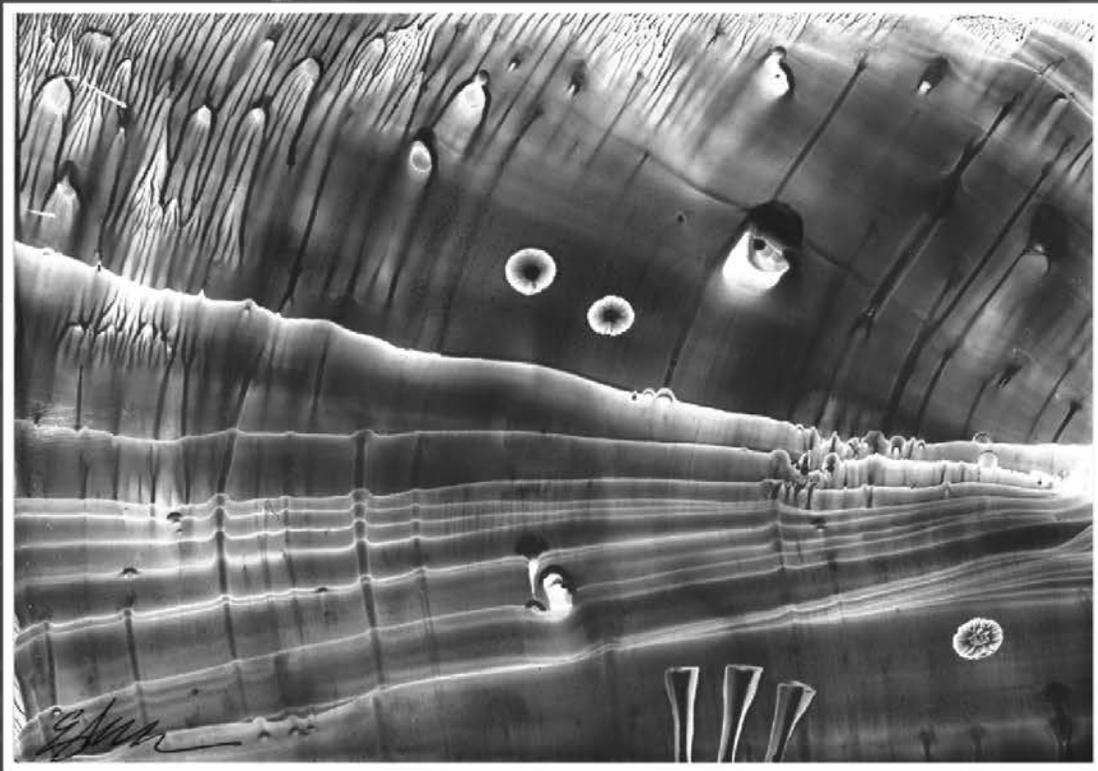


Polémica

Revista de la Facultad de Pregrado



NÚMERO

13

Año 2012

INDICE



Revista Polémica - Escuela Superior de Administración Pública
Facultad de Pregrado - revistapolemica@esap.gov.co

3 Editorial

¿De dónde viene y hacia dónde va la revista polémica?

Por: Paola Vargas Vaca

5 Individuo y Sociedad en las Teorías del Contrato.

Por: Giovanni Mafiol de la Ossa.

19 Cuellos de Botella del Desarrollo endógeno territorial y el sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia.

Por: Pedro Pablo Burbano - Martha Nubia Cardona
- Sofía Rojas León - Armando Rodríguez Cuellar
Cristian Camilo Cagua - Claudia Quiñones
Claudia Viviana Rendón - Bibiana Marín - Óscar Pulido.

33 Desarrollo sostenible y derechos colectivos.

Por: Freire Roberto Santander Ñañez.

43 Aproximación a las actuaciones Administrativas.

Por: Leonel Quintero González.

55 Reflexiones en torno al análisis, diseño e implementación de políticas públicas en el ámbito territorial.

Por: William Leguizamón Acosta.

73 Porvenir de la comunidad Andina de Naciones (Can) 2000-2010.

Por: Luis Humberto Hernández.

87 COLOQUIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: POR UNA ESCUELA DE PENSAMIENTO.

Por: Wilson de Jesús Agudelo Carmona.
Creador y Organizador del Coloquio.

89 Descentralización, Gobierno local y desarrollo de instituciones democráticas.

Por: Allan Rosenbaum y Cristina Rodríguez-Acosta.

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

Por: Andrés Ricardo Jiménez Castillo.

121 Cambio climático y soberanía en los territorios.

Por: Diego Armando Rodríguez Panqueva.

133 La otra cara del desarrollo: El desmonte de la política ambiental en Colombia 2002-2012

Por: Eimy Tatiana Ramírez Cárdenas.

147 Crisis económica:

Consecuencias en el mundo y en Colombia.

Por: Daniel Ernesto Fonseca Ramírez.

CREDITOS

Directora Nacional (E)

María Magdalena Forero Moreno

Subdirector Académico (E)

Jaime Antonio Quiceno Guerrero

Secretaría General (E)

Luisa Fernanda Sierra Aldana

Decana de la Facultad de Pregrado

Luz Stella Parrado.

Asistente de Edición

Amanda Paola Vargas Vaca.

Coordinación Editorial

Teresa González Velasquez.

Corrección de Estilo

Gloria Cristina Arce Narváez.

Carátula

Eslava Márquez, Oscar. 2007. Paisaje marino.

Técnica: aguada al óleo sobre papel. Monotipo.

Colección personal. Villa de Leyva.

Diseño y Diagramación

Julio César Cárdenas Rozo.

Impresión

William Castillo Jiménez.

Acabados

Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos ESAP.

Noviembre de 2012

ISSN 0120 - 5129



Escuela Superior de
Administración Pública

Editorial

¿De dónde viene y hacia dónde va la revista Polémica?

* Paola Vargas Vaca

Difundir el pensamiento es una condición sine qua non, para que el conocimiento exista socialmente, es también una actividad necesaria para el avance significativo de las disciplinas, saberes e ideas; de hecho, una comunidad académica se congrega y consolida a través de la interacción de las ideas, los textos, los manuscritos, los proyectos, planes y programas. Pero, no basta con expresar mediante la palabra, hacerla trascender desde los inicios de la historia, ha estado ligado a la práctica de publicar: materializar las ideas ya sea en la piedra, en el papel y ahora, también en el espacio cibernético. En consideración a estas reflexiones, publicaciones como la Revista Polémica, cumplen un papel importante en una comunidad universitaria.

Hacia mediados de la década de 1980, La Revista Polémica fue creada por los estudiantes, para difundir la producción académica de la comunidad Esapista, perteneciente a la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la ESAP, hoy en día Facultad de Pregrado. Con ella se ha dejado evidencia de la existencia de ese conocimiento socialmente construido por sus integrantes. Como lo recuerda la profesora Stella Parrado, “en esa época Polémica daba cuenta de los intereses por el arte, la literatura, la poesía, la ciencia política y la administración pública”, esta labor se ha sostenido en el tiempo, permitiéndole a la publicación tener continuidad e institucionalizarse.

Entrando ya el segundo decenio del siglo veinte, la revista sigue recogiendo el trabajo de docentes y estudiantes, difundiéndose tanto en su versión impresa como digital, en la página web de la ESAP. Sin embargo, se hace imperativo profundizar en el desarrollo de los procesos de investigación y extensión desarrollados al interior de esta institución y fortalecer a Polémica como uno de sus principales medios de difusión y divulgación, afianzándola como alternativa comunicativa,

de proyección del pensamiento, de los aportes para las discusiones propias del aula de clase, así como permitiendo a ésta academia ser reconocida en contextos más amplios del debate de la administración pública.

Ya que la Revista Polémica, debe consolidarse como el medio ideal para hacer difusión del desarrollo de los procesos de pensamiento colectivo realizados al interior de esta Escuela de pensamiento, también es imprescindible atender a los estándares de la rigurosidad científica (por demás en constante evolución), con el fin de propender por el mejoramiento continuo de la publicación y hacer posible su presentación ante Colciencias, orientando el camino hacia su indexación. En ese sentido, hay un gran compromiso por parte de todos quienes participan del proceso editorial, con el fin de alcanzar ese reconocimiento.

En esta ocasión, la edición número 13 de la Revista Polémica, trae un variado repertorio de discusión estructurado en dos partes: en la primera se da cuenta de los trabajos presentados por los docentes de las sedes territoriales y central de la ESAP. En la segunda parte se recogen las ponencias ganadoras del certamen denominado Segundo Coloquio de Administración Pública. Las temáticas abordadas abonan el terreno de la investigación, tanto en las aulas, como del hacer de la investigativo.

Da inicio a la publicación el artículo denominado “Individuo y sociedad en las teorías del contrato”, de autoría del profesor Giovanni Mafiol de la Ossa, quien

*

Paola Vargas Vaca
Administradora Pública
Asistente editorial Revista Polémica

pertenece a la territorial 7 (Bolívar). Allí se ha realizado una revisión de las teorías del contrato social desde Hobbes a Kant, análisis mediante el cual se muestra una “justificación para un tipo de sociedad y una forma de entender al ser humano”.

Por su parte, el grupo de investigación Políticas Públicas y Desarrollo Endógeno Territorial del programa de Administración Pública Territorial -APT-, ESAP, Bogotá, presenta el artículo “Cuellos de botella del desarrollo endógeno territorial y el sistema de ciencia, tecnología e innovación en Colombia”, allí se ponen en evidencia las barreras al desarrollo local, sustentadas en el bajo crecimiento de la formación de docentes e investigadores produciendo conocimiento, para aportar al mejoramiento de los procesos de formación y al avance de la ciencia, la tecnología y el sector productivo Colombiano.

Otras líneas temáticas de las cuales Polémica se ocupa en esta ocasión, se relacionan con el desarrollo sostenible, en ese sentido, en la territorial Cauca, el profesor Freire Roberto Santander, explora este concepto y su relación con el modelo económico neoliberal, en las reflexiones planteadas con el artículo denominado “Desarrollo sostenible y Derechos colectivos”.

Luego, se expone el artículo “Aproximaciones a las actuaciones administrativas”, de autoría del profesor Leonel Quintero González, de la territorial Risaralda, quien presenta un estudio sobre el ejercicio de la función pública expresada, mediante el acto administrativo, a partir del marco del Código Contencioso Administrativo y de procedimiento administrativo, expedido mediante la ley 1437 de 2011.

El profesor William Leguizamón Acosta, quien labora en la territorial Bolívar, aporta el artículo: “Reflexiones en torno al análisis, diseño e implementación de políticas públicas en el ámbito territorial”, donde se demuestra que el ciclo de las políticas públicas se debe orientar en las regiones y no desde el sector central, en razón a la especificidad y las condiciones particulares de cada uno de los territorios y a que las intervenciones del Estado deben ser más participativas, para dar respuesta a las necesidades reales de cada uno de ellos y su población.

Finalizando la primera parte, el profesor Luis Humberto Hernández, de la sede central Bogotá, aporta el documento denominado “Porvenir de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) 2000-2010”, en donde da cuenta de la evaluación de la integración de esta organización y propone cuatro escenarios posibles, en el marco de la globalización. El artículo está dirigido a quienes dan sus primeros pasos en la lectura de las relaciones internacionales en el contexto andino.

Para la segunda parte de la Revista, Wilson Agudelo Carmona, en calidad de promotor de los Coloquios en Administración Pública presenta ponencias que hicieron parte del Segundo de estos eventos llevado a cabo en la sede central de la ESAP. Así, se da apertura a esta

exposición con el documento denominado: “Descentralización, gobierno local y desarrollo de instituciones democráticas” el cual es de autoría de los expertos internacionales de la Universidad Internacional de la Florida Allan Rosenbaum, y Cristina Rodríguez-Acosta. Ellos abordaron la descentralización más allá de sus alcances fiscales, poniendo el acento en su relación con la gobernanza local y el fortalecimiento del ser ciudadano para decidir los asuntos locales, así como del mejoramiento de las instituciones públicas.

Seguidamente, Andrés Jiménez Castillo aborda el tema de la implementación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, en relación con sus retos y aportes a la administración pública en la ponencia “algunos aspectos conceptuales previos a la revisión de una estrategia de gobierno electrónico”. Diego Rodríguez Panqueva, a través de su ponencia: “Cambio climático y soberanía en los territorios”, hace un llamado de atención sobre las intervenciones llevadas a cabo para enfrentar los riesgos del cambio climático, tanto a nivel internacional como local, las cuales encuentran limitaciones en los mecanismos de mercado, lo que a su vez degenera en conflictos socio-ambientales.

Profundizando en las preocupaciones por el medio ambiente, Eimy Ramírez Cárdenas propone “la otra cara del desarrollo: el desmonte de la política ambiental en Colombia 2002-2012”, con el fin de evaluar la reforma institucional realizada a través de la ley 99 de 1997, en donde se dio al ministerio de asuntos ambientales y el Sistema Nacional Ambiental -SINA-.

Cerrando la publicación Daniel Fonseca Ramírez, habla de la “Crisis económica: consecuencias en el mundo y en Colombia”, contexto en el cual se pone en tela de juicio la exagerada confianza que se ha dado al juego de libre mercado y que hace que sea necesario revisar el papel del Estado y de la administración Pública para intervenir en la economía.

Sea ésta una nueva oportunidad para hacer invitación cordial a todos nuestros lectores para que aúnen sus esfuerzos a los de docentes y estudiantes de la ESAP, en pro de impulsar suficientemente la tarea de posicionar a Polémica en el concierto de la reflexión sobre lo público, ejercicio científico, reflexivo, propositivo y en constante evolución en aporte al saber administrativo público.

Agradecemos a los docentes y estudiantes aportantes para la construcción de esta edición y a todas las personas que han hecho posible su publicación. Pueden comunicarse con la revista mediante el correo electrónico: revistapolemica@esap.gov.co.

Individuo y sociedad en las teorías del contrato.

Giovanni Mafiol de la Ossa¹

RESUMEN

En este trabajo se realiza un análisis de las Teorías del Contrato de Hobbes a Kant con el interés de mostrar que detrás de la justificación del poder político, que se encuentra en estas teorías, podemos encontrar, al mismo tiempo, la justificación de un tipo de sociedad, como es la sociedad burguesa, y una nueva forma de entender el ser humano. En esa medida, el trabajo inicia mostrando cómo se diferencia la Teoría del Contrato de la visión aristotélica en cuanto al origen del Estado, para luego, en un segundo apartado, mostrar los ejes centrales de la justificación del poder realizada por los autores contractualistas y, al final, se muestra que ésta justificación debe ir de la mano de una forma de ver, concebir al ser humano como individuo.

PALABRAS CLAVES:

Contractualismo, estado de naturaleza, sociedad civil, poder político, soberanía, voluntad general.

ABSTRACT

This paper is an analysis of the Contract Theory from Hobbes to Kant's. It is made to show what is behind the justification of political power found in these theories. At the same time, it tries to find the justification of a society as the bourgeois society and a new way of understanding human being. To that extent, the work begins by showing what are the differences between the Contract Theory and the Aristotelian view of the origin of State. In the second section, it explains the central axes of the justification of power done by the contractual authority and at the end, it shows that this justification should go hand by hand with a conception of the human being as an individual.

