

#### Director Nacional

Honorio Miguel Henríquez Pinedo

#### Subdirector Académico

César Augusto López Meza

#### Subdirector Administrativo y Financiero

#### Decano Facultad de Pregrado

William Espinosa Santamaría

#### Decano Facultad de Posgrado

Ritti Lucila Ahumada (e)

#### Decano Facultad de Investigaciones

María de Jesús Martínez Farias (e)

#### Editores

Yesenia Mojica Bravo

Danilo Espinal Ospina

#### Consejo Editorial

Yesenia Mojica Bravo

Danilo Espinal Ospina

Armando Parra

Ricardo Vega

Ricardo Zapata

#### Corrección de Estilo

Yesenia Mojica Bravo

Danilo Espinal Ospina

#### Revisión y Concepto Técnico

Teresa González Velásquez

#### Concepto Gráfico y Diagramación

Libardo Jiménez López

#### Fotomecánica y Montaje

Digitos y Diseños.

Industria Gráfica Ltda.

#### Correo electrónico

revistaestudiantilpya@gmail.com

revista.estudiantil@esap.gov.co

© Escuela Superior de Administración Pública

Bogotá D.C., junio de 2012

Impreso en 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 estandarización de la educación

Ana María Torres Baquero

Andrés Camilo Estupiñán Casallas

14 Disertaciones sobre la nueva Ley orgánica de ordenamiento territorial, LOOT Ley 1437 de 2011.

Ricardo Zapata Ariza

20 Regalías: dicotomías entre la constitución y la realidad de la Ley

Manuel Gómez

28 Sistemas de Seguimientos en Colombia: evaluación ineficiente por cientifismo imperante.

Sergio Iván Martínez Porras

34 La situación del servicio civil en latinoamérica y la caracterización de los modelos organizacionales de gestión del servicio civil en Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica, aproximación a una investigación comparada.

Sandra Viviana Olaya, Laura Marcela Pinilla, Andrés Jován Lizarazo, Camilo Andrés Hortúa

## Investigación

44 Derechos humanos en Sumapaz durante la política de Seguridad Democrática

Nicolás Garzón Rodríguez

Angélica Moreno Calderón

## Cultural

52 ¡El alcalde es un burro!

La muerte y yo

La otra María

Estoy Muerto

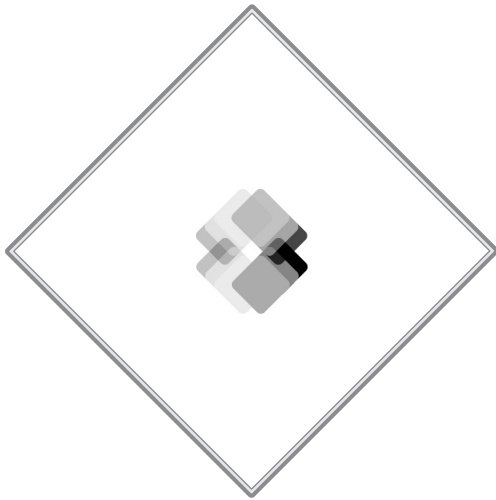
Resiste

Aarón Parodi Quiroga

60 Nocturno Fogón

2° bajo cero

Andrés Aguirre



## Editorial



### Comité editorial

*revistaestudiantilpya@gmail.com*  
*revista.estudiantil@esap.gov.co*

Ser estudiante universitario en un país como Colombia, representa un reto y sobre todo una gran responsabilidad con el presente y el futuro del país, más aún cuando lo expresamos desde la universidad pública y particularmente desde una institución con los ejes misionales y el lugar dentro del Estado como la ESAP. Nuestro país afronta un momento histórico en el que urge la participación activa y constructiva de los estudiantes universitarios en el análisis de las múltiples problemáticas públicas que afronta: El conflicto político, social y armado y sus diferentes causas y consecuencias, las condiciones de desigualdad e inequidad, la exclusión política, económica, social y cultural, entre otras tantas que desde diferentes puntos de vista pueden considerarse como emanadas o derivadas de una misma problemática pública.

En este sentido, el Número 22 de la Revista Política & Administración busca continuar una misión histórica que consideramos guía el trabajo de la misma: Incentivar, promover y divulgar las diferentes reflexiones que desde el ámbito académico es posible generar a partir del estudio y el análisis del desarrollo del saber administrativo público. De tal forma, reconocemos que el ejercicio académico puede y debe trascender los espacios académicos y ubicarse en el contexto social, académico, político, económico y cultural que lo determina, cuestionándolo y sobre todo, proponiendo alternativas viables para transformarlo.

Es así como queremos recordar a uno de los académicos



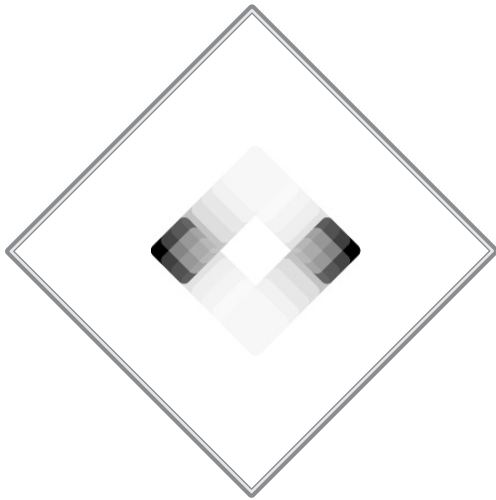
Tomado de: <http://instagram.com/p/SqUxn1GJf/>

más brillantes, y sobre todo más comprometidos con la transformación de nuestra sociedad, quien además influyó en el desarrollo de la ESAP y que, desde el ejercicio académico que hemos desarrollado como estudiantes durante estos 3 ó 4 años, encontramos tristemente ausente en reflexiones de nuestra realidad en las cuales sería fundamental recoger su pensamiento: Orlando Fals Borda, quien acertadamente a esta propuesta señaló como “Atreverse a pensar es empezar a cambiar”.

Por esta razón, evocamos con nostalgia parte de su legado, recordando como él nos mostró un camino para investigar la sociedad con el ánimo de transformarla, camino que invitamos a seguir a todos los y las estudiantes de la ESAP, orientando los diferentes ejercicios académicos a pensar y materializar el país que realmente soñamos.

Esta edición recoge reflexiones que analizan las problemáticas actuales del país en diferentes ámbitos de estudio del

saber administrativo de lo público: La situación de derechos humanos en Sumapaz durante la política de seguridad democrática, la estandarización de la educación, discusiones en torno al territorio, la Ley Orgánica de ordenamiento territorial y al Sistema Nacional de Regalías. Frente al ejercicio de la Administración Pública, encontramos propuestas académicas como “La situación del servicio civil en Latinoamérica y la caracterización de los modelos organizacionales de gestión del Servicio Civil en Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica, aproximación a una investigación comparada; y como artículo invitado, recogemos un análisis sobre los sistemas de evaluación en Colombia. Esperamos que este número pueda aumentar aún más los espacios de discusión en la universidad, para lo cual invitamos a los lectores a cuestionar las propuestas de los diferentes autores y autoras y promover un diálogo académico que permita intercambiar saberes, conocimiento y experiencias de acuerdo a los diferentes temas analizados.



## La estandarización de la educación

Ana María Torres Baquero  
Andrés Camilo Estupiñán Casallas  
*Estudiantes de Noveno Semestre de la Escuela Superior de  
Administración Pública en la Sede Central*  
anamatoba89@gmail.com



### Resumen

El Estado *homogéneo* universal\* se ha concretado en lógicas capitalistas y de mercado, creando sociedades interdependientes en todo el sentido de la palabra. La humanidad se ha delimitado en estructuras globalizadas y globalizadas, con causas y repercusiones planetarias, orientando los países a un total desarraigo de las problemáticas locales, con una visión errada de lo *macro* hacia lo *micro*\*\* , dándole prelación al sector financiero, los modelos de competencia, la producción, la industria y la tecnología.

Hoy día la educación es un asunto coyuntural que despierta sentimientos y moviliza inconformismos. Como actores activos tenemos el deber y la obligación de salvaguardar y mejorar la educación mediante la búsqueda y aplicación de nuevos caminos que la fortalezcan y la conviertan en el medio de protección cultural y cognitiva, aplicable a nuestros pueblos en *pro* del desarrollo.

Por tal motivo, el siguiente artículo tiene el propósito de reafirmar la idea de una *educación alternativa*, sin desconocer el contexto global y la problemática nacional actual,

\* El estado homogéneo universal es una expresión de la contemporaneidad globalizada que empuja a las distintas naciones especialmente a las denominadas occidentales hacia la uniformidad cultural y política.

\*\* Este tipo de visión hace referencia a sobreponer lógicas mundiales, dejando en último plano lo local y municipal, evidenciándose en el caso Colombiano, limitaciones en el desarrollo de los municipios, sobretodo en el sector educativo. Esta Visión promueve un posicionamiento a nivel de Ranking mundial, ignorando problemáticas internas haciéndolas invisibles al resto del planeta.

tomando como punto principal de debate el modelo de *estandarización*, que busca la normalización y homogenización de capacidades, actitudes, problemáticas, fortalezas del individuo y del entorno en el cual se desempeña.



### Estandarización

La estandarización de la educación está concentrada en la búsqueda de la máxima economía y eficiencia, alejándose de los valores humanos y enfocándose casi totalmente en las habilidades que son útiles para asegurarle al individuo un trabajo en el mundo de los negocios. Al respecto, Tsunetsaburo Makiguch<sup>1</sup>, filósofo y educador japonés, plantea dos interesantes preguntas: *¿Con qué objeto se educa a las personas?* y *¿Para quién educamos?*

Por estandarización, se entiende aquel proceso cuyo objetivo consiste en normalizar la relación pedagógica con algunos modelos de acción, logrando una integración funcional de los sujetos dentro del marco normativo establecido, con un enfoque cada vez más gerencial y/o competitivo. La tendencia de la estandarización es a homogeneizar los sistemas de educación superior, y muy posiblemente, los contenidos programáticos de las carreras de pregrados y postgrados. Es también una actividad adelantada por organismos supranacionales, que pretenden favorecer los intereses del mercado global.

Al respecto, podría mencionarse como beneficio de la estandarización el mejoramiento de la calidad educativa mediante el establecimiento de estándares, permitiendo que la escolaridad se internacionalmente compatible entre

países y generando de esta manera un incremento de la movilidad de los estudiantes en los distintos mercados laborales existentes.

Sin embargo, los hechos han demostrado que disminuye la autonomía de los sistemas educativos, propicia la distinción de las estructuras sociales y hay quienes piensan que promueve la homogenización del pensamiento occidental, afianzando de una u otra manera un imperialismo cultural.



### Globalización y educación.

Según Van Der Wende, la globalización generalmente “se relaciona con el proceso de creciente convergencia, la interdependencia de las economías y la liberalización del comercio y los mercados”<sup>2</sup>, además de propiciar una cultura global casi siempre occidentalizada.

En lo que respecta a la educación, la globalización la transformó significativamente. Por un lado, la ha tomado como un medio de involucrar a los jóvenes, principalmente en las lógicas internacionales reflejadas en lo regional-local y en su propia cotidianidad, mediante las tecnologías de la información y la comunicación, por ejemplo. Por otro lado, ha generado condiciones políticas y económicas para la mercantilización de la educación y posterior desregularización de los mercados generados en ese proceso, mediante acuerdos comerciales que garantizan el ingreso de los intereses del mercado global tales como acceso, colaboración, equidad y división del trabajo<sup>3</sup> en los programas académicos.



### Internacionalización y educación

Respecto a este punto, la internacionalización se ha encargado de adaptar y aumentar la receptividad de la educación a los desafíos de “la globalización de las sociedades la economía y los mercados de trabajo”<sup>4</sup>, mediante la reorientación paulatina de la investigación y la enseñanza que se logra con acuerdos, tratados y convenios internacionales que eliminan las fronteras físicas del conocimiento y las soberanías de los pueblos en algunos casos.



### Convergencia y diferenciación

De la globalización y la respectiva internacionalización se desprenden dos grandes consecuencias que se traducen en modelos que hoy día inciden directamente sobre la educación superior. Estas son: *la convergencia y la diferenciación*.

La primera consiste en un sistema que pretende homogeneizar tanto política –similitud entre los discursos de los Estados– como estructuralmente –mismas estructuras y procesos organizacionales– los sistemas educativos con el fin de introducir en ellos el cooperativismo, la competitividad, la comercialización y mejores prácticas gerenciales; es un modelo diseñado para facilitar la gestión de los organismos supranacionales y la creación de bloques geopolíticos.

Por otro lado, la diferenciación y/o diversidad –aún no hay una claridad conceptual en el asunto–, puede tomarse como un modelo que sienta sus bases sobre un valor social que exige una mayor cantidad de alternativas respecto a los programas de estudio y a la forma de organización de cada institución de educación superior, ambos propósitos alentados por el mercado bajo el supuesto de mejores rendimientos económicos y la garantía de una adecuada distribución de los recursos. Cabe anotar que los países ponentes de este tipo de lógicas son Estados Unidos y Canadá, culturas anglosajonas cuyo estilo de vida se basa en la conservación y reproducción del capital, donde el papel de la educación está en la gran mayoría de los casos regido bajo esta dinámica.



### Mecanismos de Estandarización e Internacionalización.

Los medios por el cual se estandariza e internacionaliza la educación son los ciclos propedéuticos, la acreditación, los convenios interuniversitarios, la educación por competencias, la educación a distancia, entre otros.

Según el Ministerio de Educación Nacional, los ciclos propedéuticos consisten en el proceso que debe realizar una persona para desarrollarse en su formación profesional siguiendo sus capacidades e intereses.

En la formación de pregrado, organizan la educación superior en tres etapas: flexibles, secuenciales y complementarias. Es decir, una persona inicia sus estudios en pregrado con un programa técnico profesional, de dos a tres años de duración, y comprende tareas relacionadas con actividades técnicas, que pueden realizarse autónomamente. Luego, un programa tecnológico de tres años de duración, el cual desarrolla responsabilidades de dirección y gestión. Y por último, el tercer ciclo, el profesional, el cual permite el ejercicio autónomo de actividades profesionales de alto nivel, e implica el dominio de conocimientos científicos y técnicos con una duración de 5 años y es a lo que comúnmente se le llama carrera profesional.

La educación superior por competencias se define como “la capacidad de responder a demandas complejas y llevar a cabo tareas diversas de forma adecuada. Supone una combinación de habilidades prácticas, conocimientos, motivación, valores éticos, actitudes, emociones y otros componentes sociales y de comportamiento que movilizan conjuntamente para lograr una acción eficaz”<sup>5</sup>.

En este sentido, rescatamos tres elementos que caracterizan las competencias; primero, que articulan conocimientos



Tomado de <http://www.tumblr.com/tagged/brp>

conceptuales, procedimentales y aptitudinales; segundo, se vinculan a rasgos de personalidad y tercero, toman sentido en la acción. Desde esta perspectiva, la competencia es integral e integradora.

Otro medio de estandarización de la educación es la educación a distancia, la cual consiste en el aprendizaje autónomo por medio de una guía dada por el docente utilizando diversos medios; audio, video o correspondencia. Este tipo de formación impersonal permite que el estudiante aprenda de forma autodidáctica, en donde su evaluación se realiza por medio de trabajos escritos para constatar el paso al siguiente nivel y asegurar su título correspondiente.



### Estándares de calidad.

El tema que más reclama la atención en la actualidad es la *calidad*, la cual se enmarca en un afán por acreditación en procesos e indicadores para un mayor reconocimiento a nivel internacional y a su vez para responder a las dinámicas de los tratados y convenios con organismos internacionales multilaterales.

Sin embargo, es importante dar una mirada a los *estándares* como instrumentos de accesibilidad, para asegurar una participación masiva e incluyente de la población, donde los diferentes niveles –nacional, departamental, municipal y distrital– pueden elegir su enfoque y su participación. En este sentido, encontramos: *los estándares de contenido o curriculares*, describen lo que los profesores deben enseñar y

lo que se espera que los alumnos aprendan, proporcionando descripciones claras y específicas de las destrezas y conocimientos que debieran enseñarse a los estudiantes; *los estándares de desempeño escolar*, definen los grados de dominio o niveles de logros; y por último *los estándares de oportunidad y/o transferencia escolar*, que definen la disponibilidad de programas, personal y otros recursos que las instituciones escolares, municipios o instancias estatales proporcionan para que los educandos puedan ser capaces de satisfacer los estándares de contenido y desempeño.



### La Educación Humanista.

Es evidente que en la actualidad las lógicas mercantiles y capitalistas han penetrado en países como Colombia, a través de mecanismos como la estandarización de la educación. Un país que con un alto grado de desigualdad de oportunidades, analfabetización y deserción escolar –entre otros problemas– pretende asumir un modelo con similares características con el fin de resolver sus problemas sociales y económicos, a costa de la independencia cognitiva y la identidad cultural, que les permite a las naciones reconocer, apropiarse y defender sus riquezas, en vez de mercantilizárlas o venderlas al mejor postor.

La estandarización, como se evidencia, se limita a tomar la educación como un instrumento para alcanzar beneficios estructurales de un pretendido sistema de conectividad global, pero en ningún momento la asume como un medio o instancia que tiene el ser humano para cuestionarse, entender o comprender su realidad.

Para autores como Tsunesaburo Makiguchi, el propósito de la educación no es otro que alcanzarla felicidad como objetivo de la vida y la creación de valor como algo que puede ser creado.

En su pensamiento humanista, desarrolló, al respecto, una particular teoría denominada *Kachiron*, cuya influencia está determinada por dos escuelas de la Europa moderna; la primera fue el *neokantianismo*, que tuvo como origen la filosofía de Kant, padre del idealismo alemán, retomado en Japón por Kiichiro Soda, agregándole el valor económico desde dos ángulos; primero como un estándar de aplicabilidad universal y el otro, como invención de los seres humanos. La segunda influencia sobre la teoría de Makiguchi acerca de la creación del valor, fue el utilitarismo británico, el cual consideraba que la felicidad era el objeto de la vida y la búsqueda máxima del comportamiento humano.



Makiguchi escribió y publicó su *sistema pedagógico para la creación de valor* en un momento en el que la modernización del Japón estaba enfrentando diversos obstáculos políticos, económicos, sociales y sobretodo educativos, por el descenso del movimiento liberal democrático y el posicionamiento de un nacionalismo violento, el cual tenía como fundamento el militarismo. Frente a esta infelicidad de una nación que se había convertido en un gran poder, la sociedad estaba cambiando la educación en la mejor forma de adiestramiento, para responder a lógicas políticas y económicas por las cuales el mundo entero aún se rige, y no por el desarrollo de habilidades y/o capacidades individuales.

El proceso para la formulación del objetivo de la educación fue la médula del pensamiento de Makiguchi; su deseo consistía en que la educación tuviera el objetivo de la felicidad, suponiendo una total entrega a la vida en comunidad, propiciando que lo inconsciente se vuelva consciente y que lo irracional se vuelva racional, es decir, educar para servir al otro, más no para dañarlo.

Al respecto Makiguchi hace énfasis en la visión participativa, es decir, que los estudios comunitarios pueden ser vistos como un tipo de educación participativa, pues hacer énfasis en el conocimiento fundamentado en la vida, significa darle importancia al sentido y percepción del lugar en el que estamos, vivimos y trabajamos.

Conforme a lo anterior, el pensamiento de educación humanista está basado en un enfoque en el aprendizaje seguido de la enseñanza, énfasis en el desarrollo de las habilidades y las actitudes para el aprendizaje, dejar de lado la idea de *enseñar cómo hacer* y direccionar la enseñanza buscando que los estudiantes *aprendan mientras lo hacen*,

trabajar con la inteligencia múltiple incluyendo emociones y creatividad, énfasis en la participación, estímulo del maestro en el proceso de aprendizaje y, por último, una relación horizontal de maestro-estudiante.

Para Nietzsche, la educación bajo la dirección de la filosofía es la encargada de generar el advenimiento de una humanidad alternativa que combate los males del mundo moderno y de la política que se produce en ella. Los principales males para él son la máxima difusión de la cultura absoluta y racional –culturas de tipo nihilista, como el cristianismo y las que promulgan exclusivamente el conocimiento racional– y la tendencia a disminuirla generando una pseudocultura, nada parecida a una superior, la cual, según Nietzsche, se basa en la ilusiones del hombre y su propósito es darle sentido a la vida de éste. Por lo tanto, el ser humano y sobre todo el individuo debe buscar la emancipación de aquellas barbaries que a lo largo del tiempo e historia occidental se le han presentado en forma de instituciones, que dirigen a los pueblos para que las reconozcan como la cima y el fin supremo de la existencia humana<sup>6</sup>.

El principal antagonista de la educación y la cultura para Nietzsche en su época era el Estado moderno, el cual pretendía utilizar el sistema educativo y su capacidad para moldear conciencias para la creación de empleados dóciles que mantengan y reproduzcan el poder de este. Más tarde el mismo autor se adelantaría a su época y sospecharía de la naciente economía política, cuyo objetivo sería tomar la cultura y la educación, únicamente en la medida en que fuesen útiles para la obtención de los objetivos económicos<sup>7</sup> hoy en día del mercado.

Nietzsche proponía potenciar un talante contemplativo que le diera el sosiego suficiente al hombre para responder adecuadamente a las exigencias de una cultura y una educación superior. Nietzsche crítica la prisa con la que salen formados los estudiantes en las universidades y dice que esa prisa corresponde más bien a lógicas estatales manipuladas por la lógica economía y producción, cuyo único fin era preparar trabajadores, volviendola educación cada vez más precaria. Por ese hecho es bautizada por parte de Nietzsche como la enfermedad de la modernidad, cuya solución radica en promover una educación aristócrata donde se cultive la filosofía y la política –como conocimientos obligatorios en cualquier tipo de carrera profesional– para que quienes se eduquen estén en capacidad de entender la acción política y/o dirigir gobiernos, en pocas palabras que se permita la formación y la acción del gobierno de los ilustrados *educar para gobernar*.

Para Pierre Bourdieu, la educación y la enseñanza tiene como intención formar espíritus abiertos, dotados de herramientas y de saberes necesarios para adquirir cons-



tantementenuevos saberes y adaptarse a realidades que día a día se van transformando en la era posmoderna. Transformaciones que afectan a la institución educativa ya que han generado cambios relevantes en las relaciones sociales que allí se dan, debido a “factores sociales”<sup>8</sup> como la urbanización y la transformación de la relación entre el sistema educativo y el mercado de trabajo produciendo alteraciones en las formas de relacionarse entre maestros y alumnos, padres de familia y maestros y entre maestros de diferentes generaciones y las instituciones educativas.

La consecuencia de este fenómeno es la deserción escolar y de universidades, ya que las instituciones se dedicaron a producir obreros para el mercado y dejaron de lado la formación de espíritus hambrientos de conocimientos y transformadores de realidades y no agentes reproductores de una distinción cultural –la cultura posmoderna– que no es más que una forma encubierta de dominación.



### La educación de alternancia, una opción para Colombia.

Como estudiantes de administración pública, nuestro llamado es a generar espacios locales de *enseñanza-aprendizaje*, donde conocimientos, aptitudes y habilidades, sean visibles al momento de proponer soluciones a problemáticas y/o necesidades de tipo comunal, a partir de métodos y criterios generados de manera conjunta entre las instituciones educativas –especialmente universidades– y la sociedad en general.

