grey Fox Press
- Graña, F.(2007), *Todos contra el Estado: usos y abusos de la gobernanza*. *Administración y Desarrollo* 48.
- Honneth, Axel. 1997. *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica.
- Lamas, Marta. 2000. *Diferencias de sexo, género y diferencia sexual*. *Cuicuilco Nueva Época* 18:95-118
- Launay, Claire. 2006. *Política y Sociedad. La Gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de la política. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia*. *Revista Controversia* 185: 92-105.
- Le galés, Patrick. 1995. *Du gouvernement des villés á la gouvernance urbaine*. *Revue française de science politique* 1, Francia. Traducción de Jolly, J.F 2006. *Las políticas públicas desde una democracia local: algunas pistas de reflexión para la construcción de una gobernanza democrática*. *Revista nova et vetera* 57: 34-51.
- Lipovetsky, Pilles 1996. *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*. Barcelona: Anagrama.
- Luhmann, Niklas. 1995. *Poder*. Barcelona: Antropos Editorial-Universidad Iberoamericana.
- Mayntz, Renate. 2001. *El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. *Revista Reforma y Democracia*, 21:9-38.
- Mira, Alberto. 2004. *De Sodoma a Chueca. Una historia cultural de la homosexualidad en España en el siglo XX*. Madrid: Egales
- Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Moreno, Alumine. 2006. Ciudadanía y sexualidad en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Nómadas* 24:118-128.
- Mouffe, Chantal. 1996. *O regreso do político*. Lisboa: Editorial Gradiva
- Muñoz, Dario. 2006. Biopolítica heterosexual y política de reconocimiento. *Revista Nómadas* 24: 106-117
- Negri, Toni & Hardt, Michael. 2001. *Imperio*. Bogotá: Desde Abajo Editores.
- Niebles, Eugenio 2004. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional.
- Papacchini, Angelo. 1994. *Filosofía y derechos humanos*. Cali: Universidad del Valle.
- Parrini, Rodrigo & Amuschástegui, Ana. 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,. Diciembre, Medellín, Colombia
- Petchesky, Rosalind. 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*, Richard Parker, Rosalind Petchesky y Robert Sember (eds). México: Sexuality Policy Watch (spw), Fundación Arcoiris por el Respeto a la Diversidad Sexual, Grupo de Estudios sobre Sexualidad y Sociedad
- Plummer, Ken 2003. *Intimate Citizenship: Private Decisions and Public Dialogues*, Seattle: University of Washington Press.
- Ramírez, César (2005). "De las Redes a la Gobernanza: Una Breve Historia Teórica". En: *Reflexiones de la Administración Pública*, Juviano D., & Bernal, R., Bogotá: ESAP.
- Rawls, Jhon. 1993. *Liberalismo político*, Milán: Comunitá.
- Revesz, Bruno. 2006. "Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional". Ponencia presentada al Congreso Internacional Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina. Mes Cochabamba
- Richardson, Diane 2000. *Rethinking Sexuality*, Londres: Sage Publication.
- Rorty, Richard. 1998. "Derechos humanos, racionalismo y sentimentalidad". En: *De los derechos humanos*, Stlephe, S y Hurley, S (eds), Madrid: Trotta.
- Rubin, Gyle. 1999. "Thinking sex: Notes for a radical theory of the politics of sexuality". En: *Culture, society and sexuality: A reader*, R. Parker y P. Aggleton (eds), Filadelfia: Prensa de la UCL.
- Seidman, Steven. 2003. *The Social Construction of Sexuality*. New York: Norton.
- Steiner, George & Bpoyers, Roberts, (1985) "Opción sexual y actos sexuales: una entrevista con Michel Foucault". En: *Homosexualidad: literatura y política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Taylor, Charles. 1995. *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna*. Barcelona: Paidós.
- Telles, Vera 1994. "Sociedade civil, directos e espaços públicos". En: *Participacao popular nos movernos locais*, Renata Villa-Boas (orgs), Sao Paulo: Polis, No. 14.
- Ugarte, Javier. 2005. *Sin derramamiento de sangre. Un ensayo sobre la homosexualidad*. Madrid: Egales.
- Uvalle, Ricardo. 2003. La recuperación conceptual y metodológica de la administración pública. *Revista convergencias*, 33: 249-271
- Vélez-Pellegrini, Laurentino. 2005. *Del Radicalismo a la gran claudicación. El movimiento gay y lesbiano desde los 80 a nuestros días*. *El Viejo Topo*, 212:28-37.
- Young, Iris. 1990. *Justice and the Politics of difference*, Princeton, N.J: Princeton University Press.



REFERENCIAS

1 *Diploma de Mención en Historia, Universidad del Rosario, Colombia. Estudiante de IX semestre Programa de Administración Pública Territorial, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia. E-mail: josemielsegura@gmail.com*

2 *Este apartado es construido con base en las notas obtenidas del Panel "Experiencias nacionales de políticas públicas para la población LGBT -Medellín, Pasto, Cali- y el cual hizo parte de la agenda del Encuentro Nacional e Internacional de Políticas Públicas para la población LGBT, que organizó la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de su Subsecretaría de Mujer, géneros y diversidad sexual, en agosto de 2007.*

3 *Acuerdo celebrado en el marco de la política departamental de "Diálogo e Inclusión Social" que orientaba el doctor Angelino Garzón (2006)*

4 *Objetivos, principios y políticas generales del Plan de Desarrollo. Artículo 4. Políticas Generales del Plan de Desarrollo, numeral 5 Mujer y géneros.*

5 Eje de Reconciliación. Artículo 19. Programas del Eje de Reconciliación, numeral 2. Derechos Humanos para todos y todas.

6 Utilizo esta expresión de Vélez-Pelligrini (2005:8) para al igual que él, negar ese modelo de vida colectiva armónica y cohesionada alrededor de una cultura y de un universo simbólico fuerte que trae consigo los mass media y que nublan una realidad en la que la fragmentación, el individualismo e incluso la insolidaridad son frecuentes.

7 Tomado de El Colombiano, agosto 13 de 2007

8 Entiéndase, aquí la esfera pública como el espacio físico y simbólico compartido con otros mediatos u otras mediatas.

9 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.