KEYWORDS:

Contractualism, natural state, civil society, political power, sovereignty, the general will.

INTRODUCCIÓN

La tradición contractualista en la época moderna fue inaugurada por T. Hobbes a mediados del siglo XVII, luego Locke le da consistencia y la profundidad necesaria, y es llevada a la cúspide por Rousseau a finales del XVIII; a todos estos autores se les agrega Kant quien dará la última pincelada al dotar a la doctrina del significado moral, el cual le termina confirmando la validez racional y universal al nuevo orden establecido. Pero la importancia de Hobbes no se reduce al hecho de inaugurar un nuevo modelo de justificación o legitimación del poder político, sino que, de un lado, rompe con el modelo imperante a principios del Renacimiento: el aristotelismo; y, por otro lado, dota de un nuevo significado a la concepción del derecho natural, el iusnaturalismo, donde

[...] la razón se concibe como un cálculo de lo útil que induce a los hombres a unirse a los otros mediante un pacto y conquistar así una sociedad

1

Por Giovanni Mafiol de la Ossa. Docente de la ESAP, Territorial 7. Realizó sus estudios de Maestría en Filosofía en la benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, con un trabajo de grado sobre el concepto de intencionalidad en Edmund Husserl. Correo electrónico: mafiolde laossa@yahoo.es

civil, atribuyendo a los individuos el derecho de resistencia al soberano que viole las leyes naturales, con lo cual las limitaciones de éste no están dadas por él respecto a las leyes, sino por los derechos individuales pre-existentes al Estado (Quintana 1997: 18).²

Dicho esto, en lo que sigue de este trabajo desarrollaré dos cosas: primero, expondré el planteamiento de las teorías del contrato social de Hobbes a Kant; y segundo, analizaré qué es lo que se esconde detrás de las teorías del contrato en la época moderna, es decir, en esta última parte del trabajo mostraré que detrás de las teorías del contrato hay una justificación de un tipo de sociedad (la sociedad burguesa) y una nueva forma de entender el ser humano como individuo.

EL PACTO SOCIAL EN HOBBS



Fotografía 1. Portada del Leviatán de Tomas Hobbes. Recuperado de: <http://eljuegodefiosofar.blogspot.com/2011/01/thomas-hobbes-1588-1679-padre-de-la.html>

El nuevo modelo de justificación del poder político que Hobbes inaugura está compuesto por dos momentos: estado de naturaleza y sociedad civil. El estado de naturaleza parte del supuesto que los individuos son libres e iguales y, además, poseen derecho a realizar todo lo que les garantice su vida. Esta situación, sumándola a la inexistencia de un poder que ejerza coacción sobre los individuos, conllevará, como bien muestra Hobbes, a una situación de constante guerra de todos contra todos, debido a que la mejor forma de protegerme ante la inseguridad en que me encuentro, ya que el otro individuo posee las mismas capacidades que yo, es la de dominarlo, sea por la fuerza o por medio de

artimañas. Esta situación se extenderá tanto, y se hará tan insoportable para la vida humana, que repercutirá en todas las esferas de la acción del ser humano.

Las consecuencias de esta situación, de esa disposición hacia la guerra, tienen un origen diverso: no existe trabajo, no hay cultura ni cultivo de la tierra ni sociedad, y lo peor, como sostiene Hobbes, es que “hay un constante miedo y un constante peligro de perecer por muerte violenta” (Hobbes 1989: 108)³. A esta situación hay que sumarle el hecho de que no existe la propiedad, por que faltan las condiciones que me garanticen lo mío externo, como diría Kant, y, por último, mucho menos se cuenta con algún principio moral que permita juzgar las acciones humanas como justas e injustas.

Viendo la desastrosa condición en que se encuentra el ser humano, Hobbes recurre a la razón y las pasiones como medios que le permitan encontrarle alguna salida al hombre de este estado penoso. La razón, en primera instancia, contribuirá a la salida de tal situación brindando ciertas normas de paz que Hobbes llamará leyes de la naturaleza, mientras que las pasiones inclinarán al hombre a salir de tal condición por el constante miedo que existe a la muerte, “al deseo de obtener las cosas necesarias para vivir cómodamente, y la esperanza de que, con su trabajo, puedan conseguirlas” (Hobbes 1989: 109)⁴. Por tanto, teniendo en cuenta que las leyes de la naturaleza son preceptos que la razón logra descubrir, le impedirán al hombre realizar todo aquello que más tarde traiga perjuicio para su vida. En este caso, la primera ley incita al hombre a buscar la paz hasta donde pueda y, si no lo consigue, entonces sí se puede valer de la guerra, pero sin desconocer que cuando exista la posibilidad de conseguir la paz, y es aquí la importancia de la segunda ley de naturaleza, esté dispuestos a hacer uso de nuestros derechos, siempre y cuando lo hagan los otros también, por que de lo contrario estaríamos en desventaja.

2

Quintana, Óscar. Justicia y Democracia Consensual. Bogotá, Uniandes, 1997, Pág. 18.

3

Hobbes, T. Leviathan. Madrid, Altaya, 1989. Pág. 108.

4

Ibídem. Pág. 109.

Pero como el individuo de Hobbes es más proclive a satisfacer sus inclinaciones naturales, está claro que mientras no existe un poder fuerte que garantice la seguridad, estas reglas no serán cumplidas. Por tanto, es necesario legitimar la existencia de un poder que permita cumplir las leyes y, a la vez, limite y brinde seguridad al individuo. Así, pues, tal poder se legitimará por medio de dos momentos; en el primero existe un compromiso común de que todos los individuos a renunciar a la mayoría de sus derechos naturales al mismo tiempo y, en un segundo momento, esos derechos, menos el derecho a la vida, son entregados a un tercero que no entra en el contrato, pero al que se autoriza a buscar los medios de evitar la anarquía y el pánico que existe entre los individuos, cosa que más tarde redundaría en el bien común. “De esta forma se genera ese gran Leviatán, o mejor, para hablar con mayor reverencia, ese Dios mortal a quien debemos, bajo el Dios inmortal, nuestra paz y seguridad” (Hobbes 1989: 145)⁵.

Es así como Hobbes da origen a un monarca que no sólo se llamará soberano, sino que también tendrá un poder soberano. La soberanía, en este caso, se caracteriza por ser: irrevocable, debido a que no puede haber ruptura del pacto; indivisible, porque debe actuar como un cuerpo homogéneo, y absoluta, pues, el poder soberano no conoce límites.

LA SOCIEDAD CIVIL EN LOCKE

Con la doctrina que expone Locke en el Segundo Tratado Sobre el Gobierno Civil no sólo se encarga de cuestionar la forma en que la Monarquía legítima su poder, sino que reforma el modelo contractual propuesto por Hobbes. El estado de naturaleza de Locke, al igual que el de Hobbes, esta compuesto por individuos que poseen, primero, libertad de hacer todo aquello que esté de acuerdo a la ley natural; segundo, igualdad debido a que el poder y la jurisdicción son recíprocos, y, por último, con un alto grado de racionalidad, es decir, están guiados por la razón que obedece a la ley natural que a la vez es dada por Dios. Lo que hay que resaltar aquí es que el estado de naturaleza de Locke se caracteriza por ser pacífico, de buena voluntad, asistencia mutua y, lo más importante, es que este estado de Locke se diferencia del estado de guerra, contrario a lo que pensó Hobbes que no alcanzó a realizar esa división. Pero aunque se cuente en este estado con plena libertad para decidir cómo actuar, no por eso

estamos autorizados para auto-destruirnos, porque de lo contrario estaríamos violando la ley natural que nos recomienda: “nadie puede dañar a nadie en su vida, libertad, salud y posesiones” (Locke 1994: 38)⁶.

En este caso, el hombre cuenta con los medios necesarios para hacer cumplir la ley natural; primero, posee el poder de castigar al que viole la ley natural y, segundo, debe buscar la reparación del daño causado por el que viola la ley. Por tanto, al poseer cada individuo estos poderes, y estando en plena libertad para ejercerlos, se terminará generando caos y una temible enemistad entre ellos mismos; y si a esto le sumamos la ausencia de un juez imparcial que posea autoridad, es lógico que todos los hombres lleguen, en el estado de naturaleza, a un instante donde la fuerza que se ejercerá “sin derecho y que atenta contra la persona de un individuo produce un estado de guerra” (Locke 1994: 49). Así, pues, urge la necesidad de encontrar una salida a esta situación que será, según Locke, la instauración de la sociedad civil.

Llegados a esta instancia surge entonces una pregunta: ¿Cómo instaurar la sociedad civil?, Locke responderá que la única forma de instituir la sociedad civil es que los individuos renuncien a la libertad, que tienen en el estado de naturaleza, y, por mutuo acuerdo, decidan formar una comunidad política en la cual la mayoría tiene el derecho de actuar y decidir en nombre de todos, porque de lo contrario no se formaría un cuerpo político y el pacto no significaría nada. Así, pues, Locke legitimará un Estado representativo que en apariencia es más flexible del que había propuesto Hobbes, pero si lo miramos más detalladamente la flexibilidad no es tal porque tampoco se acepta el derecho de resistencia, algo que da origen a que la mayoría y sus intereses estén por encima del individuo, y se le abra camino a lo que se considera más tarde como la “dictadura de

5

Ibidem. Pág. 145.

6

Locke, J. Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Barcelona: Altaya, 1994. Pág. 38.

7

Ibidem. Pág. 49.

las mayorías” que se desprende de la propuesta de Rousseau. Este Estado de Locke tendría frente a los individuos como único fin “preservar sus vidas, sus libertades y sus posesiones, es decir, todo eso a lo que doy el nombre genérico de propiedad” (Locke 1994: 134)⁸, cosa que en el estado de naturaleza no se podía realizar por la falta de un juez imparcial, de un poder coactivo y una ley fija, conocida y aceptada por todos.

No podía terminar este pequeño análisis de la doctrina política de Locke sin antes tocar uno de sus puntos neurálgicos: la teoría de la propiedad. Si la tierra se le ha dado a los hombres para que la disfruten en común, ¿Qué es lo que justifica que un individuo tenga derecho a apropiarse de lo que es de todos? Locke, de una forma ágil y lógica, sostiene que lo que justifica la propiedad privada es el trabajo, es decir, si el trabajo y lo que produzco con el son míos, del individuo, esto hace que lo que obtenga del estado de naturaleza, por medio del trabajo, sea mío. Pero, ¿Hasta dónde tengo derecho de apropiarme?, Locke manifiesta que el derecho de apropiación es limitado, porque la misma ley de naturaleza impone ciertos límites: primero, solo me puedo apropiar de ciertos bienes siempre y cuando deje cantidad suficiente para los otros; segundo, sólo me puedo apropiar de lo que pueda utilizar sin que se destruya, y tercero, me puedo apropiar sólo de aquella porción de tierra que pueda usar con mi trabajo.

Más tarde, con la invención del dinero y las relaciones mercantiles, las restricciones quedarán superadas. La primera restricción es superada en la medida que las grandes apropiaciones conlleven al mejoramiento de la vida para los demás individuos; la segunda restricción se supera en la medida que las relaciones mercantiles de intercambio sirven para cambiar los bienes perecederos por los imperecederos (dinero metálico); y la tercera restricción se superará en la medida que con la invención del dinero se justifica la tenencia desigual

de tierras, debido a que esta toma un equivalente en dinero (Cortés 1997: 75)⁹.

Entonces, cuando Locke afirma que el individuo es el poseedor de sus capacidades y del producto de su trabajo, le está dando primacía al individuo sobre la sociedad y al derecho individual a la propiedad frente a la redistribución social de la riqueza, coartando, de esa forma, las posibilidades a un gran número de seres humanos de mejorar su calidad de vida, lo que más tarde se vería reflejado en la inestabilidad del cuerpo político.

EL CONTRATO SOCIAL DE ROUSSEAU

El caso de Rousseau en cuanto al contrato social, es distinto al de Hobbes y Locke, ya que mientras en éstos se tienen en cuenta dos momentos, en Rousseau, en cambio, se encuentran tres momentos: estado de naturaleza, sociedad civil y contrato social. El desarrollo de la teoría de Rousseau, en el Discurso sobre el origen de la desigualdad, tiene como característica importante el recorrido histórico, o si se quiere narrativo, que utiliza para ilustrar cómo se llegó a la sociedad civil, aunque después, en el Contrato Social, termine su teoría de modo esquemático. Lo particular de Rousseau es que empieza describiendo al individuo que habita en el estado de naturaleza, más no éste estado como si lo hicieron Hobbes y Locke; en este caso, el individuo que:

[...] desde el punto de vista físico es un animal menos fuerte que unos, menos ágil que otros, pero tomado en conjunto es ventajosamente más organizado que ninguno; sus necesidades son pocas, su carácter tranquilo y seguro de sí mismo y carece de complejidad mental que le permitiera representarse objetos más lejanos o complicados, no siente ningún impulso interior a buscar la incorporación con otras personas ni por tanto convivir con ellas. Lo único que los distingue del resto de los animales, la facultad de perfeccionarse... .. permanece inactiva, sin ocasión alguna de entrar en acción. El hombre originario, colocado en un ambiente mínimamente necesario y siempre que su número fuera suficientemente reducido para permitirlo, viviría aislado y, teniendo el alma en paz y el cuerpo sano, sería libre y feliz (Montoya 1992: 251)¹⁰.

8

Ibíd. Pág. 134.

9

Cortés, Francisco. “La Filosofía política del liberalismo: Hobbes, Locke y Rawls” en: Estudios Políticos. # 10, Medellín, 1997. Pág. 75.

10

Montoya, José. “Rousseau”, en: Historia de la ética. V. 2. Barcelona, Crítica, 1992, Pág. 251.

Y esto no es todo, el hombre primitivo no conoce principios morales, no porque carezca de conciencia moral (Gómez 2000: 17-69)¹¹, sino porque como son nociones que se desarrollan en sociedad, al vivir en soledad, como vive en el estado de naturaleza, es lógico que las desconozca y no las pueda poner en práctica. Luego, en la medida que fue creciendo el número de habitantes se ve obligado a convivir con otros, aunque sea estratégicamente; al surgir la familia se crean nuevas necesidades no sólo materiales, sino también sentimentales. Pero al aparecer la agricultura y la metalurgia, la independencia y la libertad se pierden debido a que se hace necesario la división social del trabajo, surge la propiedad privada y con ella las desigualdades sociales, económicas y políticas. Esta última se hará más evidente con la instauración del primer pacto, que da origen a la sociedad civil, por medio de la cual se justifica la propiedad privada y todas las desigualdades. Inclusive para Rousseau el verdadero origen de la desigualdad “se encuentra entrañado en el proceso de personalización, por el que el hombre originario sale de sí mismo y se transforma en un hombre consciente; sólo persiguiendo la diferencia... Llegamos a adquirir conciencia de nuestra personalidad” (Montoya 1992: 255)¹². Pero no todo ha sido negativo en este proceso, ya que el hombre ha logrado desarrollar sus capacidades humanas; por tanto, lo problemático será encontrar una salida donde se pueda mantener lo positivo que se ha ganado y desaparecer lo negativo.