Tomando como base los autores estudiados, nuestra propuesta se enfoca a la educación de tipo humanístico, en el cual predomina el papel social y político de la educación, es decir, que por medio de modelos como *la educación de alternancia* que originariamente se formuló para niveles de formación primaria, básica y media, poder retroalimentarse y aplicarse en la educación superior.

La educación de alternancia como modelo educativo francés de los años 1935-1937 mezclaba los contenidos básicos de la educación, es decir, el componente “estandarizado” de las materias, matemáticas, lenguaje, biología, etc. Con la praxis de dichos contenidos en la acción comunitaria. Este tipo de metodología pedagógica permite, sobre todo para el área rural, el desarrollo de los municipios o de las áreas locales así como el aprendizaje óptimo de los niños y jóvenes.

En Colombia, algunos municipios de Boyacá y Cundinamarca han tenido un óptimo acercamiento a la educación de alternancia en colegios veredales, donde los estudiantes, aplican la biología y las ciencias naturales “*en la finca del vecino*”, con supervisión y orientación del docente. Así como los estudiantes hacen labores de siembra de cultivos, tratamiento de agua, reciclaje en las fincas de la región, permiten el desarrollo de la agricultura en el municipio, forjando lazos con la comunidad en cuanto al desempeño del rol de aprendiz y docente al generar un pensamiento crítico por parte del estudiante mediante el conocimiento de habilidades y/o aptitudes internas. Cabe resaltar que esta acción comunitaria va de la mano con la acción participativa, es decir, forja en el estudiante y en la comunidad cultura política, como lo describe Makiguchi, en cuanto a la relación aprendizaje-enseñanza.

En nuestro país la educación de alternancia podría plantearse desde la problemática local, así mismo transpolarlo a la educación superior por medio de prácticas comunitarias durante el semestre académico, combinando los contenidos curriculares con la praxis y la acción participativa de la comunidad establecida.



### Citas de referencia.

1 MAKIGUCHI, Tsunesaburo. La creación de valor en las ideas de Tsunesaburo Makiguchi. 1 ed. Caracas : Universidad Central de Venezuela, 2000.

2 VAN DER WENDE, Marijik. Networked university: The impact of globalization and new technologies (2002). [en línea]. En : Center for Higher Education Policy Studies CHEPS (2010). Nederland. [consultado 26 nov. 2011]. Disponible en : < <http://www.utwente.nl/mb/cheps/sum->



mer\_school/2002/abstracs/wende.doc/>

3 DETTMER, Jorge. Globalización, Convergencia y Diferenciación de la Educación Superior: Una Revisión Teórico-Conceptual. En : Revista de la Educación Superior. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. [en línea]. Vol. XXXII (4), No. 132 (octubre-diciembre de 2004). México D.F. [consultado 26 nov. 2011]. Disponible en : <[http://www.anuies.mx/servicios/p\\_anuies/publicaciones/revsup/132/02.html](http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/132/02.html)>

4 VAN DER WENDE, Marijik. Education in developing countries: politics and policy. Sustainable Development in Developing Countries. [en línea]. En : Center for Higher Education Policy Studies CHEPS (2010). Nederland. [consultado 26 nov. 2011]. Disponible en : <[http://www.utwente.nl/mb/cheps/summer\\_school/2002/abstracs/wende.doc/](http://www.utwente.nl/mb/cheps/summer_school/2002/abstracs/wende.doc/)>

5 ESPAÑA. CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA. Las competencias básicas. En : Materiales de apoyo a la acción educativa: Hacia un enfoque de la educación en competencias proyecto definición y selección de competencias. [en línea]. (2008); p. 21. [consultado 24 nov. 2011]. Disponible en : <<http://www.cprceuta.es/CPPSXXI/Modulo%204/Archivos/Primaria/ENLACES%20Y%20DOCUMENTOS%20DIGITALES/LEER/ENFOQUE%20BASADO%20EN%20COMPETENCIAS.pdf>>

6 NIETZSCHE, Friedrich. ¿Qué es aristocrático?. Más allá del bien y el mal. Alianza editorial Madrid. 1978. Pág. 67.

7 GINZO FERNANDEZ, Arsenio. Política, educación y Filosofía en Friedrich Nietzsche. Revista Estudios Políticos 104. Madrid, España. (1999). Pág. 85.

8 BORDIEU, Pierre. La Educación Francesa: Ideas para una Reforma. En: Le Monde de l'Education. Traducción al Español por Rubén Sierra Mejía. [en línea]. (1985). [consultado 24 nov. 2011]. Disponible en : <[http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/16\\_04ens.pdf](http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/16_04ens.pdf)>

## Referencias bibliográficas

MAKIGUCHI, Tsunesaburo. La creación de valor en las ideas de Tsunesaburo Makiguchi. Primera edición. Universidad Central de Venezuela. Instituto de filosofía Oriental. Ediciones de la biblioteca EBUC.(2002).

NIETZSCHE, Friedrich. ¿Qué es aristocrático. Más allá del bien y el mal. Alianza Eeditorial Madrid. (1978). Pág. 67.

GINZO FERNANDEZ, Arsenio. Política, educación y Filosofía en Friedrich Nietzsche. Revista Estudios Políticos 104. Madrid, España. (1999). Pág. 85.

BORDEU, Pierre. La Educación Francesa: Ideas para una Reforma. En: Le Monde de l'Education. Traducción al Español por Rubén Sierra Mejía. [en línea]. (1985). [consultado 24 nov. 2011]. Disponible en : <[http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/16\\_04ens.pdf](http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/16_04ens.pdf)>

VAN DER WENDE, Marijik. Networked university: The impact of globalization and new technologies (2002). [en línea]. En: Center for Higher Education Policy Studies CHEPS (2010). Nederland. [consultado 26 nov. 2011]. Disponible en : <<http://www.utwente.nl/mb/cheps/The%20CHEPS%20Team/Staff/Chairs/wende.doc/>>

DETTMER, Jorge. Globalización, Convergencia y Diferenciación de la Educación Superior: Una Revisión Teórico-Conceptual. En: Revista de la Educación Superior. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. [en línea]. Vol. XXXII (4), No. 132 (octubre-diciembre de 2004). ISSN: 0184-2760. México D.F. [consultado 26 nov. 2011]. Disponible en : <[http://www.anuies.mx/servicios/p\\_anuies/publicaciones/revsup/132/02.html](http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/132/02.html)>

VAN DER WENDE, Marijik. Education in developing countries: politics and policy. Sustainable Development in Developing Countries. [en línea]. En: Center for Higher Education Policy Studies CHEPS (2010). Nederland. [consultado 26 nov. 2011]. Disponible en : <<http://www.utwente.nl/mb/cheps/education/bachelor/Ed%20in%20Dev%20Countries%20Politics%20%20Policies.doc/>> OBSERVAR NORMA>

ESPAÑA, CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA. Dirección General de Políticas Educativas y Ordenación Académica - Servicio de Evaluación, Calidad y Ordenación Académica. Materiales de apoyo a la acción educativa: Hacia un enfoque de la educación en competencias proyecto definición y selección de competencias. (2008). En: Capitulo I. Las competencias básicas. OCDE, DESECO (2002). [en línea]. [consultado 24 nov. 2011]. Disponible en : <<http://www.cprceuta.es/CPPSXXI/Modulo%204/Archivos/Primaria/ENLACES%20Y%20DOCUMENTOS%20DIGITALES/LEER/ENFOQUE%20BASADO%20EN%20COMPETENCIAS.pdf>>

ACUERDOS DE BOLONIA. Sociedad de Enfermería Madrileña de Atención Primaria (SEMAP).Madrid, España. (1999). [en línea]. [consultado 25 nov. 2011]. Disponible en : <[http://www.semap.org/docs/noticias\\_SEMAP\\_1999.pdf](http://www.semap.org/docs/noticias_SEMAP_1999.pdf)>

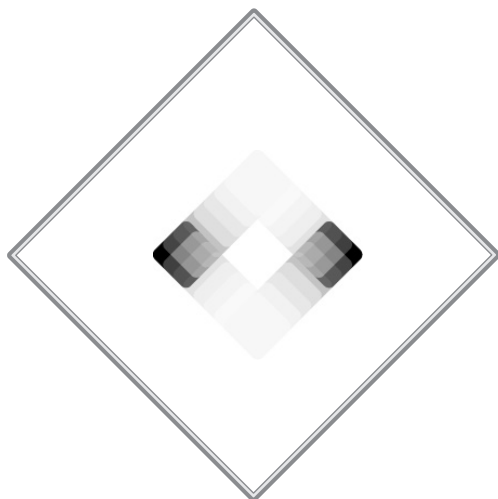


Tomado de <http://www.tumblr.com/tagged/brp>

CANO GARCIA, María Elena. La evaluación por competencias en la educación superior. *Revista del currículum y formación del Profesorado*. Barcelona, España. (2008). [en línea]. [consultado 25 nov. 2011]. Disponible en: <<http://www.ugr.es/~recfpro/rev123COL1.pdf>>

UNESCO, Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción. Paris, Francia. (1998). [en línea]. [consultado 21 abr. 2011]. Disponible en: <[http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration\\_spa.htm](http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm)>

REIMERS, Fernando. Tres paradojas educativas en América Latina. Sobre la necesidad de ideas públicas para impulsar las oportunidades educativas. *Revista iberoamericana de Educación*. No 29. (2002). [en línea]. [consultado 21 abr. 2011]. Disponible en: <<http://www.rieoci.org/rie29a06.htm>>



# Disertaciones sobre la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT

Ricardo Zapata Ariza

Estudiante de Administración Pública  
rzapata46@gmail.com



## Resumen

Este escrito expone algunas consideraciones críticas en torno a la actual Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT, sancionada mediante la ley 1454 de 2011. En un primer momento, se analiza el contexto en el cual se inscriben este tipo de normas, teniendo como referente legal la ley 388 de 1997. De otro lado, el análisis se centra en la LOOT, la cual, si bien busca crear dinámicas de integración territorial, no logra generar la aproximación a un modelo de organización territorial particular para el país que fomente el desarrollo integral de las comunidades y sus localidades.



## Introducción

El territorio es un concepto cargado de complejidad; su ordenación, por tanto, no puede ser menos problemática. En primer lugar, lo entendemos, siguiendo a B. Mançano, como “construcción a partir del espacio geográfico”<sup>1</sup>, luego las relaciones sociales que en él convergen se hallan en continua imbricación, en relación dialéctica. Al mismo tiempo, el tipo de relacionamiento que se genera en el territorio no es solo del orden social o antropológico, sino que se estructura, igualmente, en el sentido sujeto-espacio geográfico.



PINTURAS DE PAISAJES DEL HUILA CON LA TÉCNICA AL OLEO AUTOR ADOLFO SUAZA.  
Tomado De <http://admirarelarte.blogspot.com/2011/08/paisajismo-colombiano-al-oleo.html>

Además, el territorio se diferencia del espacio en sí por los encadenamientos o desencadenamientos de dominio que se entrecruzan entre los actores, individuales y colectivos, que allí convergen. Valga decir con esto que el territorio implica lógicas de poder y de dominación, de pertenencia y de apropiación. De ahí que su ordenamiento no se presente en todos los casos de manera cristalina o equilibrada, llegando en ocasiones a concebirse como un proceso múltiple, interdisciplinario y transversal a toda acción pública o privada, en la medida en que se interviene sobre un espacio –entendido este como “la materialización de la existencia humana”<sup>2</sup>– que vincula y está cargado de sentido por los actores que se encuentran inmersos en él. Por ende, el poder dominante no puede acometer el ordenamiento del territorio simplemente desde una lógica normativa sino que el horizonte desde el cual se posiciona debe apoyarse en la integralidad, y he ahí la labor del administrador público en su carácter multi y transdisciplinar como agente encargado de dar cuenta de la problemática pública del ordenamiento territorial y de lo público en general en el país, en la medida en que su labor se enmarca al respecto desde diferentes ámbitos: la planeación, la organización, la gestión y la dirección política y administrativa.

Así, para el caso colombiano, en donde se estructuran fuertes dinámicas de poder regional, los intereses políticos se muestran particularmente contradictorios, lo cual se expresa no solo en el conflicto armado –que ya pronto cumple medio siglo–, sino también en la falta de conceptualización y formulación clara de una iniciativa política –en el sentido de *integralidad*– de ordenamiento territorial. De tal forma, el presente escrito es una disertación en torno a una de las múltiples iniciativas de ordenación del territorio colombiano, en particular la que se aprobó en el legislativo el año

anterior, promovida por el actual gobierno del presidente Santos. Sin embargo, previo a ello, es válido plantear algunos elementos que ayudan a dotar de contexto a la temática.



## I

En un primer momento, la Ley 388 del año 97, denominada comúnmente como de *desarrollo territorial*, permite apreciar en su lectura un enfoque particularmente urbano, esbozando en una menor medida el componente rural\* que ha caracterizado el territorio en nuestro país y el cual puede contribuir enormemente en el cumplimiento de los objetivos y estrategias que se pretendan en materia de desarrollo económico y social. A pesar de ello, la norma preceptúa una serie de elementos altamente relevantes para el actual derecho urbano en Colombia. Entre ellos, cabe rescatar el de la plusvalía, proveniente del artículo 82 de la Constitución Política y entendida como el impuesto que se cobra sobre el incremento de valor de los predios de naturaleza urbano por motivo de una modificación en el uso del suelo que los gobiernos ejecutan. Por tanto, la plusvalía emergió como un concepto que a nivel territorial representa la correlación entre los beneficios que la ciudadanía encuentra en la acción pública y la retribución que aquélla le otorga a su ciudad a partir del provecho que se obtuvo.

\* Este argumento se valida al observar en la ley conceptos y desarrollos alrededor del urbanismo en el país. Se destacan elementos tales como la función social del urbanismo, la acción urbanística, las normas urbanísticas estructurales y generales y la plusvalía, la cual se aplica solo para el suelo urbano.



## II



De otro lado, la ley trabaja de manera amplia los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, los cuales han servido, en algunos casos de manera frágil<sup>3</sup>, para organizar el territorio y definir el uso del suelo en los municipios, distritos y áreas metropolitanas. No obstante, en su momento de gestación, estos instrumentos tenían como propósito su vinculación regional, tal como lo expresa el exalcalde de Bogotá (1990-1992) Juan Martín Caicedo, ponente de la ley 388: “Era consciente de que en algún momento los POT formulados tenían que articularse con los asuntos de la Ley Orgánica que norma el orden nacional”<sup>4</sup>. De ahí que algunos de los planes no hayan tenido los resultados esperados, porque los gobiernos locales no han establecido acuerdos en torno a la planificación regional del territorio y los gobernadores no han ejercido un papel claro en el propósito construir vínculos de cooperación en ese sentido, lo cual puede traducirse en la carencia de participación que la ley le atribuye al departamento o en la falta de voluntad política que en muchas ocasiones se presenta en el país.

Esto último, la insuficiencia de voluntad política, entre otros muchos factores, ha sido una constante a la hora de aprobar y considerar de manera efectiva la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT, después de casi 20 años del llamado que hiciera la Constitución de 1991 en torno a su necesidad para la construcción de país. Bajo este propósito, se presentaron al Congreso –de manera infructuosa– más de una docena de iniciativas en esa dirección; sin embargo, la última de ellas se radicó y pudo sancionarse como ley de la república el 28 de junio de 2011 por el actual gobierno. Indiquemos sus principales contenidos y problemáticas.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT (Ley 1454 de 2011), que ha sido presentada y aprobada en el Congreso de la República, entiende el ordenamiento territorial como “el instrumento de planificación y gestión y como el proceso que tiene por propósito la adecuada organización político-administrativa para obtener y fortalecer el crecimiento socio-económico y ambientalmente sostenible, la identidad cultural y el desarrollo territorial”<sup>5</sup>. Sin entrar en detalles, en términos generales, se busca volver flexibles las formas de asociación que eventualmente puedan realizar las entidades territoriales, lo cual es patente al considerar algunos principios que sustentan la norma y que se encuentran en el artículo 3º: integración, solidaridad y equidad territorial, asociatividad, gradualidad y flexibilidad, entre otros. Este es un punto interesante que resolvería a largo plazo los problemas de articulación entre las estrategias que diferentes entidades territoriales tienen alrededor del ordenamiento territorial de sus localidades, ya que lo que se pretende a este nivel es crear vínculos y armonías entre distintos territorios para potenciar las fortalezas que cada uno de ellos tiene individualmente.

Los tipos de vinculación que se proponen, y aquí está uno de los puntos álgidos de la ley, tienen vida a partir de una figura denominada *convenio-plan*<sup>\*</sup>, entendido como el acuerdo jurídico que se realiza por dos o más entidades territoriales y que tiene por objetivo alcanzar fines comunes entre los mismos. Esta figura se enmarca dentro de los diferentes tipos de relaciones de coordinación o cooperación que se dan entre las administraciones públicas de diferente o mismo nivel. A decir de Jorge Enrique Santos, la figura representaría “un negocio jurídico en donde se expresan una serie de voluntades que generan efectos jurídicos en el sentido de crear, modificar o extinguir una o varias obligaciones entre las partes (...) que se da con el ánimo de obtener la realización de fines comunes”<sup>6</sup>. El convenio se diferenciaría del contrato en la medida en que en este último los intereses de las partes pueden resultar contrapuestos, mientras que en el primero las necesidades que se pretenden satisfacer son en apariencia idénticas y están en función del interés general. La cuestión aquí se centra en considerar el nivel de interés que presentarían las entidades suscritas a los diferentes convenios que se establezcan y, particularmente, considerar a qué estarían obligados en caso de que lo hicieran.

<sup>\*</sup> Ver: el capítulo II de la norma, en particular los artículos del 12 al 15 y el 18.



PINTURAS DE PAISAJES DEL HUILA CON LA TÉCNICA AL OLEO AUTOR ADOLFO SUAZA, Tomado De <http://admirarelarie.blogspot.com/2011/08/paisajismo-colombiano-al-oleo.html>

De igual forma, se prevé un tipo particular de asociación entre departamentos, el cual, eventualmente, se puede convertir en Región Administrativa y de Planificación, RAP\*. Al mismo tiempo, el régimen departamental sufriría un cambio importante en lo que refiere a la posibilidad de establecer regímenes especiales y diferenciados de gestión administrativa y fiscal para uno o varios de estos entes, dependiendo de las características y capacidades que los constituyen. Estos elementos se originan probablemente de lo establecido en el Conpes 3238 del 11 de agosto de 2003: *Estrategias para el fortalecimiento departamental*, único documento elaborado en particular para este nivel territorial y en donde también se incluyeron lineamientos en torno a las asociaciones de departamentos, lo cual se contempla en el artículo 12 de la LOOT.

De otro lado, la norma estipula que de acuerdo con el artículo 307 de la Constitución Política, la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial, RET, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República<sup>7</sup>. De esta forma, el texto presentado al legislativo no tiene siquiera una posición propia frente al establecimiento de las RET en el ordenamiento territorial colombiano, desconociendo el papel que aquélla puede ocupar en la configuración de este, lo cual da cuenta de la falta de interés que el poder político ha tenido con respecto al nivel regional, centrando las intervenciones principalmente en el fortalecimiento del municipio.

Resulta curioso observar que la ley tiene por objeto enmarcar la actividad legislativa en las normas orgánicas que la

\* Ver el artículo 30 de la norma

misma contempla, dando a entender que solo como producto de una serie de actos futuros emprendidos desde el Congreso se puede llegar a conformar un modelo territorial consolidado e integral para el país. Así lo confirma el parágrafo del artículo 2°, el cual dispone que la ley “constituye un marco normativo general de principios rectores”, los cuales deben ser desarrollados y ampliados por el legislador en lo que respecta a las entidades territoriales.

Con esto, de alguna forma la norma aplaza cuestiones fundamentales que una ley de carácter orgánico debiera regular, tales como la definición clara de un *modelo* de organización territorial que no solo tenga en cuenta el aprovechamiento de las *economías de escala* generados mediante los mecanismos de asociación (tal como se propone en la exposición de motivos del proyecto de ley), sino también el desarrollo del traslado de competencias del nivel nacional a los subnacionales, por ejemplo, cuestión no claramente precisada por la norma, a pesar de que retóricamente se mencione en múltiples ocasiones<sup>8</sup>.

\*\*\*

En últimas, si bien se han hecho avances significativos en el tema de ordenación del territorio, expresados principalmente en la Ley 388 de 1997 y en la orientación que brinda la actual LOOT en lo referente al establecimiento de alianzas y nuevas figuras de planeación y gestión del territorio, actualmente no se tienen en cuenta mecanismos de articulación entre los diferentes planes de ordenamiento territorial en una misma región o a escala nacional. Al mismo tiempo, la LOOT no define un modelo claro de estructura territorial para el país, tema central que debería resolver de manera previa al establecimiento de cualquier otra iniciativa secundaria, siempre en el marco de los postulados contenidos en la Constitución Política de 1991, relativos a la caracterización del Estado de derecho en el marco de su organización como República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales.

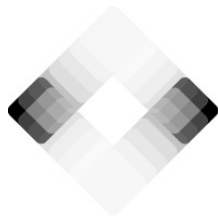


#### Citas de referencia.

1 MANÇANO, Bernardo. Territorio, teoría y política. En: LOZANO, Fabio y FERRO, Juan (Eds.). Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, 2009. p. 40.

2 LEFEBVRE, Henri. The production of space. Traducción al inglés por Donald Nicholson-Smith. Oxford : Blackwell, 1991. p. 202.

3 “Algunos Planes de Ordenamiento Territorial han fallado, porque ni los gobernadores ni las oficinas de ordenamiento territorial han entendido que una de sus funciones es articular esos POT’s locales para no tener



una serie de decisiones desintegradas del nivel regional y departamental". CAICEDO, Jaime. Ley orgánica de ordenamiento territorial. En : Revista de la academia de ciencias geográficas. Vol. 46, No. 134 (julio, 2002) p. 65.

4 *Ibíd.* p. 66.

5 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1454. (28, junio, 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial Bogotá, D. C., 2011. No. 48.115. Art. 2.

6 SANTOS RODRÍGUEZ, Jairo. Consideraciones sobre los contratos y los convenios interadministrativos. En : Revista electrónica de derecho administrativo. No. 1 (2009) p. 137.

7 Ver el artículo 32 de la norma

8 El término competencia es mencionado en al menos 40 ocasiones en la ley. A pesar de ello, la norma no estipula en su contenido las formas o dispositivos a partir de los cuales se fortalecerán, desarrollaran o habrán traslados de las mismas de una entidad territorial a otra.

## Bibliografía

CAICEDO, Jaime. Ley orgánica de ordenamiento territorial. En: Revista de la academia de ciencias geográficas. Vol. 46, No. 134 (julio, 2002); p.65-70.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de 1991. (4, julio, 1991). Con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico democrático y participativo. Gaceta Constitucional. Bogotá, D. C., No. 116.

. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 388. (18, agosto, 1997). Por la cual se modifica la ley 9 de 1989, y la ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial Bogotá, D. C., 1997. No. 43.091.

. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1454. (28, junio, 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial Bogotá, D. C., 2011. No. 48.115.

COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL. Documento Conpes 3238: Estrategias para el fortalecimiento departamental. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, 2003

LEFEBVRE, Henri. The production of space. Traducción al inglés por Donald Nicholson-Smith. Oxford : Blackwell, 1991. p. 202.