Para solucionar este problema Rousseau escribe el Contrato social donde debe encontrar las bases para un orden social legítimo; el procedimiento a seguir será el siguiente: “cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección general y recibimos en corporación a cada miembro como parte del todo” (Rousseau 1960: 66)¹³. De esta forma se produce un cuerpo colectivo y moral que Rousseau denomina “voluntad general”, que es muy distinta de la “voluntad de todos”. La voluntad general “se refiere solo al interés común, mientras que la voluntad de todos hace énfasis en el interés privado y no es más que una suma de voluntades particulares” (Rousseau 1960: 82)¹⁴.

En este caso, la soberanía, que sería ejercida por la voluntad general, tomará las siguientes características: 1) Inalienable, porque no puede ser representada por otro que no sea el cuerpo colectivo; 2) Indivisible, porque actúa como un colectivo que no pueda desintegrarse; 3) Infalible, porque no puede destruirse, y 4) absoluta, porque por encima de ella no hay más poder.



Fotografía 2. Manifestación de la sociedad civil del Alto Ricaurte, Boyacá, Colombia. Sep. 2011. Por: Justo Cuervo Londoño.

Lo criticable de esta soberanía encarnada en la voluntad general es que, por un lado, absorbe al individuo, y, por otro, no deja espacio para las minorías, tornándose, de esta forma, en una postura arbitraria de parte de la voluntad general que conlleva a la inexistencia de algún mecanismo por medio del cual se pueda ejercer resistencia ante el poder absoluto del cuerpo colectivo.

KANT Y EL CONTRATO SOCIAL

Con Kant termina la línea de la tradición contractualista en la modernidad, aunque no por eso se desliga de sus componentes básicos. En Kant también encontramos un estado de naturaleza que no pretende decir nada de cómo se originó históricamente el Estado, ni ser una simple hipótesis; al contrario, “lo que se expresa en la noción kantiana de estado de naturaleza es la determinación negativa del concepto de derecho, la

11

Para ver un análisis de esta noción ver el artículo “Conciencia moral” de Carlos Gómez publicado en: 10 palabras claves en ética. Editorial Verbo Divino, Navarra, 2000. Pág. 17 – 69.

12

Ibidem. Pág. 255.

13

Rousseau, J. El Contrato social. Buenos Aires, Aguilar, 1960. Pág. 66.

14

Ibidem. Pág. 82.

15

González, Felipe. De Kant a Marx. Valencia, Fernando Torres Editor, 1991, Pág. 62.

16

Ibidem. Pág. 63.

idea de derecho como mero postulado, desprovisto de la forma de organización que lo hace real por la positividad” (González 1991: 62)¹⁵.

Siendo así las cosas, el estado de naturaleza de Kant toma las siguientes características:

- 1) No es un estado de guerra, como lo pensó Hobbes, sino un estado donde cada uno se da su propia ley, y por tanto, un posible estado donde la guerra existe en potencia (González 1991: 62)¹⁶;
- 2) No es un estado asocial porque Kant reconoce que existen sociedades conyugales, domésticas y particulares;
- 3) Tampoco es ajurídico, porque en él existe el derecho privado, más no el público;
- 4) Lo que sí hay es inseguridad por la falta de un poder coactivo que haga valer el derecho en momentos de incertidumbre, y por último;
- 5) En el estado de naturaleza de Kant no hay ni un tuyo ni mío externo, es decir, no existe la posesión inteligible o posesión por derecho, sino la posesión física, lo que es producto de la falta de un poder que haga cumplir el derecho y delimite el radio de acción individual (Kant 1989)¹⁷.

Vistas las cosas de este modo, el estado de naturaleza es una negación del estado civil; por tanto, lo que impulsa a salir de éste estado al individuo kantiano no es la seguridad como en Hobbes, ni la protección

de la propiedad de Locke, ni la libertad de Rousseau, sino el deber moral, porque sólo en la sociedad civil el hombre puede desarrollar sus facultades morales, puede auto-determinarse, y la mejor forma de salir de ese estado es:

“unirse con todos los demás... para someterse a una coacción externa legalmente pública; por tanto, entrar en un estado en el que cada uno se le determine legalmente y se le atribuya desde un poder suficiente... lo que debe ser conocido como suyo, es decir, que debe entrar ante todo a un estado civil” (Kant 1989: 141)¹⁸.

En este “unirse” queda representada la idea del contrato social que es sólo una idea regulativa con realidad objetiva, pero es una idea:

[...] con la cual se expresa la superación de las contradicciones propias del estado de naturaleza. Todas estas contradicciones del estado de naturaleza proceden, en último término, de la característica consustancial al estado de naturaleza: de la existencia en él de las voluntades particulares, es decir, voluntades situadas en un plano de igualdad y revestidas todas recíprocamente de una autoridad igual (González 1991: 70)¹⁹.

Lo que sí hay que dejar en claro es que mientras Hobbes legítima un Estado absolutista, Locke un Estado representativo y Rousseau una República, Kant, en cambio, dará origen al Estado de derecho. Este Estado será el prototipo de los Estados democráticos liberales y tendrá como única función, frente a las necesidades más apremiantes del ser humano, la de “mantener y posibilitar el orden jurídico, como orden jurídico, como orden general y cierto de la convivencia; la felicidad, el destino moral de cada uno, todos los cometidos sociales son algo que el Estado no realiza, sino que lo hace posible tan solo, al mantener con el derecho las esferas inviolables del obrar individual” (González 1991: 80)²⁰. De esta visión del Estado podemos deducir, como hace Gómez-Müeller, que en Kant:

[...] concepto del derecho no se refiere a las necesidades del otro, como en los actos de beneficencia, sino únicamente al arbitrio (Willkur) del otro. En otros términos, lo que en el otro y para el otro cuenta como necesidad – y la referencia a los actos

17

Para ver los análisis que Kant realiza sobre “lo mío y tuyo externo” hay que remitirse a la Primera parte de la Metafísica de las costumbres, cuyo título es “Derecho privado”, especialmente los §§ 4-6. En este caso Kant dirá: “La cuestión: como lo mío y tuyo externo se posible, se resuelve, pues, en esta otra: ¿Cómo es posible una posesión puramente jurídica (inteligible)?, y esta a su vez en la siguiente: ¿cómo es posible una proposición sintética a priori relativa al derecho?”.

18

Kant, Immanuel. Metafísica de las costumbres. Barcelona, Altaya, 1989. Pág. 141.

19

González Vicente Felipe. Op. citp. Pág. 70.

20

Ibidem. Pág. 87.

de beneficencia indica que se trata de necesidades relacionadas con la corporeidad del ser humano: alimentarse, protegerse del frío, etc.—aparece aquí como algo absolutamente insignificante desde el punto de vista de las obligaciones públicas, y aún desde las privadas, en la medida en que la moral de Kant considera así mismo al otro como puro «arbitrio» o «voluntad libre», y descarta su condición empírica, esto es, sensible, corpórea, social, histórica (Gómez-Müeller 2002. 185-220)²¹.

Por último, Kant, al igual que Locke, no aceptó el derecho de resistencia, lo único que le está permitido al súbdito es quejarse de las injusticias a través de la crítica del “poder de la pluma”. Pero no acepta el derecho de resistencia porque lo considera no solamente ilegal, sino que está ligado, al mismo tiempo, con el sentido moral que tiene el contrato originario²², en cuanto representa un “avance” o “progreso” moral en el ser humano. Gracias a eso Kant podrá sostener, frente a los que defienden tal derecho, lo siguiente:

Resultará comprensible que, antes de existir la voluntad general, el pueblo no posee ningún derecho de coacción contra quien le manda, porque sólo a través de éste puede aquel coaccionar jurídicamente; pero si existe esa voluntad general, tampoco puede ejercer coacción alguna contra él, pues en ese caso el pueblo mismo sería la autoridad suprema; en consecuencia, nunca corresponde al pueblo un derecho de coacción (una facultad para oponerse, sea de la palabra o de obra) contra el jefe de Estado (Kant 2009: 224)²³.

Por eso, aceptar ese derecho de resistencia, si llegase a ser posible, es decir, que la constitución contuviera una ley de ese tipo, sería para Kant:

[...] una clara contradicción, porque entonces habría de contener también un contrapoder públicamente constituido y, por ende, sería preciso todavía un segundo jefe de Estado que amparase los derechos del pueblo frente al primero, e incluso un tercero que decidiese entre ambos para dirimir de parte del cual de ellos está el derecho (Kant 2009: 225)²⁴.

Por esta razón Kant considera que la mejor vía para cuestionar a un gobernante que está actuando justamente es, como se dijo más arriba, el poder de la pluma, de la crítica, o como llegó a decir en Respuesta

a la pregunta ¿Qué es la Ilustración?, poder hacer uso público de mi razón. Pero esto sólo es posible si se le llega a otorgar al ciudadano

[...] y además con permiso del propio soberano la facultad de dar a conocer públicamente su opinión acerca de lo que en las disposiciones de ese soberano le parece haber de injusto para la comunidad... Por consiguiente, la libertad de pluma es el único paladín de los derechos del pueblo (siempre que se mantenga dentro de los límites del respeto y el amor en la constitución en que se vive, gracias al modo de pensar liberal de los súbditos, también inculcado por esa constitución, para lo cual las plumas se limitan además mutuamente por sí misma con objeto de no perder su libertad) (Kant 2009: 227)²⁵.

Lo importante de esta propuesta de Kant es que no sólo se queda en señalar lo que se le debe conceder al ciudadano por parte del gobernante, sino que, al mismo tiempo, deja claridad en los riesgos que se corre si este espacio de deliberación sobre temas de interés público es suprimido. De ahí que nos diga:

Pues querer negarle esta libertad no sólo es arrebatarle toda pretensión a tener derechos frente al supremo mandatario....., de toda noticia sobre aquello que él mismo modificaría si lo supiera, dando lugar a que se ponga en contradicción consigo mismo (Kant 2009: 227)²⁶.

21

Gómez-Müeller, Alfredo. “Reconstruir la convivencia”, en: La Filosofía y la crisis colombiana. Rubén Sierra Mejía y Alfredo Gómez-Müeller (Eds.), Bogotá, 2002. Pág. 185-220.

22

En cuanto al carácter moral del contrato originario Kant nos dice, en la “Segunda parte” de Teoría y práctica, que éste “obliga a todo legislador a que se dicte sus leyes como si éstas pudieran haber emanado de la voluntad unida de todo un pueblo...”.

23

Kant, Immanuel. Teoría y Práctica. “En torno al tópico: «eso vale para la teoría pero no sirve de nada en la práctica»”, en: Kant, Immanuel. ¿Qué es la Ilustración? Y otros escritos de ética, política y filosofía de la historia. Edición de Roberto R Aramayo, Alianza, Madrid, 2009. p. 224. La cursiva es mía.

24

Ibidem. p. 225.

25

Ibidem. p. 227.

26

Ibidem. p. 227.

El que Kant esté exigiendo que a todo ciudadano se le debe garantizar, por parte del gobernante, este espacio para deliberar cuestiones públicas está fundamentado no sólo en la existencia de los derechos humanos, a los cuales Kant considera inviolables, sino también en el hecho de que:

En toda comunidad tiene que haber una obediencia sujeta al mecanismo de la constitución estatal, con arreglo a leyes coactivas (que conciernen a todos), pero a la vez tiene que haber un espíritu de libertad, pues en lo que atañe al deber universal de los hombres todos exigen ser persuadidos racionalmente de que tal coacción es legítima, a fin de no incurrir en contradicción consigo misma (Kant 2009: 228)²⁷.

Llegados a este punto del análisis de la teoría del contrato es bueno que nos preguntemos: ¿Qué hay detrás de las teorías del contrato?, ¿Será que con éstas teorías se intenta legitimar algún orden social?, y si es así, ¿Cuál es ese orden?, ¿Será el burgués? El caso aquí no es que se quiera reducir, como se puede pensar, éstas teorías a cierto orden social, porque de esa forma no se lograrían ver los aportes que han hecho los autores de cada propuesta al campo de la filosofía política, sino que, por el contrario, sostengo que, independiente del valor de estas teorías, detrás de esa forma de legitimación racional del poder político, como sucede en las teorías del contrato social de Hobbes a Kant, se esconde la legitimación de un tipo de orden social: el burgués.

Esto se nos hace evidente cuando analizamos los rasgos comunes que hay entre las propuestas de Hobbes, Locke y Kant. En primer lugar encontraremos la noción de individuo. Este invento de la modernidad tiene sus inicios en Lutero, pero es con Descartes donde tomará la figura del Yo moderno, que, como sujeto pensante, interpretará y construirá el mundo de acuerdo a sus ideas. Dos serán las características básicas de este individuo: a) Libertad, el nuevo invento se independizará de toda influencia externa y de toda relación con los otros hombres y se terminará refugiando en su razón, que le marcará el camino de su andar mostrándole cómo alcanzar su propia autonomía, o, como sostiene Gómez-Müeller, se convertirá en un ser autárquico, donde su autarquía se manifiesta en “la idea que tal sujeto no le debe nada a los demás, que se basta perfectamente, y, por lo mismo, que es pura soberanía” (Gómez-Müeller 2003: 119)²⁸; b) Misanropía, es decir, “una comprensión de lo humano que desvaloriza la sociabilidad concreta y, junto con ella, al otro hombre

real” (Gómez-Müeller 2003: 124)²⁹. Pero esta misanropía no sólo se manifiesta en una serie de teorías, sino en una “actitud de desvalorización de los otros y hacia el mundo humano” (Gómez-Müeller 2003: 124)³⁰, que nos empuja cada día más a la soledad y al encerrarnos en nosotros mismos.

En segundo lugar, hay que resaltar que el Estado:

[...] no es el resultado de un impulso de sociabilidad presente en el orden de la creación, sino que nace de un contrato entre individuos más o menos autónomos y aislados. Esta posición se corresponde con una previa afirmación de individualismo abstracto: la sociedad se concibe integrada por individuos independientes y aislados, libres e iguales, que tratan de imponer sus propios fines enfrentándose unos a otros (Vallespín 1985: 36)³¹.

Esta segunda característica nos muestra que los individuos carecen de aquella base común, o como diría MacIntyre (1987)³², de aquel soporte que les permitiría crear lazos comunes y, a partir de éstos, encontrarle sentido a la vida social. La falta de esta base común no es algo arbitrario en éstas teorías, sino que es parte de su fundamento individualista: “el individuo humano pre-existe a la sociedad, que este individuo es ya humano antes de toda socialización y por consiguiente

27

Ibidem. p. 228.

28

Gómez-Müeller, Alfredo. *Ética, coexistencia y sentido*. Bogotá, Ceja, 2003, Pág. 119.

29

Ibidem., Pág. 124.

30

Ibidem.

31

Vallespín, Oña, Fernando. *Nuevas teorías del contrato social: Rawls, Nozick y Buchanan*. Madrid, Alianza Editorial, 1985, Pág. 36.

32

MacIntyre, Alasdair. *Tras la Virtud. Crítica*, Barcelona, 1987. Traducción de Amelia Valcárcel.

33

Gómez-Müeller, Alfredo. *Op. citp.* Pág. 118.

la socialización no es una estructura fundamental en su ser” (Gómez-Müeller 2003: 118)³³. De esa forma, el contrato asocia sin asociar, porque su asociación se limita al ámbito político.

En tercer lugar, desprendiéndose de este individualismo, la sociedad civil se “comprende e instituye como un mero medio para acceder al fin de asegurar las condiciones para la libre acción de las personas como rechazo de las consecuencias destructivas y desapacibles de una situación antagónica no normativizada” (MacIntyre 1987: 36)³⁴. Así, pues, se logra hacer racional la idea irracional de la primacía del individuo sobre la sociedad, cosa que más tarde llevará a la posición de imponer los derechos individuales sobre los sociales, que será llevada a la cúspide en la afirmación de la prioridad de lo justo sobre lo bueno. Por último, en cuarto lugar, en esta sociedad que da primacía a los individuos “las leyes son normas formales y generales que aseguran a los ciudadanos determinados marcos de actuación en los que pueda desplegarse su libertad” (MacIntyre 1987: 37)³⁵. Se garantiza a cada uno un “marco de actuación” a través de las leyes termina limitando el espacio donde en apariencia somos libres; esta idea expresa el principio liberal de libertad negativa según el cual mi libertad termina donde empieza la de los otros.

Digo que garantiza una aparente libertad ya que, como sostiene Marx (1974)³⁶, en vez de unir a los seres humanos desintegra la sociedad en sus mínimos componentes, desconociendo que la libertad solo se puede afirmar, desarrollar, en comunidad, es decir, en convivencia con otros, y al no poder ser así, las únicas relaciones que pueden existir entre los individuos aislados y atomizados (Taylor 1990)³⁷ son las que posibilitan “la necesidad natural, la necesidad y el interés privado, la conservación de su propiedad y su persona egoísta” (Marx 1974: 127)³⁸, es decir, entre estos individuos no puede existir otro tipo de relaciones que no sea la estratégica porque se pertenece al orden social burgués naciente, donde la vida es un constante instrumentalizar al otro con el objetivo de satisfacer ciertos intereses egoístas que en nada benefician las relaciones comunitarias en esta sociedad. Como bien mostró Marx, el hombre de esta sociedad se encuentra escindido³⁹ en ciudadano e individuo, en una vida pública y una privada, así como el orden social se divide en sociedad civil y Estado. En este tipo de orden socio-económico, fundamentado en la teoría del derecho de Kant, la función del Estado consiste en garantizar un orden jurídico que permita la coexistencia de los

individuos. Pero como esta coexistencia:

[...] no significa necesariamente un estar junto ni un obrar juntos—que supone un fondo común de valores, coexistir, en el sentido individualista es simplemente mantenerse uno al lado del otro, separados por la diversidad de opiniones e intereses y utilizarse recíprocamente. En un régimen de simple coexistencia, en donde el vínculo social es meramente político y jurídico, la diferencia, la hostilidad larvada, la desconfianza natural expresan la separación que acompaña la afirmación autárquica de sí mismo—que toma ilegítimamente el título de autonomía o de libertad individual (Gómez-Müeller 2003: 122)⁴⁰.

El caso de Rousseau es distinto al de los otros autores citados, aunque es posterior a Hobbes y anterior a Kant, no se puede considerar que su pensamiento trate de legitimar el orden social burgués, al contrario, Rousseau es uno de esos pensadores que más criticó dicho orden, porque creía que las constantes desigualdades y el caos social son generados por la propiedad privada y por la escisión que sufre el hombre moderno, mientras que en la antigüedad “era uno y porque era uno al propio tiempo feliz y virtuoso” (Manent 1990: 159)⁴¹. Ante esto, la solución de Rousseau, como se mostró anteriormente, para superar la escisión que vive

34

Ibíd. Pág. 36.

35

Ibíd. Pág. 37.

36

Marx, Carlos. La Cuestión judía. Salamanca, Sígueme, 1974.

37

Taylor, Charles. “El Atomismo” en: Derecho y Moral. Jerónimo y Juan Páramo (Eds.), Barcelona, Ariel, 1990.

38

Marx, C. Op. citp. Pág. 127.

39

Ibíd.

40

Gómez-Müeller, Alfredo. Op. citp. Pág. 122.

41

Manent, Pierre. Historia del pensamiento liberal. Buenos Aires, Emece Editores, 1990. Pág. 159.

el hombre, esa doble vida, es, por un lado, la voluntad general donde los intereses particulares se funden en los comunes, y, por otro, piensa que los problemas de desigualdad se resuelven eliminando la propiedad privada y formando un orden republicano. Por tanto, Rousseau marca el camino del análisis que más tarde Marx seguirá en su crítica a la sociedad capitalista, en la medida en que considera que la propiedad privada es la que desencadena una serie de situaciones sociales, y hasta jurídicas, que terminan convirtiendo al ser humano en un esclavo y coartándole, al mismo tiempo, toda posibilidad de construir una vida digna.

CONCLUSIONES

Para terminar, podemos decir que los análisis realizados anteriormente a los puntos comunes (noción de individuo, Estado como producto de un consenso, sociedad como un medio de satisfacción los intereses individuales y la existencia de leyes meramente formales y generales) que hay entre Kant, Hobbes y Locke nos hacen ver que detrás de sus teorías se esconde la naciente y creciente sociedad burguesa; en esta misma línea de pensamiento se encuentra Norberto Bobbio (Bobbio y Bovero 1997: 63)⁴² quien caracteriza este modelo, como legitimador del orden social burgués, de la siguiente manera:

1. El Estado de naturaleza es, por un lado, “la sede de las relaciones más elementales entre los hombres, esto es, de las relaciones económicas”

(Bobbio y Bovero 1997: 63)⁴³, sociales e individuales, debido a que es el espacio, por denominarlo así, donde el hombre entra en contacto con el otro tratándolo como un medio y no como un fin; y, por otro lado:

[...] Representa alegóricamente una cultura histórica en donde el simple placer de estar juntos unos con otros tiende a perderse. En esta cultura, el Estado natural y el Estado civil no son fundamentalmente opuestos: en la medida que la sociedad es considerada como un medio necesario para la protección de los intereses del individuo que se hayan constituidos como tales antes de toda asociación con los otros, el Estado político aparece de hecho como el desarrollo del Estado natural, y no como su superación. Es dentro del Estado político moderno individualista que se realiza el Estado natural (Gómez-Müeller 2003: 122)⁴⁴.

2. El tipo de relaciones que se presentan en el Estado de naturaleza “representan el momento de emancipación de la clase que se prepara para devenir económicamente dominante respecto al estado existente” (Bobbio y Bovero 1997: 122)⁴⁵.

3. La visión individualista de la sociedad que reflejan estas teorías es la expresión de la ética y visión del mundo burguesa. En esta visión del mundo, “debido a la exclusión de la dimensión simbólica del sentido, la moral y la política de la modernidad liberal individualista renuncian a asumir la pregunta por el por qué de la coexistencia o, en otros términos, la pregunta por el fin del vínculo social” (Gómez-Müeller 2003: 126)⁴⁶.

4. La teoría del contrato representa “la tendencia de la clase que se mueve a la emancipación política, además de económica y social, para poner bajo su control al mayor instrumento de dominación del que se sirve un grupo de hombres para obtener obediencia” (Bobbio y Bovero 1997: 65)⁴⁷.

5. La idea de que la legitimidad del Estado la proporciona el consenso, dirá Bobbio, es propia de “quien lucha por conquistar un poder que todavía no tiene” (Bobbio y Bovero 1997: 65)⁴⁸.

6. Por último, los supuestos de libertad e igualdad, que poseen los hombres en el estado de naturaleza, “caracterizan la concepción libertaria e igualitaria que por donde quiera anima a los movimientos burgueses contra los vínculos que le obstaculizan el ascenso” (Bobbio y Bovero 1997: 65)⁴⁹.

42

Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. Sociedad y Estado en la filosofía política moderna. México, F.C.E, 1997. Pág. 63.

43

Ibidem. Pág. 63.

44

Gómez-Müeller, Alfredo. Op. citp., Pág. 122.

45

Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. Op. citp. Pág. 122.

46

Gómez-Müeller, Alfredo. Op. citp., Pág. 126.

47

Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. Op. citp. Pág. 64.

48

Ibidem. Pág. 65.

49

Ibidem.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arendt, H.** (1993). *La condición Humana*, Barcelona: Paidós.
- Aristóteles.** (1988). *Ética a Nicómaco y Ética Eudemia*, Madrid: Gredos.
- Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo.** (1997). *Sociedad y Estado en la filosofía política moderna*. México: F.C.E.
- Camps, Victoria.** (1999). *Paradojas del individualismo*, Barcelona: Crítica.
- Cerracedo, José.** (2002). “Democracia Republicana Vs Democracia Liberal”, en: Carracedo Rosales y Toscano. (2000). *Retos pendientes en ética y política*. Madrid: Trotta.
- Cortes Rodas, Francisco.** (1999). *De la política de la libertad a la política de la igualdad*. Bogotá: Siglo del hombre.
- _____. (1997). “La Filosofía política del liberalismo: Hobbes, Locke y Rawls” en: *Estudios Políticos*. # 10. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Gómez-Müeller, Alfredo.** (2002). “Reconstruir la convivencia” en: *La Filosofía y la crisis colombiana*. Rubén Sierra Mejía & Alfredo Gómez-Müeller (eds), Bogotá: Taurus.
- _____. (2003). *Ética, Coexistencia y sentido*. Bogotá: Ceja.
- Habermas, Jürgen.** (1998). *Facticidad y Validez*. Madrid: Trotta.
- _____. (1999). *La inclusión del otro*. Barcelona: Paidós. Traducción de Juan C. Velazco Arroyo y Gerard Vilar Roca.
- Hobbes, T.** (1989). *Leviathan*. Madrid: Altaya.
- Hoyos, G y Uribe, Ángela.** (1998). *Convergencia entre ética y política*. Bogotá: Siglo del hombre.
- Kant, Immanuel.** (1989). *Metafísica de las costumbres*. Barcelona: Altaya.
- _____. (2009). *Teoría y Práctica*. “En torno al tópico: «eso vale para la teoría pero no sirve de nada en la práctica»”, en: Kant, Immanuel. *¿Qué es la Ilustración? Y otros escritos de ética, política y filosofía de la historia*. Edición de Roberto R Aramayo, Alianza: Madrid.
- Locke, J.** (1994). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Barcelona: Altaya.
- Manent, Pierre.** (1990). *Historia del pensamiento liberal*. Buenos Aires: Emece Editores.
- Macintyre, Alasdair.** (1987). *Tras la Virtud*. Barcelona: Crítica.
- _____. (1994). *Justicia y Racionalidad*. Barcelona: Eiusa.
- _____. (1992). *Tres Versiones Rivalas de la Ética*. Madrid: Rialp.

- _____ . (2001). *Animales Racionales y Dependientes*. Barcelona: Paidós.
- Marx**, Carlos. (1974). *La cuestión Judía*. Salamanca: Sígueme.
- Montoya, José. (1992). “Rousseau”, en: *Historia de la ética*. V. II, Barcelona: Crítica.
- Muguerza, Javier, (2000). “Ciudadanía, individuo y comunidad”, en: Ver Carracedo y Tóscano.
- Putman**, Hillary. (1999). “¿Debemos escoger entre el patriotismo y la razón universal?”, en: Nussbaum, Martha. (1998) *Los límites del patriotismo*. Barcelona: Paidós.
- Rawls**, John. (1991). *El Liberalismo político*. Barcelona: Crítica.
- Rousseau**, J. (1960). *El Contrato social*. Buenos Aires: Aguilar.
- Sandel**, Michael. (1990). *Los Límites de la justicia y el liberalismo*. Barcelona: Gedisa,
- Taylor**, Charles. (1994). *Ética de la autenticidad*. Barcelona: Piados.
- _____ . (1997). *Fuentes del Yo*. Barcelona: Piados.
- _____ . (1997). *Argumentos Filosóficos*. Barcelona: Piados.
- _____ . (1990). “Atomismo” en: *Derecho y Moral*. Jerónimo y Juan Páramo (Eds.) Barcelona: Ariel.
- _____ . (1996). “La Diversidad de bienes”, en: *La política # 1*.
- Thiebaut**, Carlos. (1992). *Los Límites de la comunidad*. Madrid: C.E.C,
- _____ . (1988). *Cabe Aristóteles*. Madrid: La Balsa de la Medusa.
- _____ . (1992). *Neoristolismo Contemporáneos*, en: *Concepciones de la ética*. Victoria **Camps**, Osvaldo Guariglia y Fernando Salmerón (Eds.) Madrid: Trotta.
- Tugendhat**, Ernst. (2006). “Antropología como filosofía primera”, en: *Estudios de Filosofía*. No 34, Medellín: Universidad de Antioquia. Pág. 231-244.
- _____ . (2006). “El problema de la voluntad libre”, en: *Estudios de Filosofía*. No 34, Agosto del 2006, Medellín: Universidad de Antioquia. Pág. 245-254.
- _____ . (2006). “El Problema de una moral autónoma”, en: *Estudios de Filosofía*. No 34, Medellín: Universidad de Antioquia. Pág. 255-268.
- Quintana**, Óscar. (1997). *Justicia y Democracia Consensual*. Bogotá: Uniandes.
- Vallespín**, Oña Fernando. (1985). *Nuevas teorías del contrato social: Rawls, Nozick y Buchanan*. Madrid: Alianza Editorial.



Líder en el Saber Administrativo Público

Desde hace más de medio siglo la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, prepara a los colombianos para el servicio público con enfoque en la cultura política y la democracia participativa, en los niveles profesional, posgradual y de capacitación.

PREGRADO

Administración Pública
y Administración Pública Territorial.

POSTGRADO

Maestría en Administración Pública.
Especializaciones.

INVESTIGACIONES

En los campos del saber administrativo público.

ASESORÍA Y ASISTENCIA TÉCNICA

Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades y organizaciones prestadoras de servicio público.

La ESAP se internacionaliza mediante el desarrollo de 16 convenios internacionales activos y memorandos de entendimientos con los gobiernos de diversos países.



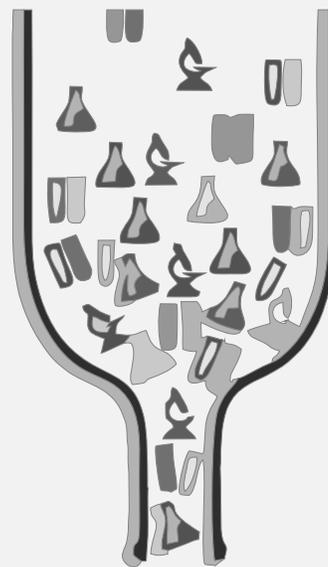
CAPACITACIÓN

- * Servicios de Capacitación por oferta y demanda.
- * Plan Nacional de Formación y Capacitación de Servidores Públicos para el Desarrollo de Competencias Laborales.
- * Programa de Capacitación para concejales: “Viernes del Concejal”.
- * Plan Nacional de Control Social a la Gestión Pública.
- * Suscripción de Convenios Interinstitucionales y Alianzas Estratégicas.
- * Teleconferencias Sobre lo Público.