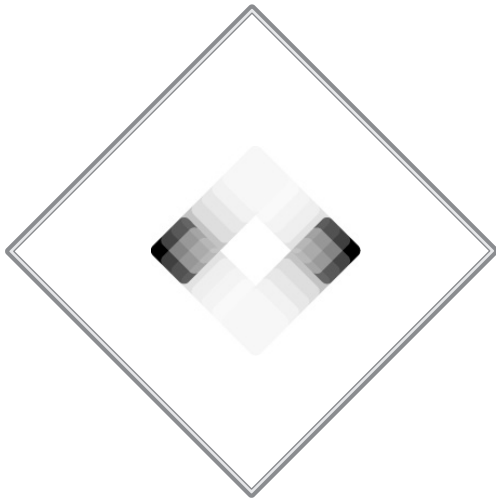
MANÇANO, Bernardo. Territorio, teoría y política. En: LOZANO, Fabio y FERRO, Juan (Eds.). Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de estudios ambientales y rurales, 2009. p.35-62.

SANTOS RODRÍGUEZ, Jairo. Consideraciones sobre los contratos y los convenios interadministrativos. En: Revista electrónica de derecho administrativo. No. 1 (2009) p. 132-156.





*PINTURAS DE PAISAJES DEL HUILA CON LA TÉCNICA AL OLEO AUTOR ADOLFO SUAZA, Tomado De <http://admirarelarte.blogspot.com/2011/08/paisajis-mo-colombiano-al-oleo.html>*



# Regalías: dicotomías entre la constitución y la realidad de la ley

**Manuel Gómez**

*ESAP Bogotá - IX semestre  
manuel.gomez221@esap.gov.co*



## Resumen

La reforma a las regalías se convirtió en uno de los temas más importantes del país por tratarse de una de las fuentes de financiación que más recursos promete (110 billones de pesos en los próximos 10 años), en especial para los entes territoriales. El presente trabajo es una presentación de la estructura del sistema general de regalías, establecido por el Congreso en el Acto Legislativo 05 de 2011, el cual modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución. En contraste, se presentan algunos elementos de la ley que desarrolla este nuevo sistema general de regalías, con el fin de evidenciar las contradicciones entre la ley y el Acto Legislativo y en consecuencia cómo esta no corresponde al modelo constitucional.

Uno de los debates que resultó más llamativo para las regiones en materia económica de los últimos años, fue la llamada reforma a las regalías. Esta representó la reducción de un volumen importante de ingresos para las regiones productoras, así como la esperanza de lograr los recursos necesarios para avanzar hacia el anhelado desarrollo en otras. En el presente documento intentaremos revisar en qué consiste el nuevo sistema general de regalías, cuáles son sus principales componentes según la reforma a los artículos 360 y 361 de la Constitución y finalmente revisaremos hasta dónde la ley<sup>1</sup> que desarrolla el Acto Legislativo corresponde a lo plasmado por el constituyente derivado en la Carta Política<sup>2</sup>.



### El marco jurídico para la explotación de los recursos no renovables

Antes de entrar a revisar los componentes del Sistema General de Regalías, es prudente hacer unas reflexiones previas que nos muestran los principios con que se adelantó la reforma constitucional. Si bien es cierto en el artículo 360 el Acto Legislativo mantiene la definición de regalía como “La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.”<sup>3</sup>, la cual es idéntica a la que tenía originalmente la Constitución. El proyecto de acto legislativo radicado inicialmente establecía un cambio substancial en cuanto a la ley que determina las condiciones de explotación de los recursos naturales, dado que originalmente la Constitución establece que “la ley” será la que determine estas condiciones. En el proyecto inicial del gobierno se establecía que “La ley, por **iniciativa del Gobierno**, determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.”<sup>4</sup>

Esta modificación suponía un cambio substancial, pues le atribuía al Gobierno la iniciativa legislativa absoluta en materia de regalías. En efecto, al cambiar la expresión “la ley” por “la ley a iniciativa del gobierno” limita a todos los agentes con iniciativa legislativa, incluyendo al Congreso y a los mismos ciudadanos,<sup>5</sup> y le atribuye al gobierno la posibilidad absoluta de modificar a posteriori las leyes que se aplican a las compañías que exploten recursos no renovables en el país.



Mineros, Diego Rivera – Aceite.: Tomado de <http://es.wahooart.com/A55A04/w.nsf/Opra/BRUE-8BWNZN>

Limitar dicha iniciativa para que solo el Gobierno pudiese presentar proyectos de ley que modifiquen las condiciones de exploración y explotación de recursos naturales implicaba restringir la posibilidad de revisión o modificación de este tipo de normas por parte del Congreso, ya que, como se refleja en la coyuntura actual, solo cuando el gobierno presente los proyectos, el Congreso podría entrar a estudiarlos, dependiendo entonces directamente de la voluntad y la agenda que el ejecutivo imponga. En el texto presentado para el segundo debate, en la segunda vuelta del proyecto del acto legislativo, el Senado de la República les regresa a los agentes que tienen iniciativa legislativa la posibilidad de intervenir en este tipo de normas.

| Acumulado 1194-2009                  |              |                                    |
|--------------------------------------|--------------|------------------------------------|
| 49% Depto productor                  | \$20.5 bill. | regalías directas<br>\$33.3 bill.  |
| 23% Mpio productor                   | \$9.8 bill.  |                                    |
| 7% Mpio portuario                    | \$3.0 bill.  |                                    |
| 21% Fondo Nacional de Regalías (FNR) | \$8.9 bill.  | Regalías indirectas<br>\$8.9 bill. |
| Total                                | \$42.2 bill. |                                    |

Fuente: Exposición de motivos Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 Senado. Gaceta del congreso 577 de 2010.



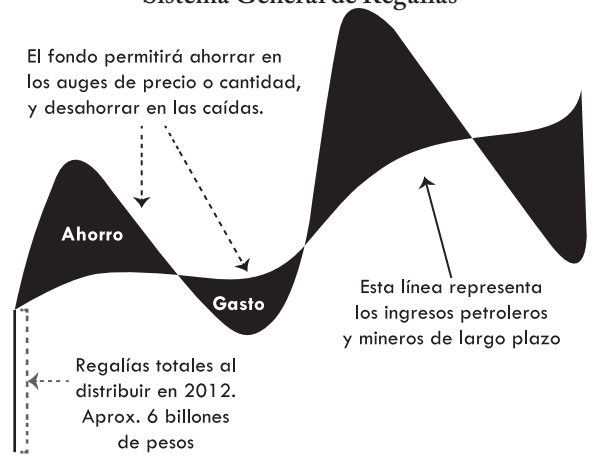
### Iniciativa exclusiva del gobierno en materia de administración ejecución y control

En contraste con lo anterior, en este punto la estabilidad jurídica\* ganó la partida y logró atribuirle al gobierno la exclusividad en la iniciativa legislativa relacionada con la ley que determine “la distribución de los ingresos provenientes de las regalías y las compensaciones, su administración, ejecución, control, uso eficiente, destinación, funcionamiento del Sistema General de Regalías y las condiciones en las que los beneficiarios participarán de sus recursos”<sup>6</sup>, lo cual está relacionado con uno de los objetivos principales del proyecto: generar estabilidad jurídica y macroeconómica en el mediano plazo. La administración, que es la base sobre la cual se efectuará la administración y la ejecución de los recursos provenientes de las regalías, es desarrollada en la ley, bajo los parámetros constitucionales que se explican a continuación.

\* Entiéndase como la posibilidad de mantener en el tiempo las normas jurídicas que se aplican al sector, con el fin que las negociaciones que se adelanten con base en estas no pierdan validez o generen desequilibrios para las partes.

### Estructura del sistema general de regalías

Gráfico 1 Propuesta de ahorro del Sistema General de Regalías



Fuente: Exposición de motivos PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 13 DE 2010 SENADO. Gaceta del congreso .

En el artículo 361 del Acto Legislativo se estableció lo que sería el nuevo sistema general de regalías. En él se establecen esencialmente tres elementos: los mecanismos de distribución de los recursos, los mecanismos para adelantar la toma de decisiones y el establecimiento de un sistema de monitoreo previo a la firma de los contratos, así como un sistema de control especial para la vigilancia de la ejecución de estos recursos.

#### 1) Mecanismos de distribución de los recursos

Es importante tener en cuenta que el proyecto que presentó el gobierno tiene esencialmente dos objetivos que se pueden evidenciar en la exposición de motivos del mismo<sup>7</sup>. Por un lado, previendo el crecimiento que tendrán las regalías en el país, que según la misma exposición de motivos asciende a más de 110 billones de pesos en los próximos 10 años, el proyecto prevé la creación del **Fondo de Ahorro y Estabilización**, que retendrá hasta un 30% del crecimiento de las regalías, con el fin de ahorrar en los ciclos de auge y desahorrar en los ciclos de escases, buscando con esto una estabilidad en el tiempo. Este fondo será administrado por el Banco de la República. Para el caso de las pensiones territoriales, se eleva a rango constitucional el **Fondo**

**Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET**, el cual será el receptor del 10 % del total de las regalías y está encargado de financiar el pasivo pensional de los entes territoriales.

Además de establecer los Fondos de Ahorro y Estabilización y de Pensiones, una de las innovaciones más resaltables de la reforma constitucional es la de crear el **Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación**, el cual estará financiado con 10% de los recursos de las regalías; la función de este fondo será la de financiar la actividad científica y académica de los entes territoriales, aclarando que el mismo Acto Legislativo prohíbe que estos recursos se destinen a gastos de funcionamiento y deja claro que sólo la investigación científica de las regiones, era la susceptible a financiar con recursos de dicho fondo. Un 10% va asignado directamente a las **regiones donde se adelanta explotación de recursos no renovables**, así como las que tienen puertos marítimos y fluviales. Aunque esto no estaba contemplado inicialmente en el proyecto de acto legislativo, las dinámicas dentro del congreso dieron como resultado una modificación que busca mantener en el privilegio que tenían originalmente con la Constitución estos territorios.

Efectivamente otra de las grandes motivaciones que el gobierno expresa para modificar los artículos 360 y 361 de la Constitución, en relación con la concentración de los recursos provenientes de las regalías, se lee a continuación:

La distribución de recursos de regalías con base en el diseño constitucional vigente genera la concentración del 80% de estos recursos en entidades territoriales que representan el 17% de la población. Esta situación produce inequidad en la distribución de una fuente de

financiación que debería beneficiar de manera más equilibrada a todas las regiones del país y que afecta la compensación territorial, ya que si bien el Sistema General de Participaciones busca una distribución más equitativa entre las regiones, al incorporar en el balance los recursos de regalías, dicha equidad se ve neutralizada por la desigual distribución de las regalías entre departamentos y municipios.

Cuando el análisis se realiza por departamentos, se encuentran diferencias aún mayores. (...) se aprecia cómo Casanare, con menos del 1% de la población recibe el 24% de las regalías; Meta con el 2% de la población el 12% de las regalías, y Arauca con el 0,5% de la población recibe el 10.8%, esta situación genera una gran inequidad difícil de justificar. Si bien resulta razonable que las entidades territoriales en donde se realizan las actividades extractivas perciban una regalía acorde con los efectos que genera dicha actividad, la asignación no conserva correspondencia con la distribución de la población. En contraste, departamentos con probadas necesidades de recursos como Chocó y Nariño reciben sumas bajas, lo que históricamente los ha conducido a una trampa de pobreza o a depender de recursos del Gobierno Central, exclusivamente.<sup>8</sup>

En este orden de ideas y dada la presión de las entidades productoras, los recursos que por Constitución son asignados para distribuirlos en todos los entes territoriales del país están concentrados en dos fondos, **Fondo de Desarrollo Regional** cuyos recursos serán destinados esencialmente a financiar los megaproyectos que se adelanten en concertación entre el gobierno y los entes territoriales en todo el país, sin distinción alguna. En contraste, el **Fondo de Compensación Regional** “se destinará a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país”<sup>9</sup>. Para este último, es importante resaltar que la distribución de estos recursos entre las diferentes regiones, se hará basada en los índices de necesidades básicas insatisfechas, en su densidad demográfica y en su nivel de desempleo, dado que la meta del Fondo es coadyuvar a superar la pobreza, su duración está limitada a 30 años.

**2) Los mecanismos para adelantar la toma de decisiones.** Una vez desarrollado como se va a efectuar la distribución de los recursos del Sistema General de Regalías, entramos a exponer el diseño que el Acto Legislativo establece para tomar decisiones de cómo invertir dichos recursos.

Aunque el proyecto inicialmente radicado, tenía un modelo de toma de decisiones mucho más centralista en relación con la participación de las regiones, en el Congreso se le introdujo un principio que le cambia el sentido a estos



mecanismos y posiciona dentro del orden constitucional de las regalías, a los entes territoriales como los principales organismos decisores en la ejecución de los mismos; en efecto, el párrafo 2 del artículo 361 del Acto Legislativo en su último inciso establece: “En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será mayoritaria, en relación con la del Gobierno Nacional”<sup>10</sup>.

El triángulo fue la figura geométrica que el Acto Legislativo tomó como referente para estructurar un esquema de toma de decisiones que le permitiría romper con la concentración de recursos en un solo mandatario y obligaría adelantar dinámicas de concertación regional para la ejecución de los recursos\*.

Para el caso de las asignaciones que se le hacen al Fondo de Ciencia y Tecnología, se constituyó un gran triángulo nacional, integrado por “(3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del organismo nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la secretaría técnica, un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional (...) cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas.”<sup>11</sup>

Para el caso de los recursos que se les asignen a las regiones productoras, es importante recordar que serán ejercicios adelantados por departamento, por lo que los triángulos deben estar compuestos por “dos (2) Ministros o sus dele-

\* La ley 1454 DE 2011, o ley de ordenamiento territorial establece mecanismos especiales de asociación entre los diferentes entes territoriales, con el fin de dotar del marco jurídico a estos para poder generarlos mecanismos de planeación regional sobre los cuales se basa el modelo de toma de decisiones del sistema genera de regalías. Ejemplo de ello son las regiones de planificación y gestión y las zonas especiales para superar la pobreza contempladas en dicha norma.

gados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes”<sup>12</sup>.

Finalmente, los ejercicios de toma de decisiones, basados en la planeación regional para la ejecución de los recursos contenidos tanto en el Fondo de Compensación Regional, como en el Fondo de Desarrollo Regional se definirán en triángulos compuestos por cuatro ministros o sus delegados, un representante del Departamento Nacional de Planeación, los gobernadores correspondientes a cada ejercicio regional, sus delegados y un número representativo de alcaldes de cada región respectivamente.

En contraste, en el modelo anterior al acto legislativo la toma de decisiones recaía esencialmente en dos agentes, por un lado en los entes territoriales, entiéndase municipios y departamentos, en cuyo territorio se adelantará la explotación de recursos no renovables, y por el otro el gobierno nacional. Para el caso de los entes territoriales, la administración de los recursos era completamente autónoma y correspondía a las decisiones de gastos que cada gobierno de turno tomara, en el caso del gobierno nacional, los recursos se administraban a través del Fondo Nacional de Regalías, es decir, era altamente centralizado en pocos agentes.

El nuevo modelo, en contraste, le apunta a la construcción de un desarrollo regional, basado en la inversión conjunta de diferentes entes territoriales que confluyan en un mismo fin. Además de ello, al establecer triángulos de gobierno desconcentra las decisiones, pasando de estar en manos de un solo alcalde o gobernador, a estar en manos de un Grupo de diferentes autoridades, lo cual, además de permitir una mayor transparencia en la ejecución, le va apuntar a articular esfuerzos locales, regionales y nacionales; finalmente, el Acto Legislativo establece como los recursos pasan a ser de los entes territoriales en su totalidad, es decir, sin que el gobierno tome determinaciones de manera autónoma sobre estos, por lo que el modelo de toma de decisiones que este establece se considera como descentralizador.

### 3) Establecimiento del sistema de monitoreo y el sistema de control para la vigilancia de la ejecución de las regalías

El Acto Legislativo introduce dos instrumentos que a futuro representaran elementos importantes para solucionar los problemas que se han generado con el sistema actual. Por un lado encontramos en el párrafo tercero del artículo 2 del Acto Legislativo el establecimiento del “sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías”, el cual será un sistema creado con el fin de hacerle un seguimiento especial a la ejecución de los recursos provenientes de las regalías por parte de los diferentes agentes que accedan a estos recursos.

Por otro lado, encontramos que de todo el sistema general

se ha de descontar un 2% destinado a “la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo”<sup>13</sup>, esto con el fin de mejorar la calidad de la negociación de los contratos de explotación de recursos no renovables; en efecto, dado que es bien conocido el bajo nivel de regalías que pagan hoy muchas de las empresas que explotan recursos no renovables, por el desconocimiento en materia de suelos y subsuelos a la hora de firmar los contratos, este sistema no solo ha de proporcionar elementos efectivos para firmar contratos más benéficos para la nación, sino que a su vez realizará la fiscalización necesaria para que lo que paguen las empresas explotadoras, sea lo que efectivamente extrajeron.



### El acto legislativo y la ley que lo reglamenta

Una vez expuesta la esencia de lo que es el sistema general de regalías que se plasmó en la Constitución, procedemos, con base en la reforma constitucional, a analizar algunos elementos de la ley que reglamenta el acto legislativo: esta ley es abiertamente inconstitucional, lo cual no solo desdibuja la esencia descentralizadora del acto legislativo concentrando una amplia capacidad de manejo de las regalías en el gobierno nacional, sino que además muestra cómo el mismo Congreso que tramitó la reforma constitucional la violenta con el fin de concentrar un amplio poder de influencia en la ejecución de estos recursos.



### La Comisión Rectora

Como se evidencia en lo expuesto, en el Acto Legislativo no se contempla la creación de ningún órgano central de administración\*. Contrario a esto, el proyecto de ley establece que “La Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, es el órgano encargado de definir la política general del Sistema General de Regalías, evaluar su ejecución general y dictar mediante acuerdos las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema”<sup>14</sup>; como es evidente, esta disposición centraliza en dicha comisión las funciones de determinar y evaluar las políticas del sistema, cosa que debería ser determinada por cada región y por la ley\*\*. Como elemento adicional, llama la atención que dentro de dicha comisión se incluye 1 senador y 1 representante a la Cámara de las Comisiones Quintas, lo cual es abiertamente inconstitucional, dado que además de no ser una función constitucional del Congreso, está prohibido expresamente por la Carta Política: “Se prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras: 1) Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades”<sup>15</sup>.

En el artículo 6º del mismo proyecto se establece que los órganos colegiados decidirán ya no sobre todos los recursos que le corresponden a cada región, sino sobre los proyectos que se pongan a su consideración por la comisión rectora, lo cual contradice el Acto Legislativo, pues este es claro al afirmar que “(...) Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías (...)”<sup>16</sup>. Es decir, la Constitución no establece ningún mecanismo distinto de decisión.

En los artículos 13 y 14 de la ley, se establece que “el gobierno definirá los criterios y procedimientos que permitan desarrollar la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, técnica, económica y ambientalmente eficiente”<sup>17</sup>. Esto contradice lo establecido en el Acto Legislativo, pues este expresa claramente que será la ley la que determine estas condiciones. Lo que plantea la ley que desarrolla el acto legislativo en cuestión, termina concentrando esta capacidad en el gobierno, aun en contra de la propia Carta Política.

En el artículo 16 inciso 3º, la ley establece que en el caso del recaudo de las regalías que se haga en especie, una vez establecido el precio de liquidación y la comercialización, la diferencia entre estos será distribuida en un 50% por

\* Función asignada a los ejercicios colegiados de planeación regional.

\*\* Además de ello, en términos reales, el Gobierno tendrá el control real de dicha comisión, pues está compuesta por tres ministros en contraposición de dos gobernadores y dos alcaldes.



ciento para el sistema de regalías y el 50% para el gobierno nacional, lo cual es una disposición inconstitucional, pues el acto legislativo es claro al establecer que los recursos provenientes de las regalías son de los entes territoriales en su totalidad<sup>18</sup>.



## Conclusión

Una vez revisado el Acto Legislativo y expuestos algunos elementos centrales del proyecto de ley que lo desarrolla, es evidente que el mismo legislador entra en contradicciones profundas en cuanto a los principios que orienta el sistema general de regalías. Después de tramitar un Acto Legislativo que propende a la planeación regional, la conformación de redes, un sistema más transparente y sobre todo una logia de redistribución y desconcentración de los recursos; la ley que lo desarrolla establece una serie de mecanismos que centran el poder de administración de las regalías en el gobierno, les atribuye funciones a los parlamentarios que son inconstitucionales y deja de lado a las regiones como agentes decisores del sistema. Parece ser que el hecho de tramitar la reforma constitucional por las Comisiones Primeras y el proyecto de ley por las Comisiones Quintas es un elemento influyente a la hora de adelantar procesos legislativos. Esperemos que el tiempo y los demás organismos de ejercen poder en nuestra sociedad ajusten la ley a la realidad que el Acto Legislativo nos prometió.



## Citas de referencia.

1 Se hace referencia a la ley dado que en el congreso ya fue aprobada en su totalidad, está a la espera de la sanción presidencial, por lo que aún no está identificada con un número dentro de la legislación colombiana

2 La llamada reforma a las regalías nace con una iniciativa del Presidente Juan Manuel Santos, materializada en el proyecto de acto legislativo 013/2010 Senado 123/2010 Cámara “por el cual se constituye el sistema general de regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”, radicado en la secretaría del senado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público Juan Carlos Echeverry Garzón y el Ministro de Minas y Energía Carlos Rodado Noriega, el 31 de agosto de 2010.

3 COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Título XII. Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública. Capítulo 3: Del presupuesto. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Art. 361.

4 ECHEVERRY Juan Carlos y RODADO Carlos. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 13. (31, agosto, 2010). Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones. Gaceta del Congreso de la República. Bogotá, D.C., 2010. No. 577.

5 Negrilla propia. Véase artículos 154 y 155 de la Constitución Política de Colombia.

6 ECHEVERRY Juan Carlos y RODADO Carlos. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 13. (31, agosto, 2010). Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones. Gaceta del Congreso de la República. Bogotá, D.C., 2010. No. 577.

7 Véase: Ibid.

8 Ibid. Exposición de Motivos.

9 Ibid.

10 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto legislativo 05. (18, julio, 2011) Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2011. No. 48.134. Art. 2, parágrafo 2.

11 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto legislativo 05. (18, julio, 2011) Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2011. No. 48.134. Art. 2, parágrafo 2.

12 Ibid

13 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto legislativo 05. (18, julio, 2011) Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2011. No. 48.134. Art. 2, parágrafo 2.

14 COLOMBIA. CÁMARA DE REPRESENTANTES. Informe de conciliación al proyecto de ley 153 de 2011, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Gaceta del Congreso de la República. Bogotá, D.C., 2011. No. 173.

15 COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Título VI. De la Rama Legislativa. Capítulo 1: De la Composición y las Funciones. Gaceta Constitucional





Tomado de [http://www.terra.com.co/elecciones\\_2011/votebien/html/vbn1790-regalias-maldicion-o-bendicion.htm](http://www.terra.com.co/elecciones_2011/votebien/html/vbn1790-regalias-maldicion-o-bendicion.htm)

No. 116 de 20 de julio de 1991. Art. 136.

16 COLOMBIA. CÁMARA DE REPRESENTANTES. Informe de conciliación al proyecto de ley 153 de 2011, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Gaceta del Congreso de la República. Bogotá, D.C., 2011. No. 173.