Mayores Informes

Bogotá, D.C. / Escuela Superior de Administración Pública ESAP
Calle 44 No. 53-37 CAN
www.esap.edu.co / PBX: 2 202790 / Ext. 7101.



[bottleneckdiagramq2.jpg](#) skyscrapercity.com

Cuellos de Botella del Desarrollo endógeno territorial y el sistema de Ciencia, Tecnología e innovación en Colombia

Cuellos de Botella del Desarrollo endógeno territorial y el sistema de Ciencia, Tecnología e innovación en Colombia

Msc. Ph. D (c). Pedro Pablo Burbano*¹
 Mg. Martha Nubia Cardona**
 Sofía Rojas León***
 Armando Rodríguez Cuellar***
 Cristian Camilo Cagua***
 Claudia Quiñones***
 Claudia Viviana Rendón***
 Bibiana Marín***
 Óscar Pulido***

“En un mundo donde la ciencia, la tecnología y la innovación juegan un papel tan preponderante, y dado el potencial que tiene Colombia, avanzar en esta política es una tarea inaplazable” (COLCIENCIAS, 2008, 3).

RESUMEN

El artículo pretende evidenciar los obstáculos que tiene el desarrollo endógeno territorial desde la perspectiva del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, C+T+I, entre los cuales se destacan: mayor número de catedráticos que docentes de tiempo completo vinculados al Sistema Universitario, exigua cantidad de doctores, PhD. D, laborando en el Sistema Universitario y en el sistema productivo, imperceptible número de personas haciendo I+D en las empresas y en la industria. Todos ellos se han convertido en un cuello de botella que retrasan los procesos de desarrollo integral y sostenible de las diversas regiones del país.

PALABRAS CLAVES:

La innovación, el sistema de innovación, el desarrollo endógeno, investigación, desarrollo e innovación, I + D + I.

ABSTRACT

This paper aims to show the obstacles that the territorial endogenous development has from the perspective of the Science, Technology and Innovation System (S, T, I). Some of the obstacles are: a higher number of part-time professors than full-time professors as-

sociated with the University System, meager number of Ph. D professors working for the University System and for the production system, undetectable number of people doing Innovation and Development (I+D) in business and industry. All of the previous factors have become a bottleneck delaying the process of integral and sustainable development of the various regions of the country.

KEYWORDS:

Innovation, innovation system, endogenous development, research, development and innovation, I + D + I.

*1

Profesor Asociado, Investigador y coordinador del Semillero de investigaciones de Políticas Públicas y Desarrollo endógeno territorial de APT, ESAP, Bogotá. Integrante grupo investigación: COLOMBIA: SUS TERRITORIOS, REGIONES, GOBIERNO Y SOCIEDADES. Contacto: innovayaco@gmail.com.

**

Directora Grupo investigación: COLOMBIA: SUS TERRITORIOS, REGIONES, GOBIERNO Y SOCIEDADES. ESAP, BOGOTÁ. Contacto: marthanpc@gmail.com.

AUXILIARES-SEMILLERO INVESTIGACION ATP, Bogotá.

INTRODUCCIÓN

Hoy la ciencia, la tecnología y la innovación han transformado el mundo. Vehículos con mejores rendimientos, construidos con material resistente y reciclable; comunicación de manera instantánea con la mayoría de los lugares del mundo; la Internet al alcance de todos y ofreciendo ofertas de conocimientos para todos los gustos e intereses; vuelos espaciales comerciales que permiten adquirir pasajes para visitar la luna y conocer el planeta Tierra desde el espacio sideral; vuelos interoceánicos con todas las comodidades y con las posibilidades de conocer el mundo en ocho días y no en ochenta; nanotecnología capaz de crear escenarios inimaginados por la mente humana en todo aquello relacionado con la salud y la vida; hogares modificados por automatismo, conectividad, teletrabajo, cine, videos, televisores, entre otros. Estas transformaciones se han logrado porque una comunidad de científicos, interpretando necesidades académicas, sociales, económicas, empresariales, y apoyados por instituciones públicas y privadas han emprendido acciones individuales y grupales con el fin de contribuir a mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Generar desarrollo endógeno territorial.

Bajo este panorama las Instituciones de Educación Superior, IES, juegan un papel vital para alcanzar desarrollo sostenible y equidad socioeconómica, y sobre todo, ser protagonistas en generar escenarios para que los **cuellos de botella** existentes alrededor de la ciencia, la tecnología y la innovación, logren transformar derroteros, los que actualmente impiden articular la ciencia, tecnología e innovación con mayor eficiencia, eficacia y efectividad a los procesos de competitividad, la productividad y cohesión social, obstáculos que se evidencian en escasos doctores, Ph.D, vinculados al sistema productivo y empresarial, insuficientes programas de doctorado, predominio de docentes vinculados por hora cátedra que de tiempo completo, exiguos estudiantes de pregrado y posgrado profesionalizándose en el campo agropecuario, limitado número de *spin-off*, escaso número de revistas indexadas, investigadores colombianos poco citados a nivel internacional, pocas universidades rankiadas entre las mejores del mundo, baja inversión en I+D+i, entre otros. Identificar estos obstáculos y generar soluciones complementa la mi-

sión y visión de las IES en los procesos de dinamizar la investigación, la docencia y la extensión.

En este marco, el artículo pretende responder a la pregunta ¿Cuáles son los obstáculos que han impedido articular la ciencia, la tecnología y la innovación al desarrollo endógeno territorial del país? Para ello nos centramos en cuatro aspectos fundamentales: en la primera parte se esboza algunos antecedentes y marco teórico que sustenta el trabajo; el segundo tiene que ver con los escasos docentes vinculados de tiempo completo con relación a los de hora cátedra en el sistema universitario colombiano, circunstancias que no permiten dinamizar la ciencia, la tecnología y la innovación en el país; el tercero hace alusión al escaso personal que labora en el sistema de I+D+i, la escasa inversión en I+D+i por habitante e investigador y los exiguos doctores que trabajan en el sistema productivo y empresarial; y el cuarto tiene que ver con las conclusiones.

Estos aspectos se convierten en el **cuello de botella** que impiden acelerar el desarrollo sostenible de Colombia, circunstancias que se convierten en desafíos y oportunidades para que la universidad colombiana, principalmente la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESAP, adquiera mayor visibilidad nacional e internacional, desde la perspectiva de pasar de cumplir la misión dos a convertirse en universidad de misión tres, según Gibbson et al. (1994), Bell (1973), Drucker (1965 y 1993) y Bueno (2007), es decir, conjugar emprendimiento, innovación y compromiso social.

ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO

En el marco de la globalización² y la competitividad, el desarrollo endógeno territorial además de contar con buena infraestructura relacionada con los servicios de agua, alcantarillado, aeropuertos, tecnologías de la información y la comunicación, puertos marítimos y fluviales, entre otros, se necesita contar con capacidades humanas suficientes para lograr mayores cotas de bienestar social y económico. Para catalizar este desarrollo, es menester combinar los bienes materiales y las capacidades humanas del territorio, originando procesos de innovación³ complejo y combinado, ICC, según: Asheim y Gertler (2005), Asheim (2007), Asheim et al. (2007) y Gertler (2008); lo mismo que considerar los modos de innovación, según Coenen y Asheim (2006), Lorenz y Lundvall (2006) y Jensen et al (2007). Estos autores indican derroteros que resaltan la perti-

2

El neologismo de Robertson "glocal", significa: *piensa global y actúa local y piensa local y actúa global.*

nencia del conocimiento sobre el desarrollo territorial, conocimientos que se adquieren realizando ciencia, tecnología e innovación y la innovación que se logra haciendo, usando e interactuando (Jensen et al. 2007).

El modo de innovación complejo y combinado, ICC, resalta la importancia de los sistemas regionales de innovación, en donde la cooperación de las empresas, las universidades, los centros de investigación y desarrollo tecnológico, las oficinas de consultoría, entre otros actores, son vitales para alcanzar desarrollo endógeno, pues estos actores, en una región determinada, se articulan para resolver toda clase de problemas de orden técnico, profesional, organizativo, con el fin de tornarse más competitivos y socialmente equitativos. En esta clase de cooperación predomina el intercambio de conocimientos de diferentes clases, flujo de conocimientos que requiere de capacidades humanas para su absorción en un contexto de proximidad geográfica. (Boschma, 2005).

Los sistemas nacionales y regionales de innovación han sido objeto de investigaciones a nivel internacional, como una respuesta al modelo lineal de innovación, el cual hace parte del modelo interactivo de innovación, cuyos representantes más visibles son: Freeman (1987), Dosi (1988), Porter (1990), Lundval (1992), Nelson (1993), Edquist (1997), Koschatzky (1997). El sistema nacional de innovación podría definirse, según Freeman (1987) como: «La red de instituciones, del sector privado y público, cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican o divulgan nuevas tecnologías», en donde la dinámica interna y externa permite retroalimentación permanente entre las administraciones públicas, las empresas, las universidades, organismo públicos de investigación, y diversas instituciones que conforman el entorno social, económico y político. (citado por Buesa et al, 2002: 70).

Por otra parte, los conocimientos generados en los diversos procesos de desarrollo endógeno territorial a través de los clústers geográficos son elementales para fortalecer la innovación y autores como Maskell (2001) los consideran importantes para fortalecer los procesos de aprendizaje, justificando la innovación como respuesta al fortalecimiento de la transferencia del conocimiento interorganizacional, versión ésta defendida por Zaheer y George (2004), Powell et al (1996), Kogut (1998), Prahalad y Hamel (1990), y en

donde la capacidad de absorción del receptor para asimilar, valorar y usar los conocimientos transferidos es vital para fortalecer la organización, según Cohen y Levinthan (1990). Así mismo, según Forsman y Solitander (2004), la transferencia es exitosa para la organización según la naturaleza tácita o implícita del conocimiento, lo mismo que la manera horizontal (entre empresas competidoras o complementarias), o vertical (proveedor-cliente), o transversal (universidades, administración pública, centros de excelencia) de la transferencia de los conocimientos, según Chesbrough y Teece (1996), y según Lei, Slocum y Pitts (1997), el contexto económico es pertinente tenerlo en cuenta a la hora de hacer transferencia de conocimientos. (Martínez del Río y Céspedes-Lorente, 2006: 32).

Así mismo, en estos tiempos de cambios abruptos y exigencias rápidas de adaptación, el desarrollo endógeno territorial se fortalece si existe un buen sistema de CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, C+T+I, pues éste juega un protagonismo esencial. La ciencia y la tecnología permean todas las acciones de los hombres y las mujeres debido al uso constante en salud, economía, política, cultura, educación, empleo, entre otros. Saber aprovechar estos conocimientos y explotarlos implica hacer innovaciones de procesos, de productos, organizacionales, comerciales y sociales, acciones que solamente se hacen operativos si se cuenta en cada territorio de un sistema de C+T+I sólido, el cual da al desarrollo endógeno territorial las herramientas para tornarse más equitativo y competitivo social y económicamente.

“En nuestros tiempos, la ciencia, la tecnología, la ingeniería y la innovación juegan un papel fundamental en la creación de riqueza, el crecimiento económico y en el mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos de los países de las Américas. Estas áreas son motores del desarrollo integral. Generan empleo, bienestar a través de innovaciones y de la comercialización de nuevos productos y servicios; ayudan a reducir la pobreza, a mejorar la educación, la salud, la alimentación y el comercio; y son indispensables para la construcción de nuevas capacidades esenciales en el siglo XXI”. (OEA, 2006: 11)

3

“Innovación es todo cambio, basado en el conocimiento, que genera valor” (COTEC, 2007a: 28).

En este contexto, el sistema de innovación, como base del desarrollo endógeno territorial, sustentado por las empresas, el sistema público de I+D, administraciones públicas, organizaciones de soporte de la innovación y el entorno, (Rubiralta, 2004: 9), no ha arrancado como se quisiera en Colombia. Las empresas poco participan en la dinámica de innovación, insuficientes recursos invierten en este campo y son escasos los espacios para I+D, apenas el 3% de los que laboran en la industria manufacturera se dedican al diseño, ingeniería, investigación y desarrollo (DANE, COLCIENCIAS, SENA, 2005: 21); las administraciones públicas, en su mayoría, andan más preocupadas por resolver problemas sociales y económicos del grueso de la población que prestarle atención a la ciencia y la tecnología; las organizaciones que estimulan y crean conocimientos para la innovación no encuentran como consumir el matrimonio universidad-empresa; y el entorno, principalmente el financiero y la infraestructura vial y aeroportuaria, por mencionar dos, no focalizan con mayor atención el tema de innovación, pues la primera no dispone de recursos para incentivar actividades de ciencia y tecnología de riesgo y los segundos muy lentamente están entrando en la modernidad y exigencias de competitividad internacional.

Por consiguiente, la tendencia de los países del mundo es ver en el sistema de C+T+I el escenario más apropiado para alcanzar desarrollo endógeno territorial, para imbricarse en espacios competitivos del orden nacional e internacional, con el fin de asegurar mayores ingresos, empleo, salud, educación, descanso y ocio, circunstancias que conlleva a realizar mayores inversiones en educación, en I+D, estímulos empresariales para que adquieran la cultura de la innovación, entre otras. Sin embargo, en Colombia, si bien se ha avanzado de manera lenta, hay mucho por hacer en este campo. Veamos algunas falencias sobre las cuales se tiene que actuar a nivel regional y nacional para optimizar el desarrollo endógeno territorial y no continúen siendo los **cuellos de botella** de siempre que impiden progresar y mejorar las condiciones de vida de los colombianos.

DOCENCIA UNIVERSITARIA PERMEADA POR DOCENTES DE CÁTEDRA

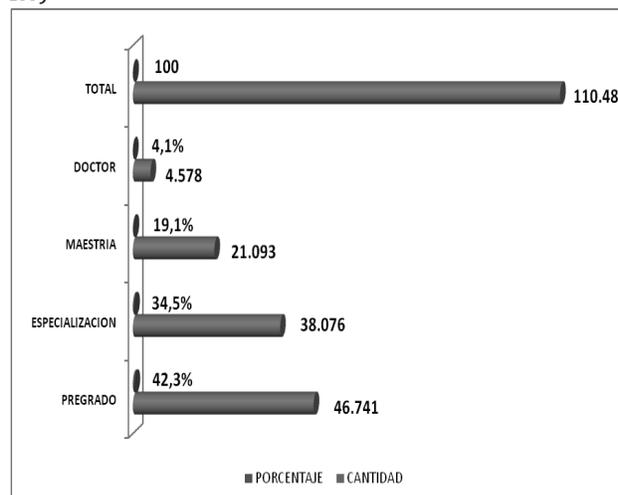
Los procesos de Investigación, Desarrollo e Innovación, I+D+i, que se dan en el país provienen, en un alto porcentaje, más del 80% (RICYT, 2009), del sistema universitario colombiano. Los docentes investigadores producen, en su mayoría, conocimientos científicos y muy pocos tecnológicos, lo mismo que, escasamente, sus investigaciones son fuente de *spin-off*.