17 Informe de conciliación al proyecto de ley 153 de 2011 Senado, 127 de 2011 cámara por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Gaceta 172 de 2012

18 Llama la atención además como en el artículo 85 establece que las plenarias se pueden adelantar simultáneas y de manera inmediata, lo cual va en contra del artículo 160 de la Constitución Política de Colombia. Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días.

## Bibliografía

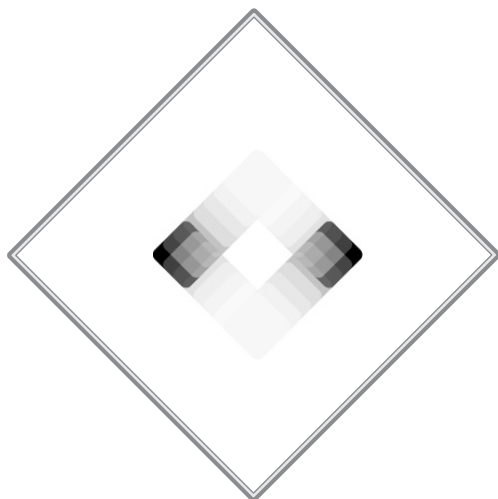
Constitución Política de Colombia, Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html)

ECHEVERRY, Juan Carlos y RODADO Carlos. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 13 DE 2010 SENADO. Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los Artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones. Gaceta del Congreso 577 de 2010.

HERNÁNDEZ, Antonio. Institucionalidad de las Regalías en Colombia. Cartagena: VI Congreso Internacional de Minería, Petróleo y Energía, Mayo de 2010

Informe de conciliación al proyecto de ley 153 de 2011 Senado, 127 de 2011 cámara por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Gaceta del Congreso 172 de 2012

MARINO Paola, et al. Actualización de la cartilla: “Las Regalías en Colombia”, Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación, noviembre de 2007.



## Sistemas de Seguimiento en Colombia: evaluación ineficiente por cientifismo imperante

**Sergio Iván Martínez Porra**

*Politólogo y becario de maestría UNAL  
sergio8811@hotmail.com*



### Introducción

La evaluación de políticas públicas es un proceso fundamental para el buen desarrollo de la gestión pública. Actualmente en Colombia, desde el gobierno central se ha venido desarrollando este tema a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), dependencia del Departamento Nacional de Planeación, que desde 1994 es el encargado de hacer evaluación a los distintos programas del Plan Nacional de Desarrollo.

En SINERGIA han existido dos sistemas de seguimiento y evaluación. El primero fue el SIGOB (Sistema de Gestión y Seguimiento a Metas de Gobierno), implementado del 2003 al 2011, y el segundo fue el SISMEG (Sistema de seguimiento a Metas de Gobierno), usado desde septiembre de 2011 hasta ahora. En ambos se utilizan indicadores cuantitativos para medir la eficiencia de la gestión de los programas, a través del grado obtención de metas.

El presente artículo tiene por objetivo analizar la implementación de estos sistemas, primero explicando en qué consisten, y segundo, mostrando cómo su paradigma teórico es la explicación de sus problemas operativos, ya que se parte del hecho de que el SIGOB, a pesar de tener una trayectoria de 8 años, fue ineficiente para servir de insumo para la toma de nuevas decisiones<sup>1</sup>, problema que también amenaza al SISMEG, puesto que este tiene las mismas orientaciones teóricas.

La lógica discursiva inmersa en la construcción de indica-

dores cuantitativos en estos sistemas impide retroalimentar la información para la toma de nuevas decisiones, pero favorece la legitimación de los programas. Esto quiere decir que no se han cumplido los objetivos de retroalimentación para el mejoramiento de la gestión (o endoformativos), pero sí los de rendición de cuentas.



## SIGOB y SISMEG

El SIGOB y el SISMEG son las plataformas en internet que materializan el sistema de seguimiento y evaluación implementado en Colombia desde el 2003. Partiendo de las entidades administrativas de la rama ejecutiva o de los sectores de intervención gubernamental, se indican los diversos indicadores de avance de la gestión de los distintos programas que ejecutan estas dependencias. Son, en síntesis, la publicación de una gran cantidad de indicadores que intentan medir la eficiencia y la eficacia de la rama ejecutiva.

El SIGOB se implementó desde el 2003 y vino a ser reemplazado por el SISMEG en el 2011. Existe un lapso de tiempo en que ambos sistemas están simultáneamente habilitados en la red. Sin embargo, se dejó de actualizar el SIGOB desde principios de 2011, eliminándolo posteriormente. De tal forma que solo quedó habilitado el SISMEG, que en estos momentos tiene todavía muy poca información de seguimiento a las políticas del gobierno de Santos.

A pesar de esto, el SISMEG es una plataforma mucho más desarrollada, ya que tiene mejor sistematizada la información. Ambos tienen las mismas metodologías y los mismos

objetivos, comparten los principales medios o recursos utilizados para la política de seguimiento, herramientas utilizadas para manejar los datos estadísticos tanto cuantitativos como cualitativos de la gestión pública. Entre estos están: el programa de acción del gobierno o PAG, indicadores, meta cuatrienio, línea de base, meta anual, porcentaje de avance, resultado acumulado del gobierno, resultado anual, meta intermedia, alerta, restricción, controles de gestión, pre controles de gestión, reunión de estrategia técnica y del sector administrativo.

El interés es dar cuenta de la lógica discursiva inmersa en los indicadores de estos sistemas para establecer su eficacia como herramienta para evaluar la gestión gubernamental. En específico se pretende observar cómo los problemas de la orientación académica en estos sistemas, como paradigma, se introducen también en las prácticas evaluativas en Colombia.

En cuanto a la orientación académica que se aplicó en estos sistemas, debemos tomar en cuenta toda la orientación positivista inmersa en los paradigmas de la ciencia política de Estados Unidos que se vendrán a aplicar en Colombia a través de los organismos internacionales\* que difunden las corrientes ideológicas anglosajonas. En especial la del Public Choice (la aplicación de los postulados de la escuela

\* En cuanto a la influencia que ejercieron el Banco Mundial y el PNUD, se puede establecer, en primer lugar la financiación que dieron estas instituciones para el establecimiento del SIGOB, en donde estaban condicionadas las metodologías que se aplicarían en dicho sistema y los enfoques y prioridades que este establecería. Las características del escenario a nivel internacional, se dan a partir de la implantación por parte de diversos gobiernos latinoamericanos, de modelos de sistemas de seguimiento y evaluación gracias a las recomendaciones y financiamiento del Banco Mundial y el PNUD. Esto no solo es característico del proceso de dependencia histórica que ha tenido la región, sino además es el resultado de un interés a nivel internacional de establecer la evaluación de políticas públicas a nivel gubernamental como algo prioritario en la búsqueda de legitimación y mayor eficiencia de la administración gubernamental, algo central dentro de la Nueva Gestión Pública.



neoclásica de la economía al estudio de la política) y la Nueva Gestión Pública, las cuales influyen en las metodologías aplicadas en la construcción de indicadores para evaluar políticas públicas. En los sistemas de seguimiento la orientación positivista, en muchos casos mal aplicada, ha hecho que se desconozca una variedad de factores, ocultando la ineficiencia del gobierno y rindiéndoles apología a las decisiones ya tomadas, lo cual no es el objetivo de la evaluación de políticas públicas, ya que este es la retroalimentación de esta información para las decisiones futuras (endoformativo).

El discurso científico tradicional ha establecido la corriente positivista, a través del paradigma de la Public Choice y las reformas de la Nueva Gestión Pública, como los más extendidos e influyentes en materia de políticas públicas. Esto se debe a la gran confianza que se le puede otorgar a una corriente que dice ser rigurosa, científica y por lo tanto objetiva\*.

Podemos plantear que los sistemas de seguimiento, tal como han sido implementados, son la aplicación de la escuela positivista a la evaluación de políticas públicas en Colombia, principalmente por el uso exclusivo de indicadores cuantitativos, que incluso el mismo gobierno ha descrito como irrelevantes para la toma de nuevas decisiones, pero que han servido para el fin de rendición de cuentas.

\* Este discurso, a grandes rasgos, establece que se debe actuar con fines a la maximización de los beneficios a partir de la elección racional, y si esto es aplicado a la evaluación de las políticas públicas, el mejor método sería establecer la eficiencia como principio rector, esta es medida a partir de la obtención de metas cuantificables, y es por esto que en el SIGOB siempre se establecen en sus tablas de indicadores, las metas al lado de los resultados.

## Critica al positivismo

Roth<sup>2</sup> plantea que el enfoque de evaluación de política pública en Colombia aplicado por el gobierno no permite generar cambios sociales ni sirve para el desarrollo democrático participativo, principalmente por su marcada tendencia tecnocrática y positivista, además de que no cumple funciones evaluativas sino de legitimación del gobierno.

Uno de los problemas más claros del sistema colombiano de evaluación es la pretensión de encontrar la “verdad” por parte de los evaluadores, tendencia particular del positivismo, que promueve las relaciones verticales de poder, y que se manifiesta en el uso excesivo de indicadores cuantitativos, los cuales pueden ser manipulados muy fácilmente y no cumplen una función clara de evaluación del desempeño del gobierno.

Majone<sup>3</sup>, en sus textos de evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, escribe un capítulo dedicado solamente al tema de la evaluación de políticas. Reconoce su importancia como argumento y refuta si esta pueda a llegar a ser entendida como una evidencia científica. Sin embargo, describiendo las evaluación por resultados, nos describe el problema que está presenta: “La mensurabilidad no es el único problema, ni siquiera el más grave, de la evaluación por resultados. El problema principal es que muchas veces este tipo de información da a gobernantes, administradores de programas y ciudadanos interesados muy escasa información para actuar”<sup>4</sup>.

Esto se da gracias a que no se especifica una definición coherente del programa y tampoco se describe la forma como este se está ejecutando, pero también plantea que los resultados pocas veces son una buena guía para la acción, porque no se puede entender, debido a la falta de información sobre lo que produjo dichos resultados.

Frank Fischer<sup>5</sup> describe su análisis como el enfoque discursivo y deliberativo para el análisis de políticas públicas. Al igual que Majone, su análisis se deriva del resurgimiento del papel de las ideas dentro del proceso que presentan las políticas públicas, entendidas éstas como recursos con los que cuentan los actores sociales.

Fischer, también en consonancia con Majone, propone una crítica al modelo de análisis de las teorías empiricistas y positivistas, las cuales pretenden una universalidad en sus preceptos, lo cual es bastante refutable en los fenómenos sociales que están en constante transformación. Cerón y Camacho describen de la siguiente forma esta postura



<http://www.flickr.com/photos/23253105@N05/2924144971/sizes/z/>

en Fischer: “Fischer (presenta) una crítica a la pretendida universalidad de las teorías empiricistas y como los efectos de estas en la reproducción de una tecnocracia imperante han permitido que se olvide el sentido del análisis de las políticas públicas: los sujetos que intervienen en ellas, así como sus subjetividades”<sup>6</sup>.

Uno de los mayores problemas metodológicos que plantea Fischer (2003) dentro del análisis positivista tecnocrático es el hecho de que pretenda ser objetivo al separar los hechos de los valores, lo cual no permite entender el papel político inmerso en las decisiones políticas y en el análisis de estas. En esta medida Cerón y Camacho nos plantean que Fischer “explica qué es un discurso, cuáles son sus modalidades, su uso como ideología o dominación”<sup>7</sup>. En cuanto a la evaluación dicen: “La evaluación entendida como un proceso de retroalimentación sobre cómo ha sido implementada la política, debe abordar no solo los resultados empíricos, que no hablan por sí solos, sino que es necesario desarrollar las bases que los determinan. Es decir los datos cuantitativos pueden estar empleados para apoyar a la interpretación deseada”<sup>8</sup>.

Con lo anterior podemos complementar lo que anteriormente describíamos también con Majone. La interpretación de los datos cuantitativos es más importante que sus simples cifras estadísticas. Es todo el manejo en la publicación de esta información lo que le da un carácter de discurso tecnocrático positivista que realmente no sirve para medir la eficiencia del gobierno, ya que no es lo mismo expresar las cifras obtenidas en un solo año, que expresarlas comparativamente, lo cual para algunos muestra un gran avance y para otros es solo una expresión marginal e incrementalista de los cambios que se pueden dar a nivel social.

Las instituciones que se pueden analizar como las constructoras del discurso político son las normas que establecen los indicadores cuantitativos como criterios de evaluación de política pública\*. Para poder cuestionar la cultura tecnocrática y cientifista inmersa en el discurso gubernamental, se debe tener en cuenta que este es el discurso hegemónico, sobran razones por la cual se puede establecer como tal, al sentido gramsciano del término.

Pero los aportes de Fischer van mucho más allá, ya que no sólo nos permiten entender los indicadores positivistas como interpretaciones reduccionistas de la realidad, sino también cómo estas juegan un papel político, ya que se describen este tipo de ideas como significancias sociales que producen y reproducen prácticas discursivas en tanto toman forma de discurso<sup>9</sup>. En cuanto a este punto también dicen: “Las limitaciones de las teorías racionalistas frente a la capacidad de acercamiento con el mundo social, basado en el reconocimiento de las ideas en el discurso de la política evidencian que los políticos no responden a objetivos racionales, sino que su acción está estrechamente relacionada con los símbolos y signos subyacentes a las ideas sociales”<sup>10</sup>.

De este modo, el discurso positivista y tecnocrático aplicado a la construcción de indicadores en las evaluaciones realizadas en Colombia y publicadas en el SIGOB se puede entender de este modo: como signos y símbolos subyacentes a una idea social; la idea de que es el científico el que tiene la razón.

Entonces, se entienden los indicadores como argumentos que pretenden ser evidencias (Majone) dentro de un discurso (Fischer) determinado, el cual en este caso no solo está compuesto de palabras en los informes de gestión, sino de indicadores cuantitativos, que mostrados comparativamente en el transcurso de los años, toman el carácter de argumento a favor de la eficiencia del gobierno.

Esto se puede ver desarrollado en el texto de Roth, donde a partir de un análisis de una evaluación acerca de los programas que fueron pioneros dentro del actual modelo de evaluación de gestión pública (Familias en Acción y Empleo en Acción), al concluir nos dice que estas evaluaciones en la mayoría de los casos no se utilizan para tomar decisiones de nuevas políticas públicas al respecto, ya que solo pretenden mostrar su avance marginal, sin establecer ninguna crítica. Lo más preocupante es que “puede preguntarse si la focalización de estos programas no constituye una forma sofisti-

\* Esto no significa que todos los indicadores que ha contribuido la ciencia estadística para medir las relaciones sociales estén erróneos y no aporten nada, lo que se pretende hacer, es determinar que gracias al posicionamiento como discurso hegemónico del positivismo así como al buen prestigio que tiene la ciencia en la solución de todos los problemas del mundo (lo cual es muy cuestionable), se han construido indicadores que pretenden ser y se muestran como científicos y estadísticos serios, pero realmente su pertinencia para medir la eficiencia gubernamental es tan pobre que se puede decir que pierde su carácter científico.



cada de generar un ambiente clientelar, haciendo beneficiar a cuenta gotas algunos beneficios pasajeros a relativamente pocas personas, pero diseminadas en muchas localidades”.<sup>11</sup>

Las evaluaciones hechas por el gobierno se muestran claramente entonces como mecanismos de legitimación más que de retroalimentación (endoformativos). Roth plantea incluso la idea de que las evaluaciones no solo no se toman en cuenta para realizar nuevas políticas, sino que además son los evaluadores los que legitiman las decisiones ya tomadas<sup>12</sup>.

Un problema que se muestra como estructural dentro de este tipo de evaluaciones es que los resultados, cuando están disponibles, ya no tienen ninguna pertinencia política. Esto en los sistemas de seguimiento no solo se presentaría por el tiempo que se demora la publicación, sino precisamente por lo que dice inmediatamente Roth. Es porque los impactos no son necesariamente los elementos centrales para fundamentar una decisión. El autor nos lo plantea de una mejor forma cuando dice:

“estas observaciones confirman la sensatez de las críticas a las evaluaciones que se basan en un intento, siempre difícil y limitado en su validez, de evaluar las políticas y programas mediante el paradigma científico de la medición positivista, y en este caso con ninguna reflexión acerca de los valores (...) Se construye una imagen positiva de los programas únicamente con base en la ausencia de política alternativa, en un contexto de extrema pobreza en donde cualquier esfuerzo generará probablemente algún efecto positivo. Por lo tanto, en este marco, las políticas y programas siempre resultan legitimados por la “ciencia” evaluativa.”<sup>13</sup>

Así podemos concluir este artículo diciendo que en gran medida los problemas operativos inmersos en los sistemas de seguimiento y evaluación se deben a su marcada tendencia positivista, economicista y tecnocrática (es decir, cientifismo), la cual es respaldada desde la investigación científica tradicional, pero que en efectos prácticos presenta muchos problemas. Va incluso en detrimento de una posible evaluación pluralista, la cual fortalecería las prácticas democráticas en el territorio colombiano.

A partir de esta idea se genera la necesidad de que exista una evaluación bajo los siguientes criterios: las metas, indicadores y líneas de base en los sistemas de seguimiento y evaluación en Colombia deben ser establecidos con la participación directa de los *stakeholders* de las políticas, es decir, que los Ministerios que crean estos indicadores deberán ser los responsables por incluir a la ciudadanía en el proceso de seguimiento y evaluación.

Para ello debe aprobarse una ley de participación en las distintas etapas de las políticas del gobierno, incluida la evaluación y el seguimiento enfocados a fortalecer tanto el ejercicio democrático como el mejoramiento de la gestión pública. Se deben establecer mecanismos para que tanto los sistemas de seguimiento y evaluación estén actualizados, como para que su información sea pertinente y relevante para las nuevas decisiones políticas, lo cual solo puede hacerse enfocándose en la transparencia de la información, la cual se puede garantizar con la participación del ministerio público, de la academia y de la ciudadanía. Se requiere agregar la función de evaluador de políticas y de control interno a la Procuraduría y a las Personerías.



### Citas de referencia.

- 1 COLOMBIA. CONSEJO DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. CONPES 3654. (2010). En la parte diagnóstica se muestran las inadecuadas prácticas dentro de la rendición de cuentas.
- 2 ROTH, André-Noël. La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la “Red de Apoyo Social”. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 45. (2009); p. 2.
- 3 MAJONE, Giandomenico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México : FCE, 1997, p. 220.
- 4 Ibid., p. 220.
- 5 FISCHER, Frank. Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices. Oxford university. Oxford. 2003.
- 6 Cerón L y Camacho M. EL ENFOQUE DISCURSIVO Y DELIBERATIVO DE FRANK FISCHER: UNA LECTURA DE REFRAMING PUBLIC POLICY. DISCURSIVE POLITICS AND DELIBERATIVE PRACTICES. Compilado en



<http://www.flickr.com/photos/49012241@N04/7006363293/sizes/z/>

ROTH, André-Noël. Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010, p. 257.

7 Ibid., p. 258.

8 Ibid., p. 261.

9 ROTH, André-Noël. Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, 2010, p. 262.

10 Ibid., p. 263.

11 ROTH, André-Noël. La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social". En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 45. (2009); p. 10.

12 Ibid., p. 12.

13 Ibid., p. 12.

### Bibliografía:

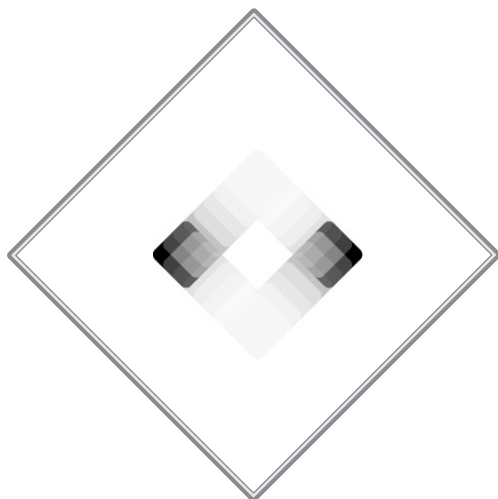
FISCHER, Frank. Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices. Oxford university. Oxford. 2003.

MAJONE, Giandomenico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. FCE. México. 1997.

ROTH, André-Noël. Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. 2010.

- \_\_\_\_\_ . La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas eva-

luativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social". Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 45. Caracas. 2009.



## La situación del servicio civil en latinoamérica y la caracterización de los modelos organizacionales de gestión del servicio civil en Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica, aproximación a una investigación comparada

Sandra Viviana Olaya\*

Laura Marcela Pinilla\*\*

Andrés Jován Lizarazo\*\*\*

Camilo Andrés Hortúa\*\*\*\*

\* Egresada de la Escuela Superior de Administración Pública del programa de Ciencias Políticas y Administrativas, Sede Bogotá. Actualmente trabaja en Programa de Naciones Unidas para el desarrollo - PNUD. Las áreas de interés investigativo son: Políticas Públicas con enfoque de Género, Derechos Humanos, y Gestión Pública. E-mail: olayaanavi@gmail.com.

\*\* Egresada de la Escuela Superior de Administración Pública del programa de Ciencias Políticas y Administrativas, Sede Bogotá. Actualmente es Servidora Pública del Instituto Nacional de Vías del Ministerio de Transporte. Las áreas de interés investigativo son: Políticas Públicas para el Desarrollo, Modernización del Estado y Gestión Pública. E-mail: lausimone.02@gmail.com.

\*\*\* Egresado de la Escuela Superior de Administración Pública del programa de Ciencias Políticas y Administrativas, Sede Bogotá. Las áreas de interés investigativo son: Gestión Pública, Gerencia del Estado, Organizaciones Públicas y Servicio Civil Latinoamericano. E-mail: lizandrrres@hotmail.com.

\*\*\*\* Estudiante de X Semestre del Programa de Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública, Sede Bogotá. Las áreas de interés investigativo son: Políticas Públicas, Gestión Pública, Modernización del Estado y Servicio Civil Latinoamericano. E-mail: camiloahm.sa@gmail.com.



### Resumen

El presente artículo ha sido desarrollado por medio de un análisis comparado de casos de estudio, en particular de las organizaciones que gestionan el servicio civil de carrera en América Latina. El interés que suscita este texto se basa en el entendimiento del principio del mérito como elemento clave para seleccionar los empleados públicos en los casos observados. De esta manera, la importancia de este estudio ayuda a descifrar cómo los diferentes casos analizados han empleado el principio del mérito como resultado de un esfuerzo político y jurídico que determina una estructura orgánica y unas funciones para el logro del objetivo. Desde esta perspectiva, el elemento diferenciador es la naturaleza normativa y jerárquica de los modelos que gestionan el servicio civil. Sin embargo, como se verá en el desarrollo de los argumentos, los casos analizados se esfuerzan por aplicar este principio y se encuentran en el dilema de entregar la suficiente autonomía e independencia a la gestión del empleo público con ciertas dificultades.

Palabras claves: servicio civil, mérito, autonomía e independencia, organizaciones, gestión.





<http://www.flickr.com/photos/eliocardenas/7179127851/sizes/l/>



## Introducción

En primer lugar: ¿qué es servicio civil de carrera? Resolver esta pregunta nos ubica en el contexto de la promulgación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. El servicio civil de carrera nace como el medio de hacer frente al clientelismo y se erigió como la forma predominante de acceder a los puestos de trabajo en el Estado y sus organizaciones. El objetivo que se plantea este nuevo sistema es desligar la selección y reclutamiento del personal de las prácticas nepotistas y contribuir a la lucha contra la corrupción.