Pero cuando se penetra en la “caja negra” del quehacer docente, se encuentra con los siguientes indicadores, que no son otra cosa que el resultado del esfuerzo, atención y pertinencia que se le ha dado al sistema de innovación del país. Veamos:

a.- FORMACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS:

El sistema de Educación Superior cuenta con 110.488 docentes, para el año 2010, según el SNIES (2010), de los cuales 46.741 son docentes que cuentan con un nivel de formación de pregrado; 38.076 docentes tienen especialización; 21.093 poseen maestría y 4.578 son doctores o Ph.D. D. Es decir, el 4,1% de los docentes universitarios gozan, según el título de Ph.D., de las capacidades necesarias y suficientes para realizar investigación en el país; el 19,1% tienen la necesaria capacidad para efectuar investigaciones, según el título de maestría; el 34,5% son especialistas y poseen competencias para adelantar procesos de investigación y el 42,3% cuentan con pregrado y gracias a su experiencia laboral y pedagógica hacen investigaciones. (Ver gráfica 1). Los pocos docentes de tiempo completo, lo mismo que los exiguos Ph.D. D. vinculados al sistema Universitario hace que la información y los conocimientos produ-

GRÁFICA No 1. NIVEL DE FORMACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS 2009



FUENTE: MEN-SNIES, 2010. Elaboración propia.

cidos en los claustros universitarios escasamente se puedan convertir en innovaciones sociales, culturales, empresariales, industriales, organizacionales, entre otras, impidiendo de esta manera *spillovers* para el territorio. Un territorio se desarrolla en la medida en que cuenta con talento humano capaz de absorber conocimientos, utilizarlos en la solución de los problemas que lo aquejan.

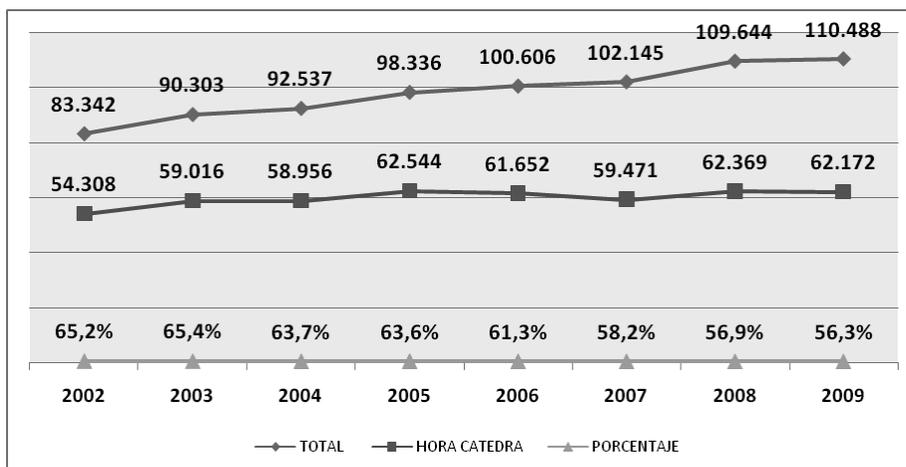
b.- DOCENTES SEGÚN TIPO DE VINCULACIÓN: Para el año 2009, los docentes de tiempo completo eran 33.288, es decir el 30,1%; los que tenían vinculación de medio tiempo 15.028, para un 13,6%; y los docentes de hora cátedra eran 62.172, representando el 56,3%.

Los docentes de hora cátedra han sido mayoría en las labores de docencia universitaria. Por ejemplo: en el 2002, eran 54.308 de un total de 83.342, representando el 65,2%; en 2003 fueron 59.308 de un total de 90.303, significando el 65,4%; en el 2004 de un total de 92.537 docentes, 58.956 fueron catedráticos, el 63,7%; en 2005 eran catedráticos 62.544 de 98.336 docentes, constituyeron el 63,6%; para el 2006 de un total de 100.606 docentes, 61.652 fueron catedráticos, el 61,3%; de los 102.145 de 2007, 59.471 eran catedráticos, el 58,2%; y de los 109.644 de 2008, fueron 62.369 vinculados por hora cátedra, equivalente al 56,9%. (Ver gráfica 2).

vDesde inicios del siglo pasado ha venido reinando una cultura intermitente sobre la pertinencia de la ciencia, la tecnología y la innovación para el desarrollo endógeno territorial, reflejando procesos de educación escasamente articulados con los problemas sociales y económicos del país. Por ejemplo hacia el año de 1986 se inician los doctorados en Colombia, tradición investigativa que refleja lo tardío que comenzó Colombia a organizar estos primordiales procesos de investigación, adquisición y creación de conocimientos. Por consiguiente, no es raro que aún predomine en el Sistema Universitario Colombiano la vinculación de docentes por hora cátedra, vinculación laboral que no garantiza hacer ciencia, generar tecnología y articular los conocimientos al desarrollo endógeno territorial.

Sabemos que el crecimiento económico sostenible a mediano y largo plazo de un país se basa fundamentalmente en el incremento de la productividad y competitividad (Sánchez, 2005: 191), los cuales, actualmente, se alcanzan cuando el conocimiento permea las diversas actividades que se realizan en los sistemas productivo, educativo, social, político, cultural, ecológico y ambiental, principalmente, en cuyos sistemas, la universidad juega un papel transversal, altamente protagónico y sustancial. Esa universidad está conformada e integrada por docentes, entre otros actores del sistema universitario, que potencian las capacidades para investigar, absorber conocimientos, adoptar,

GRÁFICA No 2.
DOCENTES HORA CÁTEDRA, PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL 2009



FUENTE: MEN-SNIES, 2010. Elaboración propia.

adaptar, utilizar y difundir conocimientos, docentes que necesariamente deben ser vinculados a jornada completa para lograr resultados que dinamicen los procesos académicos, investigativos, sociales, productivos y competitivos. Sin embargo, Colombia está lejos de lograr estos propósitos, circunstancias que plantea la pregunta: ¿Será posible acompañarnos al ritmo de los países desarrollados con los pocos docentes vinculados de tiempo completo?

Así mismo, la universidad, al ser un eje vital del sistema de innovación y del desarrollo endógeno territorial, dinamiza el uso y generación de conocimientos (COLCIENCIAS, 2008: 3), convirtiéndose estos dos aspectos en fuerzas esenciales para la sociedad del conocimiento y, a la vez, las mismas demandan capacidades humanas necesarias para asimilar y adaptar los avances de la ciencia y la tecnología al quehacer productivo, social, económico, político y cultural. Sin embargo, llegar a la realidad esbozada por COLCIENCIAS, está remoto de alcanzarse debido a la baja densidad de docentes de tiempo completo y a los pocos doctores vinculados al sistema educativo universitario colombiano. Actualmente las horas cátedra de los miles de docentes no alcanzan para hacer investigación en los claustros universitarios, postergando el paso de la implementación de la universidad de tipo dos a la tres, según Gibbson et al. (1994), Bell (1973), Drucker (1965 y 1993) y Bueno (2007), la cual, conjuga: emprendimiento, innovación y compromiso social.

INSUFICIENTES INVESTIGADORES EN I+D+i Y POCA VINCULACIÓN EMPRESARIAL

En este orden de ideas, Colombia realiza escasos esfuerzos para invertir en Investigación, Desarrollo e Innovación, I+D+i, ocasionando graves perjuicios a la sociedad en general, contribuyendo de esta forma a incrementar las ya pronunciadas y visibles asimetrías científicas, tecnológicas y sociales del territorio, respecto a las regiones del país y a los países desarrollados. Hacer inversiones en I+D+i posibilita que existan mayores capacidades para asimilar, adoptar, adaptar

y crear conocimientos; crea mayores oportunidades para generar empleo e incrementar los ingresos de los hogares; permite atraer inversión extranjera directa; facilita mayores escenarios de competitividad; fortalece el sistema educativo en sus diversos niveles de formación. Es decir, se accede con mayor facilidad al desarrollo endógeno territorial.

Hoy, hacer I+D “en un mundo donde la ciencia, la tecnología y la innovación juegan un papel tan preponderante, y dado el potencial que tiene Colombia, avanzar en esta política es una tarea inaplazable” (COLCIENCIAS, 2008: 3), que además ningún país del mundo puede darse el lujo de dejar de hacer y por ende excluirse de las bondades que ella trae para la sociedad en general. Veamos algunos obstáculos:

a.- Incrementar los esfuerzos para aumentar el personal que labora en I+D, es una tarea todavía pendiente en nuestro país y en el continente latinoamericano. Para el año 2004, Colombia apenas contaba con un poco más de 23 mil personas en el sistema de I+D, para el año 2005 ascendió a 24.150 y en el 2006 a 25.358, aproximadamente⁴, de las cuales, 10.962 eran investigadores en 2005 y de éstos, 4.996 eran de tiempo completo (RICYT, 2009). (Ver gráfica 3).

Realmente, la densidad de población, en Colombia, trabajando en estos campos de la investigación y el desarrollo es baja, comparada con España, que cuenta con más de 282 mil y 309 mil personas, para los años 2005 y 2006 respectivamente, de ellas 181.023 y 193.024 eran investigadores y de éstos 109.720 y 115.789 trabajaban de tiempo completo en los años aludidos. Brasil ha repuntado exitosamente en este nuevo milenio y cuenta con más de 328 mil y 354 mil personas laborando en I+D, de ellas 177.941 y 190.937 son investigadores y cuentan con 109.420 y 118.296 investigadores de jornada completa para los años mencionados anteriormente. (Ver gráfica 3).

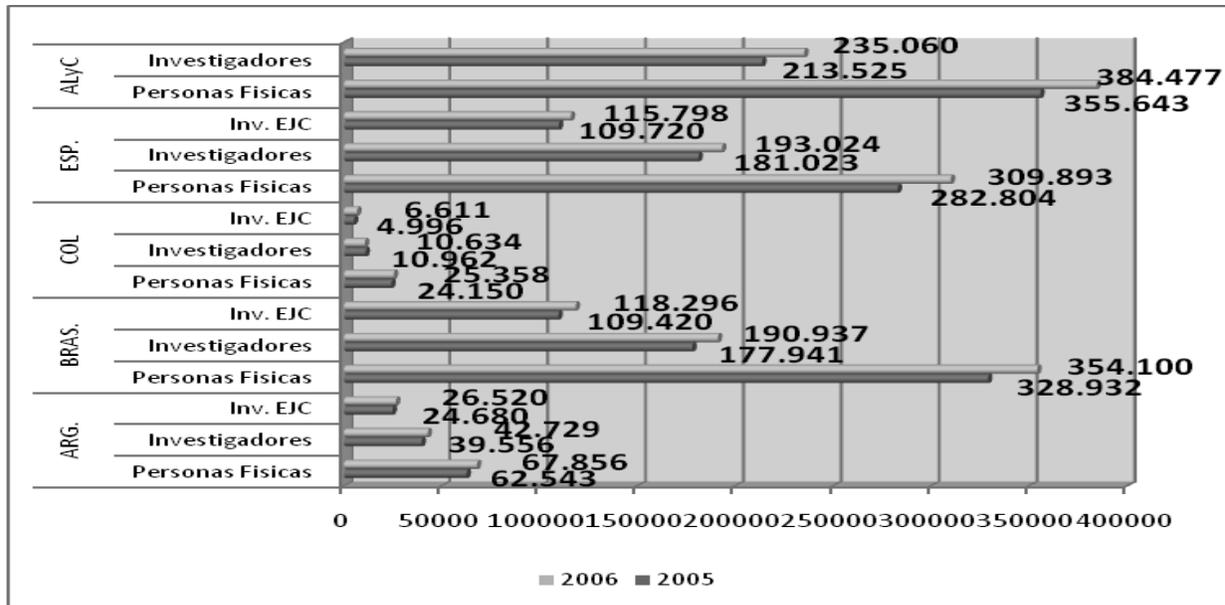
Según la RICYT (2009), los Estados Unidos en el año 2006 contaba con 1.443.397 investigadores de tiempo completo, los cuales comparados con los existentes para la misma época, significa que aquel país tenía seis veces más investigadores que toda América Latina y el Caribe. Posee 12 veces más investigadores de tiempo completo que Brasil y cuenta con 218 veces más que Colombia. (Ver gráfica 3).

4

Son proyecciones realizadas por el autor a partir de las cifras de Villaveces (2005), realizando un incremento del 5% anual de las personas que laboran y se vinculan al sistema de I+D colombiano.

GRÁFICA No 3.
PERSONAL QUE LABORA EN EL SISTEMA DE I+D

FUENTE: RICYT, 2009. Elaboración propia.



Si Colombia quiere articularse a los procesos globales y locales de competitividad debe implementar acciones para aumentar el personal en I+D, pues ellas garantizan capacidades para absorber, transformar y crear conocimientos, requisitos indispensables para acrecentar la productividad en los diversos sectores de producción y permitir *spillovers* o derrames a sectores tales como la salud, vivienda, vías y carreteras, aeropuertos, educación, entre otros. Es decir: *“ Toda sociedad local que hoy busque una inclusión digna en el mundo global tiene que atender, de manera prioritaria, los procesos de adquisición, producción, innovación y aprovechamiento del conocimiento, ya que estas actividades están directamente relacionadas con la inclusión, o no, de la localidad a la sociedad del conocimiento y en el papel que ocupa en el contexto socioeconómico globalizado”*. (Suárez, 2008: 195).

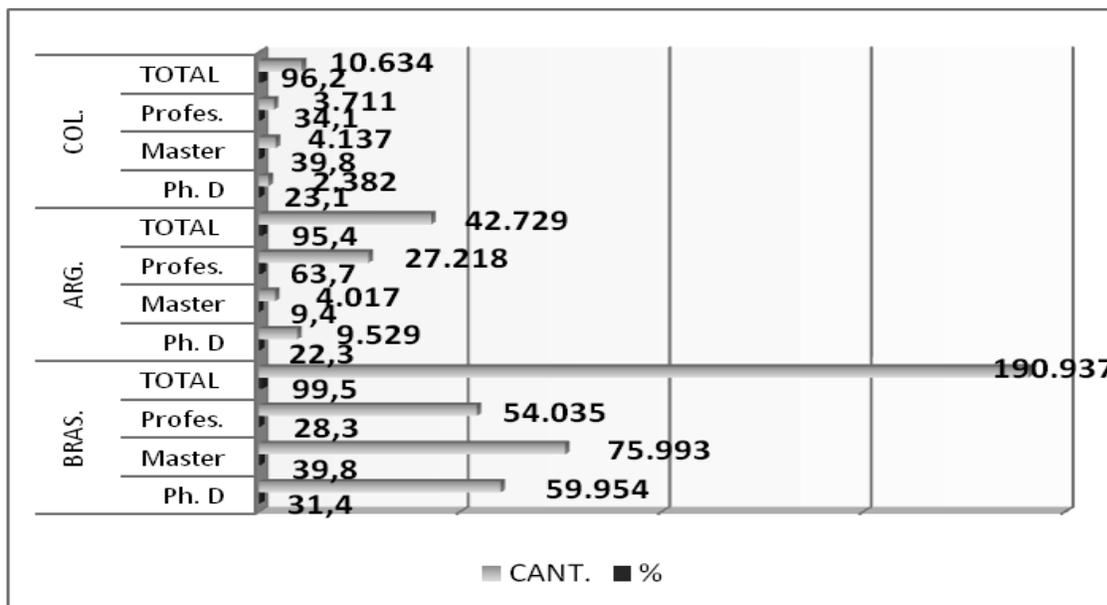
b.- La formación de quienes laboran en I+D es fundamental para lograr hacer efectiva la transferencia de tecnología, crear conocimientos y realizar las innovaciones necesarias. Sin embargo, Colombia cuenta con un reducido número de doctores que hacen labores de I+D, no pasan de 2.385, contrario al Brasil, en donde se contaba con más de 59 mil en el año 2006 y en Argentina son más de 9.500 con formación de Ph.D. Los que tienen una formación de maestría, para el caso colombiano,

están por el orden de 4.137, en el Brasil, llegan a 75.993 personas y Argentina 4.017 personas. Los profesionales de Colombia como de Brasil y Argentina están representados en 3.711, 54.035 y 27.218 respectivamente. (Ver gráfica 4, página siguiente).

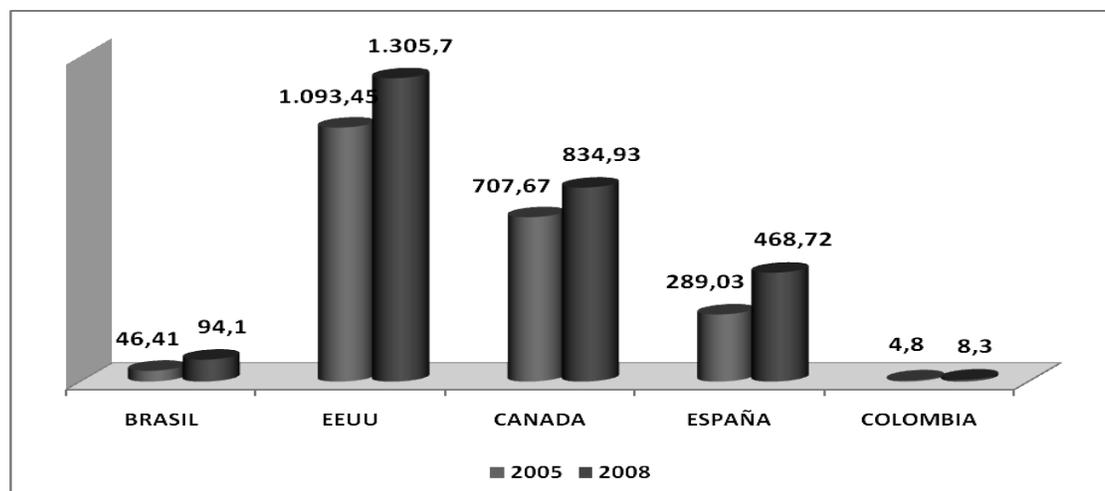
Contar con investigadores altamente cualificados es tener mayores posibilidades de absorber conocimientos, los cuales al adoptarse, adaptarse y crearlos, ocasiona grandes beneficios para la sociedad en general. Es decir, las capacidades humanas facilitan salvar obstáculos y convertir conocimientos en productos comerciales, obtener desarrollo endógeno territorial equitativo y competitivo.

c.- La anterior situación se corrobora con el estudio “Tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) para el fomento de las PYMES exportadoras de América Latina y Asia Oriental”, llevada a cabo por UEKI, Yasuhi et al. (2005), el cual expresa que: *“Las pymes representan más del 95% de las empresas en la mayoría de los países analizados. En Singapur este porcentaje es ligeramente inferior (92%), (...). Las pymes generan una cantidad considerable de empleos, que varía entre el 50% y el 85%, aunque estos porcentajes son inferiores a los relativos al número de empresas”* (Ueki, Tsuji y Cárcamo, 2005: 67).

GRÁFICA NO. 4 FORMACIÓN DE LOS INVESTIGADORES QUE LABORAN EN I+D 2006



GRÁFICA No 5. GASTO EN I+D POR HABITANTE (en dolares)



Es decir, se debería impulsar acciones para que las empresas colombianas contaran con mayor número de investigadores entre el personal que hace I+D, con el fin de crear mayores capacidades de innovación entre las mismas. Los investigadores articulan con mayor éxito los conocimientos que la empresa necesita a través de la adquisición de equipos, patentes, conversatorios con los proveedores, entre otras formas de transferencia de tecnología, y lograr los propósitos

de las diferentes innovaciones que se emprendan. Aumentar la capacidad de absorción de conocimientos e información parte del núcleo universitario, pues los profesionales e investigadores que laboran y se forman en sus diferentes campus tienen ese gran compromiso social y político, pues estos profesionales, másteres o doctores, tienen la responsabilidad de adaptar la I+D a la empresa, conocimientos que se logran desde afuera o desde adentro con el fin de transformarla

en resultados comerciales (Azagra, 2004: 31). Hacer I+D es costoso y requiere inversión en formación de capacidades humanas y en la adquisición de equipos o compras de licencias.

Además, y referenciando la segunda encuesta de innovación en Colombia, el personal empleado distribuía sus actividades laborales así: el 61,9% en el área de producción; el 29,9% en administración, ventas y distribución; el 5,2% en los departamentos de calidad, pruebas y ensayos, ambiental y manejo de residuos, salud y seguridad industrial, informática y sistemas; y el 3% participa en diseño, ingeniería, investigación y desarrollo (DANE, COLCIENCIAS, DNP, 2005: 21).

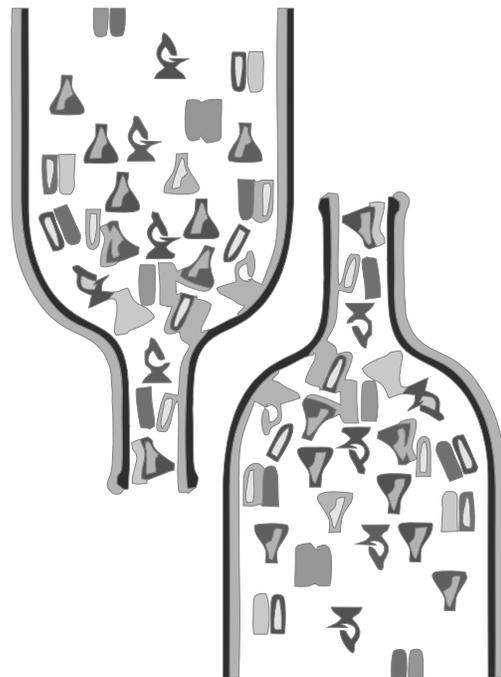
En cuanto a la formación de estos trabajadores, su escolaridad se presenta de la siguiente forma: 16,2% tienen primaria, 50,9% secundaria, profesional el 12,2% y el 9% son técnicos. Cuentan con una formación de Ph.D. o doctores 324 personas, equivalente al 0,1% de los trabajadores; estos profesionales son contratados el 49,4% por la gran empresa, el 27,2% laboran en la mediana y un 23,5% en las pequeñas empresas (DANE, COLCIENCIAS, DNP, 2005: 21). En Colombia los investigadores empresariales son bajos comparados con algunos países desarrollados, representaron el 0,007% de la población activa en el año 2005, mientras en “España, los investigadores empresariales representaban en 2003 el 0,18% de la población activa, una cifra que (...) está todavía lejos de los valores de países como Alemania (0,45) o Francia (0,4)” (COTEC, 2007b: 59). Desde la perspectiva de investigadores de las empresas por mil activos, Colombia contaría con 0,07 por mil para el año 2005, la Unión Europea, en promedio, cuenta con 2,4 por mil, los Estados Unidos con el 5,9 y el Japón con 6,3”. (Sánchez, 2005: 73).

d.- Colombia invierte de manera insuficiente en I+D+i, teniendo en cuenta el contexto internacional. Por ejemplo en Investigación y Desarrollo, I+D, por habitante, según la gráfica 5, en 2008 gastaba 8,3 dólares, en tanto los Estados Unidos y España, invertían 1.305,7 y 468,72 respectivamente.

En cuanto a las inversiones por investigadores de tiempo completo (EJC), las diferencias son marcadamente visibles. Colombia, año 2006, hizo una inversión de más de 18 mil dólares por investigador, en cambio, España gastaba 128 mil, Canadá más de 178 mil, Brasil sobrepasaba los 92 mil dólares anuales. (Ver gráfica 6, página siguiente).

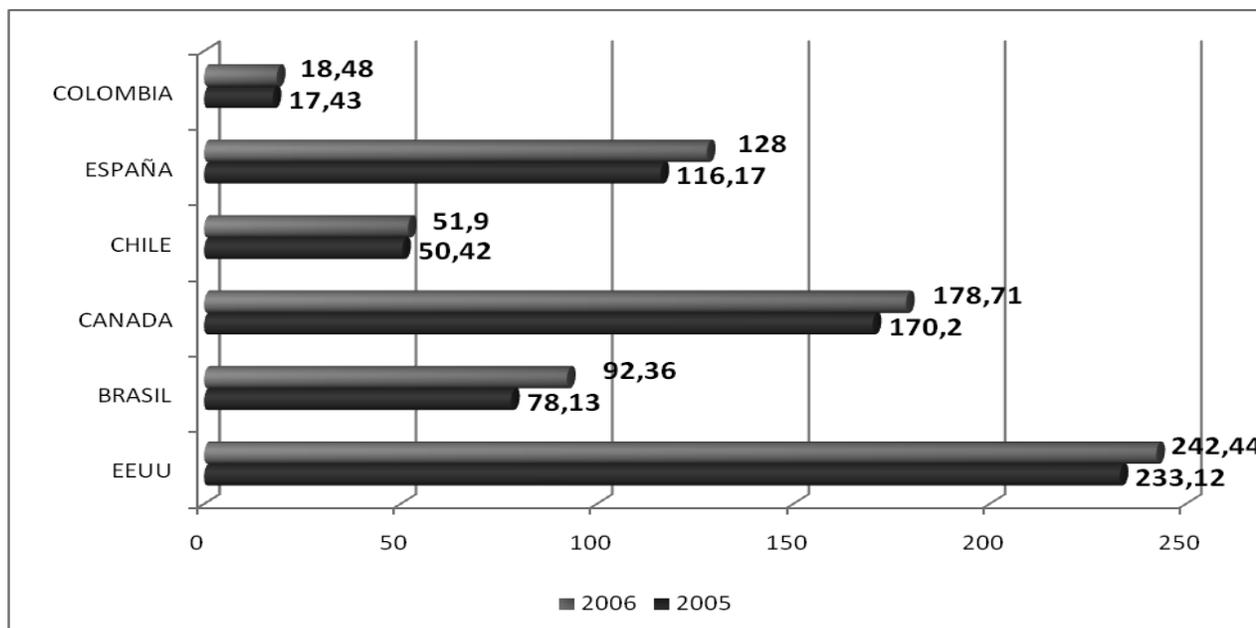
Por tanto, la universidad y el Estado se han convertido, en un espacio de globalización, competitividad e innovación, en epicentro vital para lograr establecer la inserción, la articulación y la inclusión de la sociedad en

general de las empresas, las personas, las instituciones, a la conquista del bienestar social y económico, pues ella y él, como columna vertebral de creación, adaptación, transformación y difusión del conocimiento, la primera, y, el segundo, como regulador de las fuerzas del mercado y la cohesión social, están llamados a direccionar el desarrollo sostenible y a optimizar las condiciones de vida de los ciudadanos mediante la formación del talento humano, la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) que se encuba e irriga en y para la sociedad. De esta manera y bajo el maridaje Universidad-Estado, se alcanzará en menos tiempo, la generación de soluciones de los cuellos de botella mencionados.



bottleneckdiagramq2.jpg skyscrapercity.com

GRÁFICA No 6.
**GASTO EN I+D POR INVESTIGADOR DE TIEMPO COM-
 PLETO (EJC) (miles de dólares)**



FUENTE: RICYT, 2010.
 Elaboración propia.

CONCLUSIONES

Colombia, está conformada por diversos territorios, padece de grandes desigualdades sociales, económicos y políticas, debe emprender acciones más concretas en el campo del Sistema de C+T+ I con el fin de reducir las profundas brechas que ha ocasionado la sociedad del conocimiento. La inversión escasa en I+D+ I, los pocos recursos destinados a financiar la innovación por parte de las instituciones públicas y privadas, los pocos investigadores laborando en las empresas, la baja tradición cultural de la innovación por parte de los principales actores del sistema productivo, el reducido número de programas y doctores que egresan anualmente, la paradoja existente entre la vocación agrícola de la región y el bajo número de estudiantes que atrae este campo de estudio, indican asimetrías del desarrollo endógeno territorial, obligando a los actores políticos, empresariales e industriales, investigadores, rectores, instituciones y organizaciones, sociedad civil, entre otros, a realizar un frente común con el fin de colocar más atención al sistema de I+D+ I, como una fórmula básica para acrecentar mejores condiciones de vida de todos los colombianos, fortalecer el desarrollo

endógeno territorial y evidenciar las bondades de la ciencia, la tecnología y la innovación en cada municipio y departamento del país.

Por tanto, las variadas necesidades de los colombianos, desarrollo endógeno territorial endeble, reclaman de la presencia de investigadores y docentes altamente cualificados y calificados, con el fin de hallar en las insuficiencias oportunidades para poner en juego la creatividad de los docentes e investigadores. Son ellos, los investigadores y docentes, los llamados a encontrar conocimientos que transformen el quehacer de la sociedad y hagan del sistema de ciencia, tecnología e innovación un campo operativo de las políticas públicas para las empresas, la industria, la educación, la salud, la vivienda, las vías y carreteras, los aeropuertos, entre otros, a fin de alcanzar desarrollo endógeno territorial social y económico equitativo. Para lograr este espíritu conceptual se necesita que la universidad, primordialmente la ESAP, juegue un papel protagónico y decidido en el marco de la sociedad de la información y el conocimiento, pues ésta sería una forma de atenuar los cuellos de botella de la ciencia, la tecnología y la innovación que hoy padecen las regiones del país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asheim, B. (2007). “Differentiated knowledge bases and varieties of regional innovation systems”. *Innovation* 20, 3.

Asheim, B., Coenen, L., Moodysson, J. y Vang, J. (2007). “Constructing knowledge-based regional advantage: Implications for regional innovation policy”. *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management* 7.

Asheim, B., Asheim, B. T. y Gertler, M. (2005). “The geography of innovation: Regional innovation systems”, en: *Fagerberg, J., Mowery, D. y Nelson, R. (Eds.), The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: University Press, Oxford,

Azagra, Joaquín. (2004). *La contribución de las universidades a la innovación: efectos del fomento de la interacción universidad-empresa y las patentes universitarias*, Universidad de Valencia, Departamento de análisis económico, tesis doctoral.