En este contexto, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, la Carta Iberoamericana de la Función Pública organiza los criterios sobre los cuales se funda el servicio civil y sirve de base a los modelos orgánico-jurídicos de los países en los que no existe arreglo institucional o normativo que soporte el sistema. Así mismo, la carta provee a los países de la región de los principios sobre los cuales se constituyen las buenas prácticas administrativas en materia de gestión de talento humano.

En este sentido, los procesos han de ser eminentemente públicos, con el fin de que las condiciones para acceder al empleo público sean de conocimiento de todos los interesados. No debe existir discriminación de ningún tipo, salvo la que se derive de los requisitos de los cargos y los procesos de selección. Además, las entidades rectoras del sistema deberán ser manejadas con total transparencia e imparcialidad. Fi-

nalmente, las pruebas y los requisitos asignados a cada cargo han de ser válidos y confiables, con el ánimo de reclutar el personal idóneo y garantizar una adecuada relación entre los candidatos seleccionados y los cargos a proveer.

El compromiso de los miembros firmantes de la Carta generó a partir de su promulgación una serie de reformas, principalmente en el arreglo institucional para la incorporación del servicio civil en los países latinoamericanos, por lo cual se crearon instituciones públicas que tienen por objeto la definición de políticas públicas en el sector, la determinación de los mecanismos de ingreso, evaluación, capacitación y ascenso, así como la promoción del mérito y la igualdad, como los principios elementales del servicio civil.

Además, el servicio civil de carrera surge como la respuesta de los Estados al proceso de modernización administrativa que exigía, por parte de los gobiernos, los resultados requeridos para el mantenimiento de la confianza en las instituciones. Por este motivo, se requería de funcionarios públicos capacitados y motivados además de una estrategia de estímulos y castigos derivados de los procesos de evaluación del desempeño. En este marco, los gobiernos se enfrentan a varios retos en el manejo de los recursos humanos: la definición de los tipos de vinculación a las entidades, clasificación y categorización de los servidores públicos de acuerdo con el período o tiempo durante el cual se desempeñan funciones públicas, una adecuada definición de las funciones a desempeñar por cargos y objetivos, y resultados claros que permitan medir el desempeño de los empleados.

La implementación de estos sistemas en las organizaciones públicas han evidenciado una estrecha relación entre la efectividad del aparato público y los mecanismos de vinculación



del personal, demostrando en repetidas ocasiones que las nuevas estrategias de selección basadas en el mérito contribuyen a recuperar la confianza en las instituciones públicas, aumentan la demanda de personal altamente calificado y promueven las prácticas anticorrupción. De esta manera, se expondrán los siguientes apartados del texto así: en primer lugar, los factores que llevaron específicamente a los países latinoamericanos a avanzar hacia un sistema de gestión de empleo bajo los principios de igualdad, imparcialidad y mérito. En seguida, teniendo como punto de partida la tesis de Koldo Echebarría acerca de la neutralidad política en la gestión del servicio civil y la consecuente protección del principio del mérito, se revisará la situación normativa y jerárquica de los modelos organizacionales de gestión del servicio civil en función de esta tesis. Finalmente, concluiremos que si bien la tesis sostenida tiene implicaciones importantes en la gestión del servicio civil, no agota el problema.



### Contexto del servicio civil latinoamericano

Los sistemas de servicio civil en América Latina están basados en un abanico de modelos muy diversos y, como consecuencia, los avances en esta materia no son homogéneos. Por una parte, existen países que no poseen sólidos sistemas de servicio civil y otros en los cuales existe una evolución histórica basada en el mérito, situación que redundó en la inestabilidad de los servidores públicos, así como en los bajos niveles de profesionalización. Las razones son varias. Sin embargo, el patrón conduce a una falta de interés político en la implantación de un sistema de mérito, pues

es el sistema clientelar el que sostiene en cierto modo las prácticas democráticas de los países de la región.

Esta problemática no sólo se puede observar después de la promulgación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP), sino años antes, cuando los diagnósticos de la calidad de los sistemas de servicio civil demostraban que la tesis de la inestabilidad se presentaba en varios países. En este orden, las conclusiones de Oscar Oszlak en su trabajo de diagnóstico del servicio civil para el año 2001 demostraban que las causas del rezago de inestabilidad de los sistemas “se deben, en última instancia, al hecho de que los cambios a los que apuntan las políticas y decisiones adoptadas, no consiguen resolver plenamente el conflicto subyacente entre la racionalidad técnica en que se fundan y las condiciones culturales y políticas del medio en que pretenden ser implantadas”<sup>1</sup>.

Por otro lado, las reformas de primera y segunda generación llevadas a cabo a finales del siglo XX no condujeron a sistemas de servicio civil de calidad, debido a la confrontación entre la racionalidad técnica de las reformas planteadas y la dimensión política adherente a la lógica de acción de los sistemas. En efecto, las condiciones por las cuales surgieron estas reformas no superaron las expectativas de mejoramiento de los sistemas a causa de la fuerza globalizadora de la presión internacional por el fortalecimiento de los Estados y la resistencia al cambio de algunos sistemas debido al canon instalado. Cuestión esta última de bastante inquietud a raíz de las consecuencias que produjo en los sistemas de servicio civil latinoamericano:

El análisis de las transformaciones en áreas concretas de los sistemas de servicio civil muestra el alcance limitado de los intentos modernizadores, destacando las reducciones del empleo público, especialmente durante los años noventa. La continuidad de las dinámicas de los sistemas de servicio civil puede interpretarse como el resultado de unas instituciones que aúnan inestabilidad y permeabilidad a los referentes externos, con una notable capacidad para resistirse al cambio y evitar las presiones de reforma<sup>2</sup>.

Ahora bien, considerando de nuevo el contexto producto de la promulgación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, nos encontramos con la fuerte tendencia a la profesionalización del empleo público para los sistemas de servicio civil latinoamericanos. Los diagnósticos elaborados dentro de este contexto demuestran que las burocracias latinoamericanas tienen bajos índices de capacidad funcional señalando las fuertes tendencias de debilidad burocrática en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas. En este sentido, Koldo Echebarría demuestra esta fuerte tradición de debilidad de la siguiente manera:



<http://www.flickr.com/photos/eliocardenas/7179127851/sizes/l/>

América Latina ha sido percibida tradicionalmente como una región de estados grandes, pero débiles, con poca capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Buena parte de la debilidad se ha asociado históricamente a la falta de una burocracia de profesionales estables. La burocracia ha sido considerada como un sistema de empleo, recurso en manos del poder político y de los intereses corporativos, muy alejado de los rasgos institucionales del modelo weberiano. Esta debilidad es coherente con las patologías de ineficiencia, desproporcionalidad de dotaciones y formalismos e hiperregulación de comportamientos<sup>3</sup>.

Dicho contexto en la actualidad es un desafío, los propósitos de profesionalización del empleo público van mucho más allá de estabilizar la capacidad funcional de las burocracias. Precisamente buscan demostrar que los procesos de democratización, gobernabilidad, desarrollo y equidad de las sociedades son producto de este esfuerzo como lo menciona Oscar Oszlak<sup>4</sup>. Este esfuerzo a la profesionalización del empleo público es un afán por buscar consolidar los lemas de:

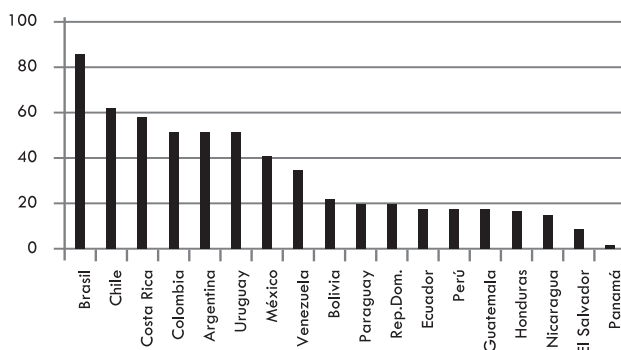
Servicio civil profesional, concursabilidad, carrera administrativa, o lemas que refuerzan el cambio del estado de las cosas, cambios que suelen perseguir la introducción de: sistemas de gestión del empleo y los recursos humanos, elementos que potencien la eficacia de las políticas públicas, la agilidad de las respuestas de las burocracias a los programas de gobierno y los incentivos que estimulen la dedicación y productividad de los servidores públicos<sup>5</sup>.

Este panorama político nos muestra una gran variedad de problemáticas y asimismo una diversidad de respuestas

que pueden llegar a conducir a soluciones. Sin embargo, el asunto central es el siguiente: si bien podemos considerar estas nuevas tendencias de reforma y mejora de la calidad y efectividad de los sistemas de servicio civil, debemos tomar en consideración en *quién* recae la gestión de todo este esfuerzo político de fortalecimiento estatal y burocrático. Una rápida aproximación puede ser que evidentemente esto no es un esfuerzo de unas cuantas organizaciones y actores políticos. Todo lo contrario, como se evidenció antes, es netamente un esfuerzo estatal y gubernamental que demanda voluntad política para lograr superar las problemáticas. Sin embargo, es necesario poner atención en cuál organización del ordenamiento orgánico-jurídico de los países latinoamericanos tiene las funciones de gestión y protección de los sistemas de servicio civil.

En este orden de ideas, este texto abre la discusión sobre la gestión del mérito como un elemento inicial de aproximación hacia un análisis comparado de los sistemas de servicio civil en la selección idónea y profesional de los empleados públicos por parte los modelos organizacionales que gestionan el servicio civil. El criterio de selección de este elemento está justificado por el índice de mérito construido por Koldo Echebarría<sup>6</sup> para medir el grado de autonomía de las burocracias y evaluar la situación en la que se encuentran los sistemas de servicio civil latinoamericanos para ofrecer garantías de protección y profesionalización frente a la arbitrariedad, la politización y el clientelismo. Este índice muestra la siguiente situación:

Gráfico No 1: Índice de mérito



Fuente: Koldo Echebarría. Este índice está construido con la información de los diagnósticos de los sistemas de servicio civil en Latinoamérica de Zuvanic y Iacovello, 2005.

Ahora bien, en segundo lugar, según Echebarría, el índice de mérito demuestra el grado de autonomía que tienen las burocracias latinoamericanas a partir de la gestión del empleo público a través del principio del mérito. Sin embargo, el amplio espectro de esta situación nos obliga a tomar en consideración algunos casos de estudio para evidenciar la



gestión del mérito por los modelos organizacionales de los sistemas de servicio civil en los países latinoamericanos. Por tanto, la selección se dio así: Chile y Costa Rica como los países que han asumido responsablemente la gestión del empleo público a través del principio del mérito y que evidentemente se encuentran entre los tres primeros lugares; y Colombia y Argentina como los países que han tenido que sortear dificultades para su implementación.

Por tanto, las preguntas derivadas de esta situación son: ¿Existen diferencias o semejanzas entre los modelos organizacionales que gestionan eficientemente el principio del mérito y de aquéllos a los que se les dificulta su implementación? ¿Qué hace, por ejemplo, que países como Chile se diferencien en su forma jurídica y jerárquica con Colombia, que tiene garantías normativas de independencia y autonomía? Son algunas de las preguntas que se derivan de este análisis comparado.



### Los modelos organizacionales de gestión del servicio civil

La primera aproximación a esta investigación comparada se plantea a partir de la tesis de Echebarría sobre la base de la autonomía e independencia de los modelos organizacionales de gestión del servicio civil. Esta tesis dice lo siguiente:

La paradoja de la burocracia es que, siendo uno de los anclajes institucionales básicos del Estado Democrático de Derecho, su posición organizativa en el sistema constitucional está subordinada al gobierno. Dicho de otro modo, la burocracia no es legalmente un poder

autónomo y responsable, sino una parte del ejecutivo sujeta a la responsabilidad general del gobierno<sup>7</sup>.

En este sentido, la consistencia de la neutralidad política de los modelos organizacionales de gestión en los países seleccionados es una garantía en la gestión del servicio civil para desprender, por un lado, los intereses políticos del gobierno sobre el empleo público y contribuir en la construcción de la profesionalización de éste, y por otro lado, bloquear los elementos del clientelismo y la corrupción.

Partiendo de lo anterior, a continuación se caracterizarán diferentes elementos que suscitan este debate acerca de la independencia y la autonomía entre los modelos organizacionales de gestión del servicio civil en los países mencionados. En efecto, el único elemento de la investigación que será objeto de análisis es la situación organizativa y jerárquica de los modelos organizacionales mencionados a continuación.



### La Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile y la Dirección General del Servicio Civil de Costa Rica

El servicio civil en Chile sufrió una transformación a partir del año 2003 cuando se promulgó la ley N° 19.882 del 23 de junio de 2003, por la cual se creó la Dirección Nacional del Servicio Civil, DNSC, órgano rector en materia de administración del servicio civil. Dicha transformación fue producto de un acuerdo nacional político-legislativo para la *modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento*, tras un escándalo de corrupción que involucraba a altos funcionarios del gobierno del presidente Ricardo Lagos en irregularidades administrativas, y que condujeron a cuestionar la “transparencia de la política y administración del Estado, así como la calidad de la democracia”<sup>8</sup>.

De esta manera, la DNSC será el organismo rector del servicio civil chileno, que tiene como propósito promover y contribuir a la modernización del Estado, posicionando como elemento central, la gestión estratégica de las personas que trabajan en la Administración Pública. La DNSC es un órgano dependiente del Ministerio de Hacienda, lo que quiere decir que hace parte de la estructura de la rama ejecutiva o del gobierno central.

Por otro lado, para el caso de Costa Rica, en desarrollo y cumplimiento del Título XV de la Constitución Política de este país, en mayo de 1953 se promulga el Estatuto de Servicio Civil (Ley 1581), fruto de un trabajo en el que participaron los ministros de Educación y de Trabajo y Previsión Social, miembros de diferentes Ministerios de Gobierno, un representante de la Asociación Nacional de Educadores y uno de la Asociación Nacional de Servidores



<http://www.flickr.com/photos/eliocardenas/7179127851/sizes/l/>

del Estado. El mencionado Estatuto presenta el ámbito de aplicación de la ley, aquellos servidores para los cuales no aplica, los entes rectores del servicio civil (especialmente la Dirección General del Servicio Civil, DGSC, y el Tribunal de Servicio Civil), los mecanismos de nombramiento y elección del Director General del Servicio Civil y el Tribunal del Servicio Civil y sus respectivas funciones.

De tal manera, el Director de la DGSC es nominado directamente por el Presidente, lo que adhiere la DGSC directamente a la presidencia de la República de Costa Rica y hace parte de la Administración Centralizada, debido a que pertenece al poder central, el poder ejecutivo. Sin embargo, la DGSC hace parte de las llamadas Instituciones autónomas del Estado y gozan de independencia en cuanto al gobierno, y sus directores responden por la gestión de la organización.



### La Comisión Nacional del Servicio Civil de Colombia y el Sistema Nacional de Profesión Administrativa, SINAPA, de Argentina:

En el caso colombiano, la Comisión Nacional del Servicio Civil, CNSC, está estrictamente regida por el artículo 130 de la Carta Política. En ella se reflejan tanto los aspectos relativos a su creación, así como el deber que asume como protectora de la carrera administrativa. El detalle e importancia de la CNSC no se restringe simplemente a los deberes que debe asumir, sino que además, es necesario comprender que el sistema de carrera administrativa es uno

de los pilares de la estructura del Estado, como lo interpreta así la Corte Constitucional en Sentencia C-588 de 2009\*. De esta manera, no sólo se está hablando de la importancia de la CNSC, sino también de uno de los principios fundamentales del Estado de Derecho y de la democracia y de la adhesión intrínseca de estos dos escenarios. En ello radica la importancia fundamental para el Estado la creación de la CNSC.

En contraste con las leyes históricas que intentaron reglamentar a la CNSC después de la Constitución de 1991, fueron intentos fallidos debido al tipo de naturaleza administrativa que se le otorgó por parte del legislador. Declaradas inexequibles parcial o totalmente por parte de la Corte Constitucional, los intentos no fueron los más adecuados debido tanto a la composición política del órgano de dirección como al modelo desconcentrado a nivel territorial de la CNSC. En efecto, tanto la Ley 27 de 1992 como la Ley 443 de 1998 fueron derogadas del ordenamiento jurídico debido a estas circunstancias. Las razones fueron proporcionadas por las interpretaciones definitivas de la Corte Constitucional en Sentencias C-030 de 1993 y C-372 de 1999 que derogada, ésta última, absolutamente el modelo organizacional de la CNSC. La providencia de la corte en esta materia determina que la forma organizacional del CNSC debe ser un órgano de carácter técnico e independiente de las ramas del poder público de neutralidad política y en ningún momento de carácter consultivo de los órganos y entidades del Estado y del gobierno. De modo que, finalmente, el legislador, cumpliendo esta sentencia, dicta la Ley 909 de 2004, determinando la naturaleza administrativa de la CNSC (Artículo 7) como un ente autónomo e independiente de las ramas del poder público, de carácter técnico, y especialmente, como un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público.

En el caso argentino, para hablar de un sistema de servicio civil de carrera es preciso ubicarnos en el año de 1989, y en el proceso de transformación del Estado, por el gobierno de Menem. La crisis hiperinflacionaria obligó a crear mecanismos para atacar la creciente crisis económica y al mismo tiempo implementar las recomendaciones internacionales<sup>9</sup>. Así, se promulgan dos importantes leyes, que luego sentarían las bases de las subsiguientes reformas y que más tarde llevarían a la reducción del tamaño y la actividad del Estado. Por un lado, nos encontramos con la Ley 23.696, de emergencia administrativa, que introdujo, entre varios aspectos, el desarrollo de procesos de administración

\* Esta sentencia fue producto de la demanda de inconstitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2008 que pretendía inscribir de manera extraordinaria a empleados en provisionalidad y en encargo a la carrera administrativa. Si bien, la corte declaró la inexequibilidad de dicho acto, enfatizó que la institución de la carrera administrativa es inviolable dentro de los principios de la carta política que están adheridos a la misma, y deja además el precedente de que toda inscripción extraordinaria que pueda ser producto en el futuro es una violación al Estado Social de Derecho y a la democracia.



simples, efectivos y la inclusión de modernos sistemas de gestión administrativa, que además incluían concretar cuatro importantes objetivos: reducción del gasto público, reestructuración organizacional, reformulación de funciones y desarrollo de una gestión pública moderna y eficiente. Por el otro lado, la Ley 23.697, de emergencia económica, que integró la suspensión de subsidios y subvenciones que afectarían el tesoro nacional, y la terminación de los regímenes de promoción industrial.

Sin embargo, las reformas administrativas se centraron en la reducción del personal. En efecto, a nivel federal esto se expresa mediante la transferencia de servicios públicos a las provincias. Una segunda reforma del Estado introduce no precisamente cambios que tuvieran efecto directo en la gestión pública, sino que toma la decisión de reducir los gastos de personal en un 7% y un 3% de personal de la Administración Pública Nacional (APN)<sup>10</sup>.

Mediante el Decreto 993/91, se crea el Sistema Nacional de Profesión Administrativa, SINAPA, integrando al personal civil de Ministerios y algunas organizaciones descentralizadas, con él se busca unificar los distintos escalafones existentes en la carrera administrativa, reforzando dicha acción mediante la creación constitucional de 1994 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que se establece como el ente a la cabeza de la estructura organizativa en lo referente al sistema de carrera. A partir de esta se halla la Secretaría de Gabinete, en donde se encuentran las subsecretarías que involucran asuntos del empleo público. Desde allí se hará la administración de los recursos humanos de la APN. La Subsecretaría de Gestión y Empleo Público está conformada por la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (ONIG), la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) y

el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). La Jefatura de Gabinete de Ministros es un ente estatal nacional supra-ministerial que depende directamente de la Presidencia de la República y que pertenece al Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Partiendo de lo anterior, el caso argentino organiza su acción desde la Jefatura, recayendo en las secretarías y subsecretarías para gestionar el servicio civil. Esto nos da el indicio que está fuertemente jerarquizada y que su dirección tiene una relación directa con el gobierno.



### Consideraciones finales

La tesis sostenida arriba por Koldo Echebarría con respecto a la autonomía e independencia de las burocracias sobre los ejemplos anteriores puede ser contrariada por las siguientes razones. Primero, porque el caso colombiano, es decir, la Comisión Nacional del Servicio Civil, CNSC, a pesar de obtener las plenas garantías jurídicas de autonomía e independencia con respecto a las ramas del poder público y considerarse un órgano autónomo e independiente, no ha logrado posicionarse en Colombia como un órgano de garantía del sistema de mérito en el empleo público debido a las siguientes razones:

Primero, las condiciones financieras han menoscabado la autonomía de la CNSC debido a que el Gobierno central no ha tomado en consideración una asignación presupuestal suntuosa para garantizar el cumplimiento de sus funciones. Por tanto, la situación financiera de la CNSC está garantizada a través de la gestión de recursos propios a partir de la promulgación de convocatorias y de la facultad punitiva en materia de vigilancia de la carrera administrativa y específica. En segundo lugar, las condiciones organizativas de la CNSC, en especial de la planta de personal, no son suficientes debido a la restricción presupuestal de su situación financiera. Y finalmente, las relaciones interinstitucionales entre la CNSC y el Congreso de la República no son amistosas: para los Comisionados de la CNSC, el Congreso de la República no ha demostrado hacer buen uso de los principios constitucionales adheridos a la carrera administrativa y ha promulgado en diferentes situaciones actos legislativos y proyectos de ley que menoscaban a esta misma\*.

Por otro lado, para el caso chileno y costarricense, a pesar de ser órganos propios del gobierno, es decir, de la rama ejecutiva donde el Presidente de la República tiene amplias

\* Aunque no hay cifras explícitas que evidencien esta situación, la CNSC realizó un diagnóstico en Julio de 2011 en donde expone, a través de un análisis interno y externo, la situación en la que se encuentra en cuanto a aspectos positivos como negativos, pero especialmente en aquellos aspectos negativos que se consideran déficits de capacidad institucional y organizacional como los ya mencionados. Ver: CNSC, Planeación Estratégica 2011-2014.



<http://www.flickr.com/photos/65128587@N04/5932767629/sizes/l/>

facilidades para designar el miembro que direcciona la organización, han demostrado tener la suficiente capacidad funcional para gestionar el servicio civil a través de diferentes estrategias, así como adecuadas capacidades técnicas en torno a políticas de salarios e incentivos, y una forma de proporcionar la buena gestión del rendimiento en el empleo público, como lo mencionan Laura Zuvanic y Mercedes Lacoviello<sup>11</sup>.

Sobre el caso argentino, quizás no se pueda argumentar demasiado. Su situación histórica y política con respecto a la gestión del empleo público ha soportado diferentes problemáticas económicas y financieras que han llevado a tomar medidas drásticas en el tamaño del empleo público. Sin embargo, su situación es semejante al caso colombiano con respecto a la gestión del mérito y al índice de capacidad funcional. Por tanto, la primera aproximación, con respecto a esta problemática es que las condiciones políticas de estos países que intentan resistir el cambio hacia modelos más transparentes y meritocráticos han generado diversas situaciones y coyunturas que impiden consolidar un sistema de servicio civil de calidad y profesional.

Una variable importante, producto de este ejercicio comparado, es la dimensión política que interviene en la gestión del servicio civil. El grado de involucramiento de esta variable no está fijado por una situación actual o presente, sino que está ligado a las diversas coyunturas históricas que han impedido la consolidación de los sistemas de servicio civil. Entonces, la tesis de la independencia y la autonomía de las burocracias latinoamericanas no supera las expectativas, puesto que no sólo estamos analizando en qué grado de independencia y autonomía se encuentra la gestión de los

sistemas de servicio civil, sino cuáles casos, acontecimientos y coyunturas han demostrado el grado de compromiso con este propósito por parte de los Estados y de los gobiernos.



### Citas de referencia.

1 OSZLAK, Oscar. El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos futuros. En : VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires : 2001. p, 26.

2 SALVADOR, Miguel, y RAMIÓ, Carles. Instituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes internacionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas latinoamericanas. En: LONGO, Francisco y RAMIÓ, Carlos (eds), La profesionalización del empleo público en América Latina. Barcelona : Fundación CIDOB, 2008. p, 93 – 94.

3 ECHEBARRÍA, Koldo. El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina. En: LONGO, Francisco y RAMIÓ, Carlos (eds), La profesionalización del empleo público en América Latina. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008. p, 28.

4 OSZLAK, Oscar. La profesionalización del servicio civil en América Latina: Impactos sobre el proceso de democratización. En: La Democracia de Ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. Proyecto OEA-PNUD: 2009. p.96

5 LONGO, Francisco. La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión. En: LONGO, Francisco y RAMIÓ, Carlos (eds), La profesionalización del empleo público en América Latina. Barcelona : Fundación CIDOB, 2008. p, 56 – 57.

6 ECHEBARRÍA, Koldo. El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina. En: LONGO, Francisco y RAMIÓ, Carlos (eds), La profesionalización del empleo público en América Latina. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008. p, 33.

7 Ibid., p, 29.

8 REHEN, Alfredo. Una política integral para la transparencia de la política y administración del Estado [en línea]. Investigación de la Dirección de Asuntos Públicos UC. Concurso de Políticas Públicas (2006). p. 2. [consultado oct. 2011]. Disponible en : <[http://politicaspublicas.uc.cl/media/proyectos/material/483\\_Una\\_politica\\_integral\\_para\\_la\\_transparencia\\_de\\_la\\_politica\\_y\\_administracion\\_del\\_Estado\\_.pdf](http://politicaspublicas.uc.cl/media/proyectos/material/483_Una_politica_integral_para_la_transparencia_de_la_politica_y_administracion_del_Estado_.pdf)>

9 IACOVIELLO, Mercedes. y TOMMASI, Mariano. Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil, Caso Argentina [en línea]. Dialogo Regional de Políticas, BID. Buenos Aires, (2002). [consultado 17 nov. 2011]. Disponible en : <<http://mercedesiacoviello.com.ar/papers.htm>>

10 Ibid., p, 6.

11 ZUVANIC, Laura. y LACOVIELLO, Mercedes. La burocracia América Latina. En : Revista Centroamericana de Administración Pública – ICAP. [en línea]. Edición. 58 -59. 2010. 9 – 4. [consultado 10 ene. 2012]. <[http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/58\\_59/laura\\_zuvanic.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/58_59/laura_zuvanic.pdf)>



SALVADOR, Miguel, y RAMIÓ, Carles. Instituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes internacionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas latinoamericanas. En: LONGO, Francisco y RAMIÓ, Carlos (eds). La profesionalización del empleo público en América Latina. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008. p. 79 – 100.

ZUVANIC, Laura y IACOVIELLO, Mercedes. La burocracia América Latina. En: Revista Centroamericana de Administración Pública – ICAP. [en línea]. Edición. 58 -59. 2010. 9 – 4. [consultado el 10 Enero 2012]. < [http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/58\\_59/laura\\_zuwanic.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/58_59/laura_zuwanic.pdf)>

#### Bibliografía:

ECHEBARRÍA, Koldo. El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina. En: LONGO, Francisco y RAMIÓ, Carlos (eds). La profesionalización del empleo público en América Latina. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008. p. 27-44.

IACOVIELLO, Mercedes y TOMMASI, Mariano. Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil, Caso Argentina [en línea]. Dialogo Regional de Políticas, BID. Buenos Aires, 2002.

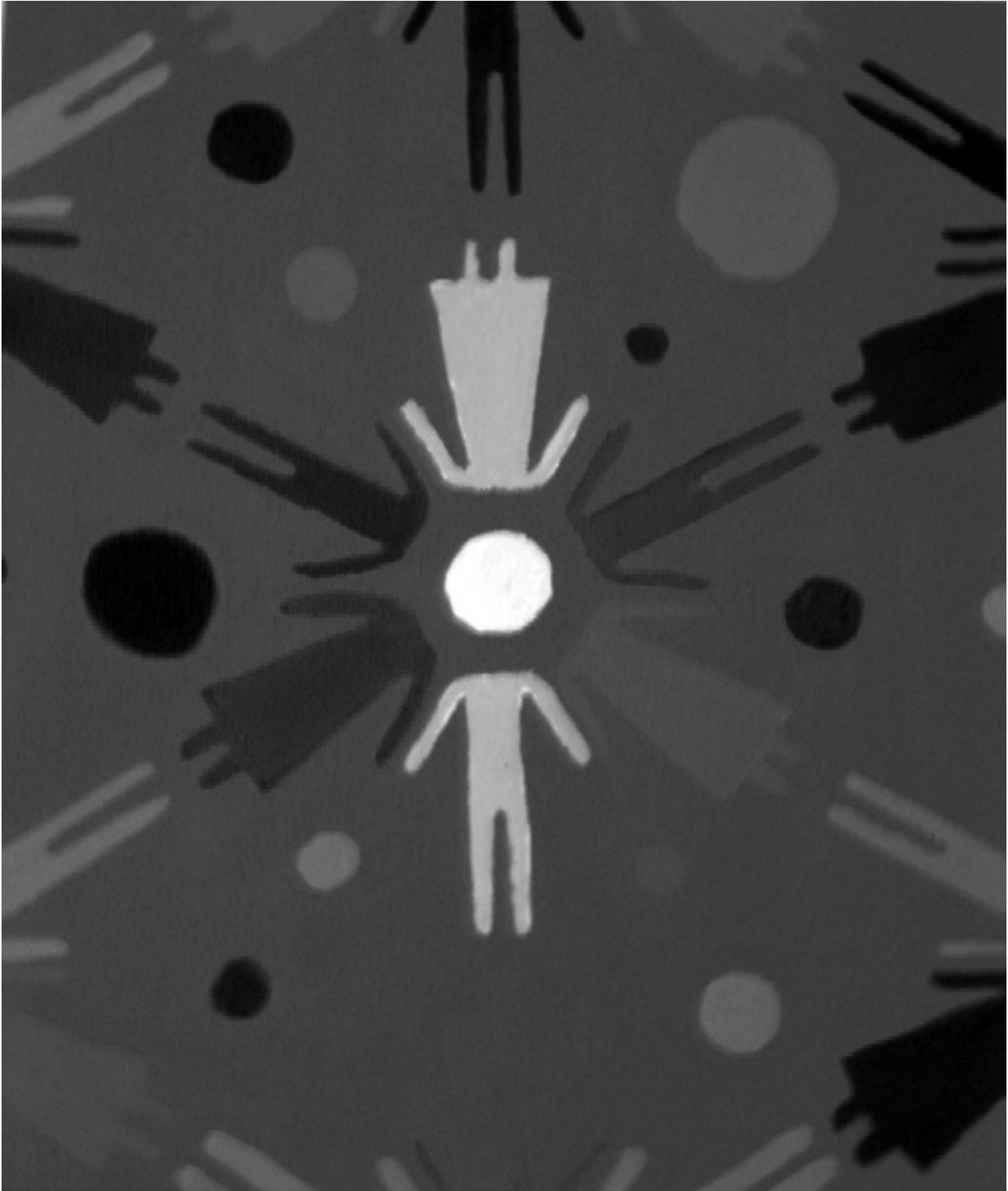
LONGO, Francisco. La profesionalización del empleo público en América Latina, estado de la cuestión. En: LONGO, Francisco y RAMIÓ, Carlos (eds), La profesionalización del empleo público en América Latina. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008. p. 45 – 78.

OSZLAK, Oscar. El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos futuros. En: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, 2001.

\_\_\_\_\_. La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización. Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. 2009.

REHREN, Alfredo. Una política integral para la transparencia de la política y administración del Estado. En: Dirección de Asuntos Públicos UC. Concurso de Políticas Públicas 2006. p. 2 -18.





[http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=nota&id\\_article=1164](http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=nota&id_article=1164)



## Derechos Humanos en Sumapaz durante la política de Seguridad Democrática

Nicolás Garzón Rodríguez  
Angélica Moreno Calderón

*Estudiantes de Quinto Semestre en la Sede Central de Escuela Superior de Administración Pública, integrantes del Semillero de investigación Hyska-2011  
nicolasgarzonr@gmail.com, girlskinhead.antifa@gmail.com*

### Resumen

Este artículo le da una mirada crítica a la situación de derechos humanos en la Localidad de Sumapaz en el marco de implementación de la Política de Seguridad Democrática, es decir, durante el periodo 2002-2010. En este sentido, se resaltan las acciones emprendidas por el gobierno nacional y el distrital en torno a la implementación de dicha política. Igualmente se recogen diversas percepciones por parte de los habitantes de la Localidad frente a la implementación de esta política y la consecuente militarización del territorio del Sumapaz. Finalmente, se evidencia el efecto dualista de esta política, pues si bien representó un revés para el desarrollo de los derechos políticos de los habitantes, igualmente operó como un catalizador de sus luchas políticas, por sí mismas con un recorrido ya histórico.

### Introducción

Sumapaz, localidad 20 de Bogotá, constituye una zona donde las dinámicas del conflicto y las luchas políticas se interrelacionan para generar situaciones particulares. Dentro de estas, la implementación de la política de seguridad democrática representa una estrategia del gobierno nacional para impedir, entre otros, el tránsito de grupos insurgentes como las FARC hacia la capital del país. Con la llegada del Estado, representado por las fuerzas militares, se generó un fenómeno de militarización del territorio que desembocó en varios atropellos contra la población



Fotografía tomada por los investigadores.

civil. Precisamente, la población de Sumapaz a lo largo de su historia se ha caracterizado por las luchas políticas y la reivindicación de los campesinos, por una tradición de participación política, como lo ilustra la historia de Juan de la Cruz Varela, líder de procesos políticos en la región como muestra de autonomía frente a un Estado o a sus representantes, sistemáticamente indiferentes a las condiciones de vida del campesinado.

La implementación de la política de seguridad democrática a simple vista representa un revés en los procesos de lucha política en la región. En este sentido, la región del Sumapaz obtiene un papel estratégico para el tratamiento gubernamental del conflicto armado, debido a que la localidad tiene una condición rural, pero está conectada directamente con la ciudad más importante, económica, política y socialmente del país, Bogotá.

En este contexto, el documento se propone evaluar el impacto de la política de seguridad democrática en términos de los derechos humanos en la localidad de Sumapaz durante su aplicación, es decir, entre los años 2002-2010, y guiados por las siguientes preguntas: ¿Cuál ha sido el enfoque de la política de seguridad democrática, implementada en la localidad de Sumapaz? ¿Cuál es su influencia en las condiciones de vida de sus habitantes? ¿Cómo se organizó la población de Sumapaz frente a la implementación de la política de seguridad democrática?

Para aproximar respuestas a tales preguntas se plantea la siguiente hipótesis: **La política de seguridad democrática (PSD) evidencia una contradicción. Por un lado, la PSD promulgada por los gobiernos del presidente Álvaro Uribe Vélez, señalaba el respeto de los derechos humanos,**

**asegurando la presencia del Estado y sus instituciones sociales. Por otro lado, la localidad es atropellada por una violencia política que se traduce en asesinatos, desplazamiento y desaparición forzada. A pesar de esta violación a sus derechos humanos, los pobladores de la localidad mantienen la capacidad de organización y participación activa en el ámbito político.**

Igualmente, se trata de una investigación deductiva que tiene en cuenta enfoques nacionales, territoriales, y escenarios locales, donde los ciudadanos juegan un papel protagónico. Con herramientas cualitativas y cuantitativas, la metodología se orientó por la observación participante y etnográfica, desarrolladas en visitas a la localidad de San Juan de Sumapaz. Teóricamente, se retoman los conceptos de seguridad ciudadana y democrática, así como la concepción de política pública en torno al tema de seguridad y diversas concepciones de derechos humanos.

El documento se estructura en tres apartados: en el primero se encuentran las particularidades de la política de seguridad, que cobran una caracterización especial debido a las dinámicas propias de la localidad; en el segundo se sitúa el impacto sobre los derechos humanos de la política de seguridad democrática en Sumapaz durante el contexto del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Finalmente, se encuentran algunas reflexiones que giran alrededor del ejercicio investigativo, llevado a cabo en la localidad de Sumapaz.

Agradecemos de manera especial a los habitantes de la localidad de Sumapaz quienes colaboraron en gran medida en la recopilación de la información. De igual manera a la profesora Yolanda Rodríguez, por su dedicación en el trabajo como tutora y su valioso aporte académico e intelectual.



## I. Política de Seguridad Democrática en Sumapaz

Sumapaz se ubica al sur del Distrito Capital y es la localidad con mayor extensión. Por su característica rural se constituye, a diferencia de las demás, en una localidad que impulsa el desplazamiento forzoso hacia las zonas urbanas. Presenta población catalogada por SISBEN con una mayoría del 80% entre nivel 1, y la población restante como nivel 2.

Esta localidad ha constituido tradicionalmente una parte principal del corredor de movilidad más tradicional de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), el cual se inicia desde el Sumapaz, atraviesa los parques de La Macarena, Los Picachos y Tinigua y termina en el Putumayo, en el Parque La Playa. Por esta razón, esta área geográfica alberga buena parte de los campamentos de los frentes 51, 52, 55, 26 y 17, además de una serie de caminos que comunican directamente a la antigua zona de distensión con la periferia de Bogotá.<sup>1</sup>

Por lo tanto, la Localidad fue vista como un corredor estratégico entre la capital del país y los territorios ampliamente controlados por las FARC, corredor que, en marco de la confrontación armada, representó un peligro para la institucionalidad del Estado y la estabilidad económica, concentrada en la capital.

Con esta concepción de Sumapaz, por parte del Estado, la cual, de hecho, no era nueva, se justificó en gran medida la histórica operación militar "ANIQUILADOR I", la cual tuvo inicio en el año 1996<sup>2</sup>, con intensos combates entre grupos de las fuerzas armadas de Colombia y las FARC-EP. "El operativo militar se inició con ametrallamientos desde helicópteros artillados y tanques Cascabel en el plan de Sumapaz, vereda San José y otras en límites con el municipio de Cabrera. La escuela de "La Granada" quedó semidestruida con el argumento de que en ella se encontraban atrincherados guerrilleros de las FARC."<sup>3</sup>. Ante estos sucesos, en el año 2000 "el gobernador de Cundinamarca Andrés Gonzales, y el Alcalde de Bogotá para ese entonces Enrique Peñalosa, crean los decretos 02687, 780, 781 y 782,"<sup>4</sup> mediante los cuales declaran Sumapaz como zona de operaciones militares. De igual manera se le da reconocimiento a este conflicto de la localidad como un conflicto de tipo nacional, y no microrregional.

Con estos antecedentes se empiezan a dar los primeros argumentos para explicar las condiciones especiales de política de seguridad de la localidad de Sumapaz, dado que



la intervención militar llevada a cabo hace parte del Plan Colombia, desarrollado en parte por el presidente Andrés Pastrana, con el cual se sientan las bases para la posterior ampliación a la Política de Seguridad Democrática, planteada y, luego consolidada, según los Planes Nacionales de Desarrollo 2002-2006 y 2006-2010 respectivamente y liderada por el presidente reelegido Álvaro Uribe Vélez.

La aplicación de la primera faceta del *Plan Aniquilador*\* representa el punto de partida, por el cual se empieza desconocer el conflicto en el que se hallaba inmerso la localidad de Sumapaz por parte del gobierno distrital, permitiendo la intervención directa del gobierno nacional, librándose de esa manera de la responsabilidad de crear una política de seguridad que se ajustara a las necesidades de Sumapaz.

En el transcurso de la política de seguridad democrática se construye el Batallón de la Quinta División del Ejército de Colombia, ubicado en el Páramo de Sumapaz en el año 2000, en el cual se instalan aproximadamente mil soldados, según el comandante del batallón, aunque el Observatorio presidencial de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, y el Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Sumapaz señalan que la cantidad de soldados que llegaron eran equivalentes a la población que se encontraba en la localidad, es decir, 4.000 soldados. En el orden de estos hechos no parece que se presentara declaración

\* Para el año 2000, El plan de desarrollo del Ejército Nacional planteó la necesidad de crear la Quinta División con el propósito de agrupar las todas las unidades militares existentes en el centro del país y combatir el accionar terrorista que actúa en la jurisdicción. De esta manera se trabajaría conjuntamente en la búsqueda de la seguridad y el bienestar de la comunidad; La misión de esta campaña consistió en operaciones de ocupación, registro, control militar del área en el área general del Sumapaz, para neutralizar los corredores estratégicos y pretensiones de los grupos de las FARC, sobre la capital de la República.

alguna por parte de la Alcaldía de Bogotá, asumida luego por Luis Eduardo Garzón. Sin embargo, en el último año del gobierno de este alcalde, se empiezan a ampliar los Centros de Atención Inmediata (CAI) a nivel distrital, donde se incluyó a la localidad de Sumapaz. De esa manera se explica un segundo motivo por el cual el Distrito aún en la actualidad no asume la seguridad de la localidad de Sumapaz. Ante la aparición de un CAI y pie de fuerza de la policía en la localidad de Sumapaz, los habitantes y los sindicatos se manifiestan de manera reiterada y respetuosa ante el Alcalde Garzón, donde le plantean desde una perspectiva ambiental y social la inviabilidad del asentamiento policial en la zona.\*

Pero el gobierno de Garzón orientará políticas públicas integrales para la convivencia y seguridad ciudadana en Bogotá, desconociendo en gran parte a la localidad de Sumapaz en este proceso. En este marco de políticas del gobierno distrital, se implementan los proyectos de Bogotá Sin Hambre, Rutas Escolares, Cátedras de Derechos Humanos y la política de género. Esta última será la única reproducida en la localidad de Sumapaz. Respecto al programa de comedores para la localidad, según Poveda “El transporte y rutas escolares son asumidos por los soldados que se encuentran en la localidad hasta el año 2009, que de igual manera se encargan de movilizar a las personas de tercera edad”<sup>5</sup>.

Estos sucesos evidenciarían que la administración distrital respecto a los temas de seguridad<sup>6</sup>, en la localidad de Sumapaz, poco o nada intervino, y los deja en la responsabilidad del gobierno nacional. Una responsabilidad que desconoce criterios de seguridad diferentes de los meros militares.

Sin embargo, el gobierno nacional, por medio de los mecanismos implementados, como la instalación de bases militares y la ampliación del pie de fuerza debía garantizar control total sobre el territorio y por ende sobre la población. Por ejemplo, el crecimiento progresivo del pie de fuerza en la localidad presentado para el año 2010 “Cerca de 1.500 hombres del Ejército integran la Fuerza de Tarea



Fotografía tomada por los investigadores.

Sumapaz, cuya misión se concentrará en desarrollar operaciones ofensivas sobre las áreas y corredores estratégicos de movilidad de los grupos al margen de la ley”<sup>7</sup>.

De esta manera, tales medidas incrementan la probabilidades efectivas de mantener control sobre este territorio tan estratégicos, pero, hay que decirlo, no resuelven los problemas de seguridad, en un sentido amplio y correspondiente con los derechos humanos, pues los habitantes se enfrentan día a día a una realidad hostil que impide el desarrollo básico de sus vidas: movilización libre, posibilidad de asociación, garantía del derecho fundamental a la vida y sus consecuentes conexiones con otros derechos como el de salud y educación.

Desde estos argumentos la política de seguridad democrática en el Sumapaz toma varias tonalidades: en sus inicios es una política que asume cuidar la ciudad y acabar con los frentes 51 y 53 que tenían acopio en la zona; luego se asume cuidar la zona como corredor estratégico y ahí sí asumir tareas parciales propias de la administración Distrital; finalmente, termina convirtiéndose en el centro de operaciones en “pro de cuidado” del Distrito y de otras zonas altamente intervenidas por grupos de insurgencia como los son Tolima, Huila y Meta. Estos cambios han creado el engranaje para justificar la presencia del ejército en la localidad y mantener los batallones que desde el Plan Colombia tienen asiento.

Esta situación nos conduce a decir que la política de seguridad democrática en la localidad de Sumapaz, más que ser una estrategia para combatir la insurgencia, implicó otros intereses de índole político y económico acordes con las características propias que aporta la localidad en términos

\* Una vez se dio rompimiento a los diálogos de paz, y ante la decisión gubernamental de instalar en nuestro territorio la base militar de alta montaña, la primera de este tipo en el país, el campesinado, a través de sus organizaciones sociales, hizo saber sus observaciones sobre las posibles consecuencias de dicha instalación, las cuales, desafortunadamente, con el pasar del tiempo, se han venido cumpliendo, ante el operativo permanente de las unidades móviles y unidades militares, que para el caso de la región, suman más de tres mil unidades del Ejército Nacional, número que supera de lejos el total de la población civil habitante y residente dentro de esta localidad rural, hasta el punto que se calcula que existen por lo menos tres militares por cada habitante.” La respuesta del Alcalde, en ese momento, fue a favor de las solicitudes de la comunidad, presionado también por la alcaldesa de turno de la localidad, Reinere de los Ángeles Jaramillo Chaverra, perteneciente al partido Comunista y Polo Democrático. SINDICATO DE TRABAJADORES DE AGRÍCOLAS DE SUMAPAZ. Comunidad de Sumapaz rechaza puestos de Policía. [en línea]. [consultado 30 sep. 2007]. Disponible en : <<http://prensarural.org/spip/spip.php?article701>>

de su riqueza ambiental por poseer el Páramo más extenso del mundo y la entrada y salida de la ciudad capital Bogotá, que significa su posición geoestratégica.



## II. Impacto de Derechos Humanos en la localidad de Sumapaz durante la política de Seguridad Democrática

Desde antes de la aplicación y el despliegue de la política de seguridad los habitantes de la localidad de Sumapaz manifestaron su inconformidad ante la presencia militar en la zona, dado los sucesos del 30 de agosto de 1996 cuando se pone en marcha la Operación Aniquilador I, cuyos efectos se prolongarán en los siguientes años. “La Defensoría del Pueblo posee algunas pruebas como fotos y un video donde se testimonian los ametrallamientos contra las escuelas. Algunas denuncias llegadas a nuestra oficina dan cuenta de restricción de víveres, procedimiento contrario al Protocolo dos de Ginebra, que como la declaratoria de Zona de Operaciones Especiales y los decretos del Gobernador y el Alcalde, son ilegales y violan los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Nacional”<sup>8</sup>. Llamado de los habitantes que inicialmente fue recogido y divulgado enérgicamente por el Estado, en este caso la Defensoría del Pueblo, pero se vio frustrado ante la indiferencia intencional del gobierno nacional para ese entonces.

Por su parte, las organizaciones sociales y políticas, principalmente el Sindicato Agrario del Sumapaz (SINTRAPAZ), el Partido Comunista Colombiano y diversas organizaciones defensoras de los Derechos Humanos de la localidad denunciaron varios hechos que ponen en consideración la acción estatal, por la situación de vulneración a los derechos: “La guerra sucia de la oligarquía colombiana se intensifica en vísperas de las elecciones locales y departamentales. El sábado 27 de octubre del 2007 entre las ocho y nueve de la mañana, fueron detenidos en sus respectivas viviendas por unidades de la fuerza pública y la Fiscalía General de la Nación, Eliberto Poveda, presidente (SINTRAPAZ), y Moisés Delgado, fiscal del mismo y candidato a la junta administradora local por el Polo Democrático Alternativo”<sup>9</sup>. Teniendo en cuenta esta idea, la legalidad estatal y sus aparatos ilegales, dado el aumento de secuestros no efectuados por grupos insurgentes<sup>10</sup> llevan a suponer que actores como las AUC ejercen presión militar frente a los habitantes de la localidad, que atentan contra sus derechos más fundamentales.

Es claro, desde el trabajo etnográfico en la localidad de Sumapaz, que los campesinos aluden a que el periodo más violento para la localidad está entre los años 2005 y 2008,



periodo de inicio de la desmovilización de las Autodefensas de Colombia. Además, en el 2005 aparece la “Directiva del Ministerio de defensa número 029 del 17 de Noviembre de 2005, que establece el pago de recompensas por la captura o abatimiento en combate de cabecillas de las organizaciones armadas al margen de la ley o por información que permita incautar material de guerra y de intendencia”<sup>11</sup>. Dos hechos que consideramos determinantes al demostrar la relación paradójica entre la política de seguridad democrática y la vulneración sistemática de los Derechos Humanos en la Localidad de Sumapaz.

Desde esta perspectiva se analiza, entonces, que la política de seguridad democrática tuvo y tiene un alto grado de influencia en la vulneración de derechos humanos, sobre todo, en el 2005, año en el cual se presenta la situación de mayor cantidad de casos de vulneración de derechos humanos, pues se registran 276 casos (Véase ilustración 1). Igualmente, los campesinos locales también aluden en su mayoría que todos los años han presentado un alto grado de violencia y ninguno ha sido un año donde se evidencia la paz del territorio.\*

Por consiguiente, el propósito de la política de seguridad democrática de “reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común”<sup>12</sup> es inoperante, por cuando realmente la progresiva militarización de la localidad no permite que sus habitantes

\* Esta afirmación se deduce del trabajo de campo realizado en la localidad de Sumapaz, mediante los diálogos con los campesinos en especial con los pertenecientes al sindicato de la localidad.

gocen del ejercicio libre de sus derechos, situación ante la cual ni la administración distrital ni el gobierno nacional proponen solución alguna.

“La presencia y el control que ejerce el gobierno nacional en la localidad 20 de Sumapaz en el marco de la política de seguridad democrática, corresponde exclusivamente a una estrategia contrainsurgente que niega la existencia del conflicto armado e involucra a la población civil bajo la premisa de una amenaza terrorista que todos debemos combatir.”<sup>13</sup>

En esta perspectiva, la política de seguridad democrática se justificó para mitigar el conflicto, pero desde lo que ha dicho este trabajo, realmente lo potenció, evidenciado en la medida en que se vulneraron de manera sistemática los derechos humanos y el derecho humanitario internacional de los campesinos sumapaceños, los cuales han sido denunciados ante organismos internacionales.



Fotografía tomada por los investigadores.

### Ilustración Vulneración de derechos humanos y derechos Internacional Humanitario en Sumapaz desde el año 2001 hasta el año 2010.

| Delito /Año                          | 2001      | 2002      | 2003      | 2004      | 2005       | 2006      | 2007     | 2008      | 2009      | 2010      | Total      |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Homicidio                            | 10        | 19        | 7         | 6         | 6          | 8         | 2        | 4         | 15        | 1         | <b>78</b>  |
| Lesiones personales                  |           |           |           |           | 1          |           |          |           |           |           | <b>1</b>   |
| Violencia sexual                     |           | 2         |           |           |            |           |          |           |           |           | <b>2</b>   |
| Amenazas                             | 30        | 2         |           |           | 1          | 1         |          | 2         | 1         | 18        | <b>55</b>  |
| Detenciones arbitrarias              |           |           | 5         | 8         | 1          | 1         | 1        | 2         | 1         | 1         | <b>20</b>  |
| Desaparición forzada                 | 1         | 3         | 4         |           | 267        | 36        |          | 1         |           | 13        | <b>318</b> |
| Civiles muertos en combate           |           |           |           |           | 3          |           |          | 2         |           |           | <b>5</b>   |
| Saqueos                              |           |           |           |           |            |           |          |           | 1         | 3         | <b>4</b>   |
| Hurto                                |           |           |           |           |            |           |          |           | 7         |           | <b>7</b>   |
| Secuestros                           |           |           |           |           |            |           |          | 1         |           | 3         | <b>4</b>   |
| Tortura                              |           | 1         | 3         |           | 3          |           |          |           |           |           | <b>7</b>   |
| Soldados asesinados fuera de combate | 4         |           |           |           |            |           |          |           |           |           | <b>4</b>   |
| <b>Total</b>                         | <b>45</b> | <b>27</b> | <b>19</b> | <b>14</b> | <b>276</b> | <b>46</b> | <b>3</b> | <b>12</b> | <b>25</b> | <b>39</b> | <b>506</b> |

Fuentes: Personería Distrital con base en registro de casos de Noche y Niebla (CINEP), quejas presentadas ante la Personería Distrital; Vicepresidencia de la República, Secretaria de Gobierno, la Veeduría Distrital y registros de prensa, en esencia página del sindicato agrario de Sumapaz, prensa rural.



### III. Reflexiones finales

La implementación de la política de seguridad democrática en la Localidad de Sumapaz, al igual que a lo largo del territorio nacional, constituye una estrategia del gobierno

colombiano para fortalecer la lucha contrainsurgente en los territorios más estratégicos, en el sentido geográfico y económico, justamente, por el grado centrado de militarización en la lectura gubernamental de la seguridad.

El tratamiento a la dinámica del conflicto armado en Sumapaz obedece directamente a la iniciativa tomada por el gobierno nacional en torno a los objetivos fundamentales de control de territorios estratégicos para la guerra y las actividades económicas, cerrando, a su vez, la participación poca o mucha de la población afectada y las autoridades locales y distritales.

Sin embargo, la acción de movilización y resistencia de la población local, caracterizada históricamente por una cultura política de luchas por la autonomía, muestra, desde lo conversado con ella y con diversas organizaciones políticas, que aun en ese contexto proveído por la política de la seguridad democrática, que continúan en esa dirección, puesto que consideran “la de docilidad e indiferencia” no es característica de su comunidad.

En este sentido es que puede aproximarse la conclusión que en la localidad de Sumapaz, la política de seguridad democrática es evidentemente paradójica. La sistemática violación a los derechos humanos contrasta con una reafirmación del empoderamiento de la actividad política por parte de los habitantes de Sumapaz y una lucha por su visibilización en el escenario político.

Entonces, la política de seguridad democrática constituye ante todo un instrumento político para mitigar la actividad política alternativa a las estructuras estatales. Es por ello que la vulneración más frecuente de los derechos en la localidad se constituye en la violación a los derechos políticos de los habitantes porque son asesinados sus líderes políticos y son desaparecidos forzosamente diferentes personajes líderes comunitarios y ciudadanos comunes.

Concluimos también que la política de seguridad democrática parece plantearse en contra de un mínimo componente en derechos humanos y, sobre todo, para las regiones que históricamente han sido abandonadas por el Estado, ocupadas por los grupos contrainsurgentes o por dinamizadas por una alta politización social. Por ello, tal política constituye un arma para acabar o diezmar las luchas sociales en la localidad que definen construcciones organizativas, asociativas desde la propia comunidad porque el legado histórico estatal es de abandono por un lado y de acoso de grupos insurgentes por otro.

Así que políticas por parte del gobierno nacional, y por las administraciones de Bogotá no han sido claras respecto a garantía efectiva y real, como reza el artículo 13 de la Constitución de 1991. Considera finalmente este trabajo que en la localidad de Sumapaz se necesita una reformulación e implementación adecuada de Políticas Públicas en Derechos Humanos que apoye el contexto que ha construido la propia localidad, si se piensa no dejarla más



en el olvido social y en la estigmatización guerrillera. No es más que un respeto por la autonomía política, combinada efectivamente con la llegada no de un Estado militarizado, sino de un Estado realmente comprometido con sus obligaciones sociales. Pero no sería únicamente un proceso para la Localidad, sino una apuesta por la superación del conflicto para el conjunto del país.



#### Citas de referencia.

- 1 COLOMBIA. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C., Recorriendo Sumapaz, Bogotá : Secretaría Distrital de Planeación, 2004, p. 53.
- 2 COLOMBIA. FUERZAS ARMADAS. Quinta División Ejército Nacional. [en línea]. [consultado]. Disponible en : <<http://www.quintadivision.mil.co/?idcategoria=89309>>
- 3 COMITÉ PERMANENTE POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. La Región del Sumapaz está bajo el terror del operativo "ANIKUILADOR II" de las FF.MM. [en línea]. [consultado 29 sep. 2000]. Disponible en : <<http://www.mail-archive.com/marxism-unmoderated@lists.wpublish.com/msg00111.html>>
- 4 Ibid.
- 5 Entrevista con Eliberto Poveda, presidente del sindicato agrario de Sumapaz, Vereda Nazaret, Sumapaz. Sábado 11 de Noviembre de 2011.
- 6 Entendiendo el término seguridad que “no remite solamente a las estrategias para la prevención y contención del delito; es un enfoque definido, de una manera amplia como la preocupación por aspectos como la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales”. ARRIAGADA, Irma. Congress Session LAW 12 (23: 6-8, octubre, 2001 : Washington, Estados Unidos).
- 7 “Otros 1.500 hombres cuidarán a Bogotá desde el Sumapaz”, El espectador, 28 de octubre de 2010.





8 COMITÉ PERMANENTE POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. La Región del Sumapaz está bajo el terror del operativo "ANIKUILADOR II" de las FF.MM. [en línea]. [consultado 29 sep. 2000]. Disponible en : <<http://www.mail-archive.com/marxism-unmoderated@lists.wpublsh.com/msg00111.html>>

9 MATAPAY, Bruno, "Detenidos dirigentes agrarios del Sumapaz", Organización prensa rural sábado 27 octubre 2007.

10 La Fundación Seguridad y Democracia (FSD) en Bogotá, señaló 687 secuestros en 2006. Esta misma no proporciona números de 2007 pero observa en un informe, una disminución constante del número de secuestros para el 2002; igualmente, informa de que las FARC fue el responsable de 122 secuestros (18 por ciento de todos los secuestros) en 2006. Véase en FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA. Avances contra el secuestro 2002-2006. Bogotá D.C, 2007.

11 COLOMBIA. CODHES. Las cifras no cuadran. [en línea]. (2008); p. 5. [consultado]. Disponible en : <<http://www.codhes.org/images/stories/pdf/las%20cifras%20no%20cuadran.pdf>>

12 Documento oficial Política De Seguridad Democrática, Pág. 12.

13 RENDON, Luis. Seguridad Democrática vs Seguridad Ciudadana. Un estudio de caso: Sumapaz. Bogotá D.C. : Pontificia Universidad Javeriana, 2010.

## Bibliografía

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C., Recorriendo Sumapaz elaborado por la Secretaría Distrital de Hacienda. Secretaría Distrital de Planeación (antes DADP), Bogotá, 2004.

ARRIAGADA, Irma. Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina. Ponencia presentada a LASA 2001 XXIII International Congress Session LAW 12, Washington, Septiembre 2001.

CODHES, "Las cifras no cuadran" Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento en Bogotá, Bogotá, 12 Noviembre 2008.

COMITÉ PERMANENTE POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, "La Región del Sumapaz está bajo el terror del operativo "ANIKUILADOR II" de las FF.MM", Septiembre 29 del 2000.

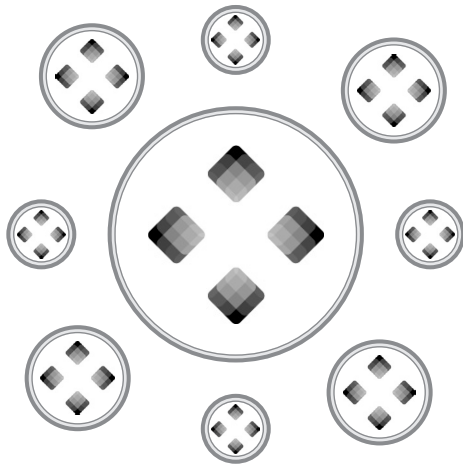
FUERZAS ARMADAS COLOMBIA, Quinta división ejército nacional. En: <http://www.quintadivision.mil.co/?idcategoria=89309>

FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA. Avances contra el secuestro 2002-2006. Bogotá, 2007.

MATAPAY, Bruno, "Detenidos dirigentes agrarios del Sumapaz", Organización prensa rural sábado 27 de octubre de 2007

RENDON, Luis, seguridad democrática vs seguridad ciudadana. Un estudio de caso: Sumapaz, pontificia universidad javeriana, Bogotá, 2010.

SINDICATO DE TRABAJADORES DE AGRÍCOLAS DE SUMAPAZ, Comunidad de Sumapaz rechaza puestos de Policía", En: [prensarural.org](http://prensarural.org), Domingo 23 de septiembre de 2007.



## Cuentos

Aaron Parodi Quiroga

*aaronparodi@hotmail.com*



### ¡El alcalde es un burro!

Eran aproximadamente las tres de la mañana cuando me desperté muy agitado y gritando: ¡EL ALCALDE ES UN BURRO!, ¡EL ALCALDE ES UN BURRO! Me encontraba bastante nervioso y muy sudoroso por la pesadilla que acababa de tener. Mi esposa al verme en tal estado, trato trató de calmarme hasta lograrlo; me trajo un poco de agua solicitándome que le contara lo que había soñado.

Luego de algunos minutos un poco más reposado, le comencé a narrar la fatalidad de mi alucinación. Era un pueblo pequeño donde sucedieron las cosas, de gente cuyo mayor pecado era ser servicial y muy tranquila. Nos encontrábamos en época de elecciones populares de alcaldes y en medio de la plaza, un grupo reducido de personas de personalidad enrarecida, pero bastante ostentosos por el excesivo dinero que llevaban en sus baúles, daban a conocer a su candidato. Era nada más ni nada menos que un *BURRO*. Al principio me causó gracia y muchos de los que inadvertidamente caminaban por ese lugar no aguantaban la risa por semejante escena macondiana.

Mi preocupación vino después porque el burro comenzó a rebuznar y arrastrar pesada carreta con los baúles llenos de dinero. Los escasos guías del burro agarraban un puñado de moneda y billetes lanzándolos al público que iba pasando. En cuestión de segundos, la plaza se llenó y se atiborraron las calles de curiosos al ver pasar el espécimen. Nadie preguntaba qué propuesta tenía el burro,



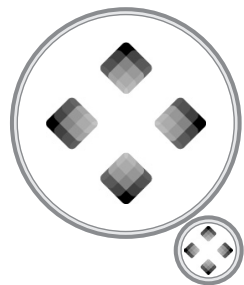
ni les interesaba si hablaba o rebuznaba, solo sólo valoraban aquel acto de tremenda generosidad con el sufrido pueblo. Otros candidatos, al ver la fuerza que estaba obteniendo en la opinión pública el burro, desistieron de sus intenciones y decidieron apoyar irrestrictamente al aspirante cuadrúpedo. Pero con lo que no contaban los gestores de tan altruista proyecto, era que el burro ya tenía compañera. Era una juvenil burra. Se procedió entonces a la búsqueda de los hombres más conocedores en el manejo de imagen y glamour con el fin de venderle venderles a los incautos votantes la imagen, no de una burra, sino del rescate del animal que en otras regiones del país eran venerados venerado por los hombres y por qué por qué no imitar esa sana costumbre aquí. Así las cosas, Comenzaron comenzaron las marchas de apoyo, a unírseles sindicatos, gremios, empresarios, estudiantes, incluso muchas mujeres lideresas tomaron como propia la causa de la burra argumentado su solidaridad con el género; en fin, el triunfo del burro era inevitable.

Era un buen burro, había que reconocerlo; digno representante de su estirpe. Sus dirigentes, con sutiles toques en su costado derecho o izquierdo, hacían que el mamífero obedeciera sin chistar. Si la bestia comenzaba a rebuznar demasiado, sólo había que jalarle un poco la arrienda o darle hierba para que el sumiso animalito inmediatamente se callase. Definitivamente era la sensación del momento, muchas personas se agolpaban para observar su gris pelo y sus largas orejas. Existían afiches, camisetas y toda clase de publicidad en el pueblo, con el eslogan: “... *Trabajando Como Burro Por El Pueblo...*”. Pero no faltaba aquel extranjero que miraba con alguna mala intención a la preciosa burrita.

Le seguía contando a mi esposa que, en aquel fastidioso sueño, llegaba la época de elecciones pronosticándose un triunfo arrollador de los auspiciantes del *burricus*. Ese día al finalizar la jornada democrática, se comenzó el proceso de conteo de votos por parte de la Registraduría Municipal. Inmediatamente se dio a conocer su primer boletín de prensa habiendo escrutado el treinta por ciento de las mesas instaladas. Y lo dicho. El burro obtenía el ochenta por ciento de los votos, mientras que aquellos candidatos que tercamente siguieron en la contienda, sólo alcanzaban un diez por ciento; el resto fueron votos en blanco o nulos. Cuando terminó el conteo dando como ganador al burro, no aguanté más y estalle estallé en un interminable llanto. Recuerdo que mi respiración comenzó a fallarme, me sudaron las manos, las piernas me temblaban y comenzaba a verlo todo oscuro.

Algunos estaban escuchando la radio local a la espera del pronunciamiento del alcalde electo, pero salió el jefe de protocolo y con una voz temeraria de ultratumba pidió disculpa a la muchedumbre que se encontraba en las afueras de la sede principal del partido, alegando cansancio del candidato, por lo que se limitó a leer un breve comunicado:

*“...Este municipio acaba de romper la historia en dos. Se vio demostrada su voluntad en las urnas. El pueblo quería un burro de Alcalde y eso fue lo que eligió. Desde hoy ya no se llamara*



*al máximo gobernante de un municipio burgomaestre sino un decente BURROMAESTRE...”*

El desorden fue total. Se ordenó por parte del nuevo mandatario celebrar fiestas por más de treinta días ininterrumpidos, totalmente gratis para el pueblo. Y aquellos enrarecidos dirigentes fueron nombrados sus asesores permanentes. Siempre se dudaba de aquellos Decretos porque no se sabía que el burro pudiese escribir.

Lloraba desconsoladamente, hasta que desde lo más profundo del de mi ser logre logré sacar un grito que había retenido: ¡EL ALCALDE ES UN BURRO! ¡EL ALCALDE ES UN BURRO! En ese justo momento desperté angustiado escuchando la melodiosa voz de mi esposa diciéndome: *tranquilo, tranquilo, Solo sólo fue una horrible pesadilla.*

*Nota: cualquier parecido con la realidad, créanme que es pura y total coincidencia. Los personajes y escenarios acá citados son producto de un indeseado sueño, por lo tanto evítense la molestia de demandarme por injuria o calumnia.*

Ipiales, 3 de enero de 2011, 3:36 am



### La muerte y yo

La muerte me asedia, me hostiga, ronda mi cuarto, está pendiente de mí. Se ríe de mí. Sabe que en cualquier momento caeré derrotado y arrastrado gracias a su contundente artificio para convertir vida en soledad, en penumbra, en un montón inservible de huesos amarillentos y carabelas desdentadas.

Se pasea oronda por la sociedad. Todos le temen. Saben que la tardanza en su llegada, no es evidencia de olvido perdurable para recoger sus almas. Por eso, en vergonzosa actitud, esta sociedad no hace nada, no opina, permanente inmóvil, porque resulta indefectible su llegada. Ella se cierne prematuramente contra aquellos que patrióticamente deciden afrontarla, retarla. Detenta su poder manifestándose en lo más querido, lo más añorado, irrumpiendo abruptamente en su lecho; arrastra sus entrañas por la calle como muestra inefable de su poderío.

Trasmuta hombres buenos en seres vendibles, miserables, arrodillados, mudos, escuálidos, traidores, corruptibles, comprables, infames, sordos, cobardes. Espurios. Resisto sus embates, aunque sé que no por mucho tiempo. Pero mientras llega, viviré dignamente. Combatiré el oprobio, el odio y alzaré mi voz ante la desigualdad. Denunciaré el olvido, la falta de solidaridad y la mansedumbre de los corazones de los hombres y mujeres que inmutables decidieron no luchar. Entretanto cuestionaré el inocente postulado que de los pobres es reino de los cielos, mientras acá en la tierra los ricos gozan de los vetustos ingresos de la mayoría. La oquedad de sus corazones resentidos sabe que no hay mañana, que no hay cielo y se embelesan por el brillo del oro. A ellos también les llegará la indeseada muerte.

Pero, ¿cómo escapar a su facto designio? La respuesta, aunque no lo crean, es sencilla: escribo para ganarle a la muerte, para poder perdurar en el espacio y en el tiempo. Es el único lugar donde la muerte se diluye como la nieve ante el hiriente sol. Solo así no muero. Sigo vivo. Alterando el corazón del arriesgado lector que valientemente revisa mis escritos. Vivo eternamente en mis contradictores, que envueltos en una esfera de fluidez literaria, se mofan de mis letras; en ellos sigo vivo. También sé que aquellos que importuno con mis pensamientos, instan para que pronto se posicione de mi adolorido corazón la falta erradicación de entre los vivos. Y para evitar tan larga espera, deciden hacer propia la labor encomendada a ella; incluso en esa empresa, también recibirán dividendos.

Yo he decidido ignorarla. Sé que está ahora cerca de mí, pero ya no le temo. Será siempre mi compañera.

Ipiales, 16 de marzo de 2011, 12:45 am



### La otra María

María Elena Gertrudis Epiayu tenía 70 años aproximadamente. Pertenecía al clan Epiayu, que a pesar de los avances y desarrollo que se vivía por ese entonces en todo el mundo, era una comunidad unida, respetuosa de la naturaleza y muy, pero muy felices. María Elena representaba la dignidad del

Indígena; su férrea voluntad y amor por esa tierra le hicieron merecedora del respeto del resto del clan. Cuentan algunos de la tribu que, incluso el propio Cacique, le consultaba en reiteradas ocasiones sus determinaciones.

María Elena se hizo célebre a los treinta años cuando resistió valientemente la arremetida efectuada por Julio Pérez, un terrateniente que tenía la malévolos intenciones de arrancarles como fuese las tierras a los indígenas y así poder agrandar sus dominios en esa región. Pérez ofreció comprárselas a unos precios infames, pero la respuesta de los indígenas era que la tierra era de todos, que no se podía comprar ni vender y a ella volverán tarde o temprano. Esto enfadó grandemente al terrateniente, que desde entonces, manifestaba todo su odio a los indios y juraba mil veces apoderarse de esa tierra a como diera lugar.

En una de esas tantas noches de borrachera y lujuria, Julio, valentado por los Whiskys que había ingerido hasta la saciedad, les propuso a sus peones que se fueran a traer algunas armas para que lo acompañasen hasta la rancharía y pudieran sacar a los indígenas “a punta de plomo”, de las tierras que él enfermamente pretendía. Efectivamente, a la media noche más de cincuenta hombres armados y en caballos quemaron las humildes viviendas construidas con barro, bahareque y techo de palma; pero al terminar su vergonzoso asalto, se encontraron con que allí no había nadie, ni un solo indio, no había un solo chivo; la rancharía estaba sola.

Julio equivocadamente pensó que, al ver las antorchas venir por el camino principal, los indios salieron despavoridos a refugiarse en otro lado. Totalmente convencido, el terrateniente envió por más whisky para celebrar en su nueva posesión. Formaron el gran desorden; bebieron de tal forma que antes que apareciera el sol, todos ya estaban durmiendo atrapados por la desenfrenada ingesta de alcohol.

Al sentir el látigo atroz de los rayos del sol en sus caras, uno a uno se iban despertando. Pero cuál sería su sorpresa cuando quisieron levantarse y no lo lograron hacer, ente otras cosas, gracias a que estaban semidesnudos y totalmente amarrados de pies y manos. Frente a ellos había unos indígenas que les apuntaba con las únicas armas que poseían: un par de piedras. La consternación de Julio y sus hombres era enorme. Habían sido apresados por los indios, de quienes se sabía que eran totalmente apacibles. Pero en esta ocasión la situación era diferente. De sus ojos negros y sus pronunciados labios, se podía evidenciar todo el odio que habían acumulado por años de atropello.

A los prisioneros se les desataron los pies para que pudiesen caminar. Fueron conducidos hasta donde el Cacique para escuchar sus sentencias. En lengua nativa, se los condenó a caminar casi desnudos amarrados de manos y de la cintura

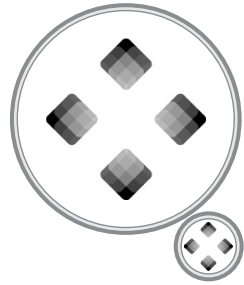


Kahlo, Frida, Sin esperanza, 1945. Tomado de <http://nodaigual.blogspot.com/2011/07/hace-mas-de-un-siglo.html> Consulta [26-07.2012]

para que fueran en fila, hasta la plaza del pueblo donde debían jurar ante todos no volver a trasgredir los territorios de los indígenas. El inusual castigo fue traducido al español por una joven que mantenía firme en su mano derecha un arco y una flecha. Más tarde, Julio Pérez recordaría a María Elena, no por su forma deficiente de hablar el español, sino porque ella fue la encargada de armar toda la estrategia para apresarlos. La historia de María Elena se regó por toda la comarca. Julio no volvió a salir de su hacienda por la vergüenza que le tocó pasar. Sus hijos fueron siempre blanco de la burla de sus paisanos. Mientras tanto ellos, los indígenas, seguían viviendo felizmente en su territorio.

Cuando mis padres me matricularon al último año del bachillerato, el rector del colegio nos reunió en un aula para informarnos que, éste último año debería, además de aprobar las materias correspondientes, formar parte del programa nacional de alfabetización. Por esta razón, el colegio había asignado a cada alumno una familia donde se desarrollaría las actividades los días sábados. Sin ese requisito no podía obtener mi diploma de bachiller.

El primer sábado del proceso de alfabetización íbamos acompañados por el profesor a cargo de la actividad; nos presentaba y después continuábamos solos en las capacitaciones. Cada lunes teníamos que rendir un informe de nuestra gestión como alfabetizadores. Pero para mí, la situación era supremamente difícil. Me tocó una comunidad indígena que no entendía nada español. Por más esfuerzo que hacía para transmitirle mi mensaje no encontraba respuesta en ellos. Sin embargo continuaba en mi tarea los sábados ante la preocupación de no poderme graduar ese año. Le comenté de mi inconveniente al docente encargado, pero solo mostró una indignante actitud desdenosa.



A la siguiente cita con la comunidad indígena, fui recibido a la entrada del caserío por una indígena de edad avanzada, cabellos extremadamente largos y blancos, con una expresión de enojo. Querido hijo – me dijo la indígena – no queremos que vuelvas por estas tierras a sembrarnos tus costumbres y tu lengua. Ya ha sido suficiente el daño que ustedes los blancos han causado a nuestro pueblo. Solo vete; déjanos vivir pacíficamente como hasta ahora – así terminó la anciana su discurso. Inmediatamente fue sujetada de su brazo derecho por un joven indígena que la conducía de nuevo hasta su sitio de labor.

Ensimismado por la situación, en fracciones de segundo por mi mente pasaron varias imágenes. La primera era la imposibilidad de recibir el cartón de bachiller, lo que me impedía entrar a la facultad de medicina, tal como lo habían planificado mis padres desde el mismo momento en que nací. La segunda tenía que ver con ese resentimiento que logre ver en los ojos de la anciana. Cuánto daño había recibido de nosotros. Me preguntaba además ¿Cómo logro aprender hablar español? Motivado por la dudas, logré llenar de aire mis pulmones y gritarle a la anciana y a su joven acompañante, más con desespero que con valentía: “¡si no logro alfabetizarlos, no podré estudiar medicina! La anciana detuvo su lento caminar. Por un segundo pensé que mi clamor había llegado a tocarle su viejo corazón. Pero no fue así. Ella siguió caminando, alejándose cada vez hasta perderla de vista. Di la vuelta totalmente desilusionado para emprender mi viaje de regreso. Al poco rato de camino, fui alcanzado por un indígena que me hizo señales para regresar a la ranchería.

Mi corazón volvió a ubicarse en su lugar. Saltaba de emoción. Creía que se habían arrepentido y podría comenzar con la alfabetización. Fui conducido a una choza amplia donde es-

taban algunos indígenas reunidos; la vieja que hablaba español se encontraba al lado del que parecía el máximo dirigente. Ella tomó la vocería: “tal vez tu juventud no podrá entender nuestras razones para no querer conocer tu cultura. Pero te voy a contar una historia que sé, te servirá, para que puedas conocer la inmensidad de la perversión del hombre blanco. Mi madre era indígena y fue brutalmente violada por un blanco. De ese embarazo nací. Las leyes antiguas nos echaron de la comunidad; mi madre se empleó en la cocina de una familia del pueblo hasta que me tuvo. Allí crecí, aprendí el español de los patrones. Luego mi madre murió y la familia de los blancos me llevó al clan donde permanecía. Fui aceptada en la tribu, me otorgaron funciones propias de las mujeres de mi raza. – Continuaba la indígena con su relato, mientras yo permanecía aterrado escuchando. – En cierta oportunidad llegó hasta nuestro caserío un hombre blanco con dinero para comprar nuestra tierra, creo haberlo visto en unas tres ocasiones. Pude notar en sus expresiones algo turbio cuando veía la inmensidad la planicie que por generaciones habíamos trabajado. Nunca pude olvidar sus lascivos ojos. Sabía que no se conformaría con nuestra sólida respuesta. Por esta razón le comuniqué al Cacique de entonces que deberíamos estar preparados para una posible invasión. Así fue como se organizó una estrategia para que sin derramar una sola gota de sangre, jamás volvieran a pretender nuestros predios. Fueron veinte años preparándonos, sabíamos de la codicia del blanco por acumular territorios donde pastorear su ganado. La primera acción fue la de enviar un infiltrado de nuestra comunidad como peón del terrateniente. Fue aceptado a trabajar con ellos.

Él nos mantenía informado a diario de las actividades del latifundista y sus secuaces. Preparamos unos campamentos alternos a los principales, para poder refugiarse a las mujeres y los niños, así como a las embarazadas. A Jacinto, nuestro incondicional aliado, se le había entregado por parte del médico de la tribu un brebaje, que mezclado con alcohol, producía un sueño profundo; ese sería utilizado oportunamente. El día del ataque, mientras se reunían los hombres y las armas para despojarnos del territorio, Jacinto logró avisarnos. Salimos como lo habíamos planificado. El caserío quedó solo. Esperábamos que Jacinto cumpliera con la última parte del plan. Julio Pérez reunió un ejército de borrachos, que antorcha en mano, partió en busca de sangre. No encontraron nada, todo estaba desocupado. Cuando comenzó la supuesta fiesta de posesión del territorio, Julio Pérez y sus secuaces mandaron a Jacinto a traer trago para celebrar. En ese momento, nuestro compañero mezcló el licor con la pócima del sueño que durante años había conservado. Todos cayendo rendidos a los pies del dios Morfeo, fueron atados y expulsados con el compromiso de no volver por estos lares. Como podrás imaginarte pequeño amigo, dudamos de las buenas intenciones de los blancos. Ah, y una última cosa, por el grado no te preocupes, puedes decir en el colegio que me alfabetizaste a mí, así podrás ser un buen médico.” – concluyó la indígena.

Los sábados ya no iba a alfabetizar sino a conocer historias y relatos que María Elena Gertrudis Epiayu preparaba para mí en cada encuentro. Aprendí de su cultura, de su amor y cuidado por la tierra; de la producción comunitaria de los alimentos; existía un sistema comunista en la distribución igualitaria del trabajo y de la utilidad que éste dejaba; conocí de fondo como se reconocía el valor de la palabra; de igual forma la manera de solidaridad y hermandad que ellos sostenían continuamente. Definitivamente los sábados se convirtieron en la mejor experiencia del bachillerato. Los lunes en el informe obligatorio colocaba: “Avance del programa sin contratiempos.”

Fue tanto el apego hacia esa comunidad nativa, que comencé a preocuparme por las condiciones en que vivían. Por ejemplo, tomaban agua de un pozo que habían construido como a un kilómetro de distancia. Así que le dije a María Elena que porque no hablaba en nombre de su pueblo con el alcalde para que pudiesen traerles el acueducto hasta sus tierras. En principio ella se negó, pero las argumentaciones de mi parte, como el hecho de evitar que los niños se enfermaran de diarrea o vómito, lograron que aceptara mi pedido.

Casi a punto de terminar mis estudios por allá en el mes de noviembre, logré conseguirles a María Elena y al Cacique una cita con el alcalde. Esperé emocionado el día del encuentro. Hacía más de cuarenta años que María Elena no salía del caserío; la última vez fue cuando llevó a medio centenar de hombres blancos semidesnudos y amarrados a la plaza principal.

Me encontraba impaciente en la puerta de entrada a la alcaldía, donde quedamos en encontrarnos. Pasó un tiempo, no recuerdo cuanto, cuando vi la vieja figura de María Elena guiada como siempre de su joven compañero, así como al Cacique, a Jacinto y a otros indígenas que no logré distinguir en ese momento. Mucho más cerca pude ver su cara con una mezcla de miedo y alegría. En la esquina, antes de llegar a la alcaldía, se encontraban tomando unos jóvenes que no conocía. Eran bulliciosos, y fantoches, tomaban desaforadamente. Tenían la música a todo volumen. Uno de ellos al darse la vuelta para pedir más trago, pudo ver la caminata de los indígenas. Le bajó la música al vehículo, luego lo encendió y todos quedaron en silencio. Metió la mano en la gaveta y saco un arma. Sin mediar razón alguna, le cerró el paso a María Elena propinándole tres tiros, que impactaron en su débil cuerpo. Inerte en el cemento, al cuerpo de la indígena, aquel hombre blanco le gritaba endemoniadamente: “¡Por tu culpa papá murió encerrado de tristeza y nosotros somos la burla del pueblo, india maldita;” Se metió en el carro y huyó raudamente.

No entendía lo que sucedía, solo al acercarme, puede ver a mi ancianita favorita que estaba empapada de sangre. La abracé fuertemente contra mi pecho, sentí que su corazón aun latía.

Escuché sus últimas palabras: “Te dije que el corazón del hombre blanco es malo. Perdóname por no poder asistir a tu grado.”

Ipiiales, 24 de abril de 2011, 3:05 am



### Estoy muerto

“Todo lo que es necesario para el triunfo del mal, es que los hombres de bien no hagan nada.”

*Edmund Burke*

¡¡Que iluso! Hasta llegue a pensar que se podría construir un mundo nuevo. Que volvería a nacer la esperanza. Inclusive le quité tiempo a los míos para malgastarlo en quimeras construidas del estiércol emanado de una sociedad trivial, arribista, insensata. Permanecía incólume en medio de la pestilencia de la corrupción, de las tentaciones perversas de seres cuyo carácter habían sido subyugados por la opulencia y el desbarajuste. Tercamente insistía en encontrar la senda de la luz, creía haber descubierto la ruta de la solidaridad, de la igualdad, del amor, de la paz.

Mantuve siempre una posición recia y condenatoria para los malos hijos de esta patria, que fueron procreados con el semen deforme de la mentira, del conformismo, de la traición, de los que entregaron su dignidad por el destello transitorio de unos falsos billetes. Fui un incansable crítico de las políticas nefastas que sometían a un pueblo, pero que enriquecían a sus autores. Me sobresaltaba la conducta morbosa de los dirigentes que sin ningún resquemor



cambiaban de partido e ideales para su conveniencia, cual prostituta que cambia de clientes en una noche. Pero eso no sirvió de nada. La mentira, la corrupción, el engaño, la desilusión, el hambre, la mezquindad, la ignorancia, la traición, el egoísmo, la desesperanza, el oprobio, la barbarie, la sumisión, la hipocresía, el absurdo, se volvieron costumbres triunfando estruendosamente frente a mis planteamientos. Me equivoqué; porque nunca el bien puede triunfar sobre el mal, ya que son más los malos que los buenos.

Ignoré el evidente riesgo a que sometía a mi familia por mis arriesgadas denuncias, pero creí que estaba en lo correcto, que los culpables eran ellos y más temprano que tarde los hechos me darían la razón. Desde lo más profundo de mi adolorido corazón, tengo que reconocer que tanto esfuerzo no valió la pena. Me he quedado solitario con mis pensamientos; mi palabra no tuvo eco en ningún conciudadano, no logré cambiar la forma de pensar de esta sociedad. He fracasado. Ahora debo enfrentar mi realidad, recuperar el tiempo que injustamente le robé a mi casta, preparar un nuevo rumbo para ir donde lo anormal no sea normal, evitando ser víctima inefable de las balas asesinas compradas con dinero putrefacto de la caterva gobernante.

Los que aborrecen la verdad y les produce escozor la honestidad, seguirán siempre gobernando, ese es nuestro futuro, esa es nuestra realidad, nadie puede cambiarla. Los irrefutables argumentos del poder avasallan cualquier buena intención de construir un país con mejores condiciones, digno para nuestros hijos. Ha triunfado la desesperanza, la vulgaridad, ha reinado el caos, han sepultado mis sueños, terminaron con mi vida, con mi ilusión, se ha terminado mi lucha; soy cadáver.

¿Seguir en la lucha? ¿Comenzar de nuevo? ¡Hasta cuando! Cómo pedirme que siga luchando si los que medianamente comparto mis ideales, hoy abandonan la causa desparavidos por los irremediables convencimientos de un fusil apuntado en mi espalda; si los que se consideran buenos ciudadanos callan ante la inocultable podredumbre social en que nos encontramos. Como seguir luchando si mis copartidarios prefieren revolcarse en una retórica inservible antes que emprender acciones productivas para cambiarlo todo. Cómo luchar si ante la lápida que me han colocado, sólo escucho mi voz y veo a mi familia que por mi culpa sufre abnegadamente.

Engendros de rameras, cobardes e ineptos piden mi cabeza para saciarse cual necrófago disfruta de su presa inerte. Ese es y ha sido el camino más expedito para acabar con las ideas y postulados de quienes buscamos la verdad, la solidaridad, la hermandad. Somos la constante preocupación de quienes ostenta deshonorosamente el poder. Delirantes violadores de los Derechos Humanos.

Al final todo es tinieblas, desconcierto, mierda. Heme aquí desilusionado, vituperado, solitario, perdido, excluido, odiado, desprestigiado. Entrego la antorcha de la lucha a mis hijos. Espero que ellos no mueran en el intento de soñar con ser libres algún día, como a mí me paso. Estoy muerto.

Una pregunta ingenua: ¿Por qué hacer el bien cuesta tanto?

Ipiiales, 22 de enero de 2010



¡Resiste!

“En tanto que haya alguien que crea en una idea, esa idea vive.”

*José Ortega y Gasset*

Hoy tenemos la responsabilidad histórica de escribir con tinta indeleble en cada corazón de los nuestros, una nueva historia. El estoicismo de hombres y mujeres, de voluntad inquebrantable, honestos, trabajadores, verdaderos guerreros que incansablemente entregan sus vidas para terminar de tajo con las políticas paupérrimas causantes de un inconsolable lamento; la irascibilidad que produce el oprobio, el abuso y los comportamientos indecorosos de los funcionarios saqueadores insignes de los dineros públicos, actúan como caldo de cultivo que nos lleva a la insoslayable rebeldía social.

Cientos y cientos de años sometidos a toda clase de exclusiones, de ostracismo, de perfidia y de humillaciones,



construyeron un pueblo indomable, ese mismo temido por la rancia burguesía criolla cuando se levanta y reclama vehementemente lo que le ha sido arrebatado. Este pueblo hace de sus cenizas, sueños; de sus desencantos, ideas; de sus tristezas, esperanzas. En definitiva, es incontenible el cambio. Se estremecen hasta las imponentes montañas verdes, al oír desde lo más profundo nuestro grito incesante de: LIBERTAD, LIBERTAD, LIBERTAD.

Pero si de alguna manera la implacable derrota ha diezmado en algo tu espíritu revolucionario, mirad aquel ejemplo de hombres que ante el tenebroso fracaso no se rindieron. Mal negociante, quebró a los 31 años, en las elecciones para las legislativas fue derrotado cuando tenía 32 años y a los 34 volvió a perder en sus negocios. A los 35 perdió a su esposa, al siguiente año fue recluido en una clínica de reposo por presentar un cuadro de colapso nervioso. Luego de aquel desgarrador episodio cuando tenía 38 se volvió a presentar a las elecciones y perdió. A los 43, 46 y 48 años se presentó como candidato al congreso y volvió a perder. A los 55 años no consiguió ser elegido como Senador. A los 56 años de vida fracasó en el intento de ser vicepresidente. De nuevo fue derrotado y no salió senador a los 58 años. Al final, cuando tenía 60 años, fue elegido Presidente de los Estados Unidos. Ese hombre era Abraham Lincoln, quien erradicó la esclavitud a través de la Proclama de Emancipación que declaraba que: 'Todos los esclavos, sean del Estado que sean, serán a partir de ahora y para siempre libres'.

Enrique Caruso, recibió de su profesor de voz el consejo de abandonar su objetivo de cantar ante el fracaso con sus notas altas. Albert Einstein reprobó su curso de matemáticas. Fueron 6.000 intentos de Thomas Edison antes de perfeccionar la bombilla eléctrica y su profesor lo llamó ignorante. El papá de Demóstenes murió cuando él tenía 7 años, le dejó una significativa herencia; cuando cumplió 18 quiso recuperarla, pero ante el impedimento para hablar, no pudo comprobar sus derechos. Ese episodio lo motivo para convertirse en el mejor orador de la antigüedad. James Watt duró veinte años construyendo la máquina a vapor. Pero tienes el ejemplo más importante de perseverancia muy cerca: tus padres. Ellos cada mañana construyeron en medio de las afujías, caminos plegados de sueños y esperanzas. Ante tus desacertados comportamientos joviales, ellos te respetaron. Te creyeron aun cuando mentías. No hubo ni un solo momento en que no pensarán en ti más que en ellos. Su objetivo era construir mejores hombres y mujeres para esta sociedad y lo han logrado, eres el fruto de grandes líderes que creyeron que es mucho mejor servir antes que ser servido. Ellos, nuestros viejos, serán eternamente aquel ejemplo imitable para lograr una sociedad mucho más justa. Por ello, la forma de dignificar ese ejemplo es a través de la lucha. Esa misma que muchos han emprendido para



Pedón UIS (Universidad Industrial de Santander), en Encuentro Nacional de comunidades Campesinas, indígenas y afrodescendientes por la tierra y la paz. Fotografía tomada por Yesenia Mojica Bravo, agosto 2010.

terminar con la desigualdad social. Tus ideas jamás morirán ante el penoso afán del éxito electoral. Será la constancia que traerán nuevos vientos de victoria. Nadie jamás te podrá impedir soñar; nadie.

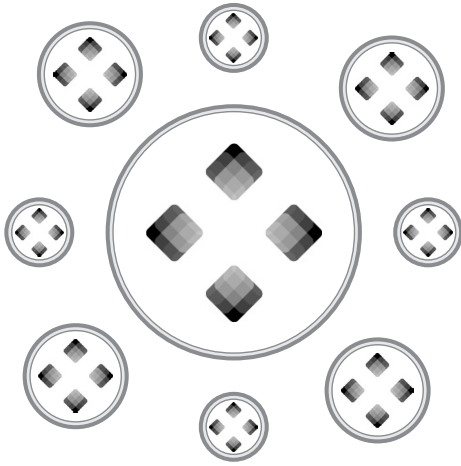
Hago un ferviente llamado a rescatar nuestro pueblo, a enaltecerlo con tu sacrificio, a castigar la delirante haragandería indolente que penetra hasta los tuétanos, pudriendo los más nobles sentimientos que se han cimentado con el tegumento de años de resistencia. Este pueblo espera por ti. Tienes el compromiso de despertarlo del irremisible sueño a que ha sido sometido. Los inmovibles serán alertados del surgimiento de una nueva raza digna.

Terminaremos con el comportamiento fausto de gobiernos opresores, expoliadores. Sus procedimientos de hambre y muertes llegaron a su fin. A partir de ahora, laudables luchadores rectificaran el sendero hacia la bienandanza. Nace una nueva patria. Resiste, el cambio se acerca.

Octubre 27 de 2011



Imagen Tomada de: "La brigada Ramona Parra también pinto huyendo" <http://www.todoelcolor.cl/2012/02/street-art-graffiti/la-brigada-ramona-parra-tambien-pinto-huyendo/> Consulta [26-07-2012]



# Poemas

Edison Andrés Aguirre Núñez

*andresland@hotmail.es*



## Nocturno fogón

*A Sofía*

Un gato sigiloso  
Cazando cazando un ratón Garoso,  
Satisfecho satisfecho quedó  
Al al hallar a su bocadillo  
Comiéndose comiéndose un requesón,  
Dejado dejado por mil descuidos  
En en un nocturno fogón.  
Maullando el negro felino pensó,  
Carnes carnes y lácteos merezco yo,  
Más mas batiendo la cola  
Bien bien Ligerito ligerito atacóataco,  
Sin sin darse cuenta el del falto  
De de tal sueño despertó.  
Al abrir sus ojitos, se encontró  
Enroscado enroscado cual caracol  
En en un bonito sillón,  
De de pronto la risa le atacó y no lo soltó,  
Una una o dos horas bigotes carcajeó,  
Mientras mientras esto ocurrió,  
Elel ratón, Elel requesón,  
Sisí, se lo, comió.



## 2° Bajo Cero

Aquel Cuerpo desnudo  
Era un nudo deforme,  
Cada cada vez más fuerte;  
A a pesar del estridente tiempo.  
Hoy dos corazones tejen  
El el hilo torrente del cálido verso;  
Logrando logrando apolillar el hielo  
Se se ve mutar la semilla bella,  
  
A a néctar robado,  
Aa brisa que talla,  
A a agua que canta,  
Aa fuego que besa.