Bell, D. (1973). *The coming of post-industrial society: A venture in social forecasting*, Basic Books, New York.

Bueno, E. (2007). “La tercera misión de la Universidad”, *Boletín Intellectus*, nº 12.

Buesa, M.; Baumert, T.; Heijs, J.; Martínez, M. (2002). “Los factores determinantes de la innovación: un análisis econométrico sobre regiones españolas”, *Instituto de Análisis Industrial y Financiero, Universidad Complutense de Madrid*, en *Economía Industrial*, No 347, vol. V. Madrid.

Chesborough, H.W. y Teece, D.J. (1996). “When is virtual virtuous? Organizing for innovation”. *Harvard Business Review* 74(1).

Coenen, L. y Asheim, B. T. (2006). “Constructing regional advantage at the northern edge”, en: *Cooke, P. y Piccaluga, A., (eds.), Regional Development in the Knowledge Economy*. Londres: Routledge.

Colciencias. (2008). *Colombia construye y siembra futuro. Política nacional de fomento a la investigación y la innovación*, Bogotá: Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología.

Cotec. (2007). *Las relaciones en el Sistema Español de Innovación. Libro Blanco*, Madrid: Gráficas Arias Montano.

Cotec. (2007). *Tecnología e innovación en España, informe COTEC*. Madrid: Gráficas Arias Montano.

Dane, Colciencias y DNP. (2004). *Innovación y desarrollo tecnológico en la industria manufacturera. Colombia 2003-2004*, Bogotá.

Dosi, G., Freeman, C., Nelson, R.R., Silverberg, G., Soete, L.L.G. (Eds.), (1988). *Technical Change and Economic Theory*. London: Frances Pinter.

Drucker, P. (1965). *The Future of Industrial Man*. London: New American Library.

Drucker, P. (1993). *Post-capitalist Society*. Oxford: Betterworth-Hainemann.

Edquist, C. (1997). *Systems of innovation. Technologies, Institutions and Organizations*, Londres.

Freeman, Ch. (1997). *Technology and Economic Performance: Lessons from Japan*. Pinters Publishers.
Gertler, M.S. (2008). "Buzz without being there? Communities of practice in context". En: Amin, A. y Roberts, J. (eds.), *Community, Economic Creativity and Organization*. Oxford: University Press, Oxford

Gibbons, M.; Limoges, C.; Nowotny, H.; Schwartzman, S.; Scott, P. y Trow, M. (1994). *The New Production of Knowledge*, Sage. London.

Jensen, M.B., Johnson, B., Lorenz, E. y Lundvall, B. Å. (2007). "Forms of knowledge and modes of innovation". *Research Policy* 36:

Kogut, B. (1988). "Joint Ventures: Theoretical and Empirical Perspectives", *Strategic Management Journal*, vol. 9.

Koschatzky, K. (1997). *Technology Based Firms in the Innovation Process. Management, Financing and the Reional Networks*, Heidelberg,

Lorenz, E. y Lundvall, B.Å., (eds). (2006). *How Europe's Economies Learn: Coordinating Competing Models*. Oxford: University Press, Oxford.

Lundvall, B. A. (ed.). (1992). *National Innovation Systems: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter.

Martínez del Río, J. y Céspedes-Lorente, J. (2006). "Generación y difusión de la Innovación en distritos industriales". En: *Revista Sistema Madrid*, Monografía
Maskell, P. (2001). "Knowledge Creation and Diffusion in Geographic Clusters", *International Journal of Innovation Management* 5(2)

Nelson, R. (ed.). (1993). "National Innovation Systems. A Comparative Analysis", Oxford University Press, New York/Oxford.

Porter, M. (1990). *The Comparative Advantage of Nations*. Free Press and Macmillan.

Powell, W.W.; Koput, K.W.; Smith-Doerr, L. (1996). "Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology", *Administrative Science Quarterly*, 41.

Prahalad, C. y Hamel, G. (1990). "The core competence of the corporation", *Harvard Business Review*, vol. 68, n. ° 3.

Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología, Argentina. 2010.

Sánchez, J. A. (2005). *La tecnología y la innovación como soporte del desarrollo*, COTEC, Madrid:

Maquetación e impresión: Gráficas Arias Montano, S. A.

Sistema Nacional de Información de Educación Superior, SNIES. (2010). Ministerio de Educación Nacional, Bogotá. (www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/articles-142239_archivo_pdf; Bogotá, Octubre de 2010).

Suárez, María. (2008). Universidad y desarrollo local en Latinoamérica, en www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/pub/est_edu/pdf/suarez.pdf.

Ueki, Yasushi; Tsuji, Masatsugu; Carcamo, Rodrigo. (2005). *Tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) para el fomento de las PYMES exportadoras en América Latina y Asia Oriental*, Santiago de Chile: PNUD-CEPAL, IDE.JETRO.

Villaveces, José. (2005). “Ciencia y tecnología en Colombia”, En: *Revista Innovación y Ciencia*, Volumen XII, No 1 y 2 (marzo-abril), Bogotá.

Zaheer, A., Lofstrom, S. y George, V.P. (2002). “Interpersonal and Interorganizational Trust in Alliances”, F.J. Contractor y P. Lorange (eds.) *Cooperative Strategies and Alliances*. Oxford: Pergamon Press.



desarrollo-sustentable-sostenible.jpg madrimasd.org

Desarrollo Sostenible y Derechos Colectivos

Desarrollo Sostenible y Derechos Colectivos

Freire Roberto Santander Ñañez.¹



Fotografía 1. Energías alternativas. Recuperado de: <http://educasitios2008.educ.ar/aula81/el-porque-de-las-energias-alternativas/>

RESUMEN

El concepto de Desarrollo sostenible es hoy por hoy, una categoría conceptual que tiene una relación estrecha con el modelo económico imperante en el mundo del capitalismo.

Este concepto etiquetado inadecuadamente de ser el que permite mejorar la condición de vida de sociedades empobrecidas, es insertado en los órdenes normativos para darle legitimidad y coadyuvar al consenso ideológico global.

Con este tipo de discursos se busca por un lado fortalecer la hegemonía en la aplicación unánime del modelo Neoliberal y por otro, que los países industrializados evadan su responsabilidad frente al problema medio ambiental, la pobreza y la depredación del planeta. De ahí que el Desarrollo sostenible se convierte en una necesidad inducida por las grandes corporaciones mundiales y gobernantes de turno que facilitan la aplicación de medidas económicas dentro de la lógica del neoliberalismo.

PALABRAS CLAVES:

Desarrollo sostenible, Derechos Colectivos, Desarrollo económico, políticas autónomas, Naciones Unidas, empresas transnacionales, países subdesarrollados, modelo económico, Derecho al agua, tercer mundo.

ABSTRACT

The concept of sustainable development today, it is a conceptual category that has a close relationship with the economic model in the world of capitalism.

This concept of being improperly labeling helps improve living conditions of impoverished societies is inserted in order to legitimize policy and contribute to global ideological consensus.

With this kind of discourse on the one hand seeks to strengthen the hegemony of the neoliberal model unanimous application and other industrialized countries to evade their responsibility to environmental problems, poverty and depredation of the planet. Hence, the sustainable development becomes a necessity induced by large global corporations and governments on duty to facilitate the implementation of economic measures within the logic of neoliberalism.

KEYWORDS:

Sustainable development, Collective Rights, Economic Development, autonomous policies, United Nations, multinational corporations, developing countries, economic model, water rights, third world,

1

Freire Roberto Santander Ñañez. Licenciado en filosofía de la universidad del cauca, abogado de la universidad del cauca, especialista en derechos humanos especialista en derecho constitucional en derecho administrativo, magister en ciencia política. Docente ESAP Popayán. Contacto: manilu3@hotmail.com.

INTRODUCCIÓN

A partir del Artículo 4 literal c de la Ley 472 de 1998, que desarrolla el Artículo 88 de la Constitución Política se reflexiona sobre los *Derechos e Intereses Colectivos relacionados con la existencia del equilibrio ecológico y el manejo, y aprovechamiento racional de los recursos naturales garantizando su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución*.

El requerimiento académico direccionó la reflexión sobre en el concepto de Desarrollo sostenible que está inmerso en la ley y que ante todo debe verse no como una premisa o un abonado más de la ley, sino que tiene unas implicaciones que se intenta abordar con una postura en lo posible crítica.

Es importante llevar un hilo conductor en el escrito y hacer notar como sistemáticamente se ha logrado crear la necesidad de un discurso medio ambiental y de esta manera involucrar a los Estados y sus sociedades en la importancia prioritaria entre otros en los problemas de contaminación.

Para el caso de Colombia es también mirar como el discurso del desarrollo sostenible tiene notables implicaciones desde el Derecho. Comencemos diciendo que la declaración de Estocolmo celebrada en 1972 es considerada como el soporte donde se sentaron las bases del derecho ambiental internacional y que dio origen al programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En la misma declaratoria se intenta buscar soluciones a los problemas de contaminación. Se considera que el desarrollo es prioritario para todos los pueblos, por eso no puede detenerse. Ahora bien en el juicio de responsabilidades, no se diferencia entre el hombre de una nación desarrollada, ni entre el hombre de un país del tercer mundo. Se llama a los países del tercer mundo a asumir su culpa por su subdesarrollo, por no orientar sus esfuerzos a acelerar su proceso de desarrollo, para no afectar el medio ambiente y por no recurrir a la cooperación internacional². Esta declarato-

ria da primacía a una visión tecnocrática como opción para resolver los problemas ambientales; es decir la responsabilidad ambiental es una responsabilidad por cuotas de partes iguales, sin determinar quiénes son los que más contaminan y depredan el planeta. En la declaratoria se puede inferir que por la destrucción del medio ambiente respondemos todos, que por tener la condición de país subdesarrollado lo hace culpable por los daños a la naturaleza, razón que explica entre otras, que se debe aceptar la ayuda financiera y tecnológica de los países más desarrollados, así mismo que es imprescindible la acción del mundo occidental para ayudar y acabar con los problemas del medio ambiente, que los países del tercer mundo son minusválidos para tomar políticas correctivas, por lo tanto y debido a su incapacidad es urgente su intervención.

El discurso del desarrollo sostenible se difumina por todas las sociedades del mundo, intentando universalizar su concepto y su legitimación, de este modo, el discurso se presenta reiterativamente bajo el manto de expresiones y adjetivaciones como “futuro común”, “administración de espacios comunes”, “ecosistemas compartidos”, “espacios mundiales”, “comunidad mundial”, “humanidad”, entre otros. Pero al final, el uso de tales expresiones tiene como fin socializar las responsabilidades de la degradación ambiental y social. Con este tipo de discursos se busca que los países industrializados evadan su responsabilidad frente al problema. La forma en que se presenta el discurso deja la sensación de que las normas expresadas en la declaratoria de Estocolmo, son imposiciones morales que deben ser asumidos por todos los países, de lo contrario son señalados de antiambientalistas; lo cual implica que para los países de América Latina es un imperativo categórico la adopción de estas medidas. En ese orden de ideas, el desarrollo sostenible es un concepto atado a una política pública de carácter universal pero que compromete de la misma manera a los sectores privados.

DESARROLLO SOSTENIBLE

Aunque en la década de los 70 el concepto de desarrollo sostenible no estaba explícitamente determinado, ya en los años ochenta es cuando el concepto toma un formalismo y se universaliza. En 1987 la ONU introdujo formalmente el concepto de *Desarrollo Sostenible* definido como: “*Un desarrollo que satisfaga las necesidades*

2

El principio 12 de la declaración de Estocolmo, no sólo involucra a los Estados como tal, sino también a los ciudadanos, a las empresas e instituciones para que participen por igual en la “tarea común” de salvaguardar el medio ambiente. Sin embargo estos mecanismos están ligados a una apología al endeudamiento externo para favorecer las labores de conservación y preservación del medio ambiente.

del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”³

Encontramos que el concepto propone una racionalidad hegemónica, basada en intentar eliminar la puesta en peligro de la existencia del ser humano, evitando la degradación de su medio de vida. Sin embargo, la existencia del mercado y la producción indiscriminada de bienes y servicios, el afianzamiento de las nuevas relaciones económicas, hacen que este postulado sea un instrumento importante para la economía capitalista, incrementándose las relaciones sociales mercantiles, lo cual implica que el mercado es el mecanismo fundamental para la economía capitalista, queda claro de ante mano que el capitalismo mercantilizó la naturaleza y con ello los graves problemas de la crisis ambiental, lo cual permite inferir que la complejidad del modelo de producción capitalista ha propiciado un uso desmedido de los recursos naturales, y acelera la degradación ambiental; de tal manera que es la dinámica del mercado capitalista y su racionalidad la que ocasiona crisis en las condiciones humanas y la existencia del mismo hombre, así no se puede suponer que las formas jurídicas propias de este sistema tengan la intención de transformar de manera radical este comportamiento. (Bermejo, R. 1995. Ecología Versus Mercado Capitalista. En la Economía a la Ecología. P. 48).

Es claro entonces que el concepto de desarrollo tiene implicaciones económicas, no se construye por fuera de la realidad de los pueblos, sino que está inmerso en sus propias dinámicas. Lo que significa como el desarrollo sostenible está instalado en una teleología donde las sociedades de manera autónoma rediseñen de manera organizada el impulso de cambios y alternativas inclusive tecnológicas que permitan la satisfacción de sus necesidades. Pero nos encontramos que paralelo a esta realidad y propósito, si se quiere noble, aparecen otras expresiones que parecieran acompañar propósitos universales y legítimos pero que son sofismas si los miramos a la luz de los propósitos que persiguen. “La expresión desarrollo de la comunidad se ha incorporado al uso internacional para designar aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades e integrar éstas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional”.

(Machado, A. Cambio Institucional para el desarrollo rural: El caso Colombia. P. 6.).

Como acto teleológico o propositivo es positivo vincular planes de desarrollo a las comunidades que así lo consideren, sin embargo, hoy nos encontramos con un fenómeno mundial que distancia el propósito, debido a que diseños de esta naturaleza se convierten en políticas homogeneizadas más para los países del tercer mundo, y para evitar su desarticulación entre las medidas adoptadas y su aplicación en las comunidades, son legitimadas por los gobiernos de turno de cada país latinoamericano, que a la luz pública aparecen como políticas urgentes y necesarias, acompañadas de planes y estrategias muy bien articuladas y de exegética aplicación, pregonando la prosperidad y el bienestar como parte del discurso. Este fenómeno no es otra cosa que las políticas globalizadoras preconizadas por todos los territorios del mundo, argumentando la modernización de las sociedades. De ahí que, bajo esta dinámica, el desarrollo adquiere otra significación, toda vez que lo vemos direccionado a ser consecuente con las leyes de mercado, redefiniéndose en las empresas privadas alabando el mercado y no en la satisfacción de las comunidades.

En efecto la globalización, crea variables que indican que las sociedades se mueven al ritmo del mercado, de esta manera la cultura del desarrollo comienza a transitar en el imaginario colectivo de las sociedades, respaldando e interiorizando una forma de vida, con la cual creemos identificarnos, y que nos estamos desarrollando, pero que lo que se percibe es la priorización del mercado mundial por encima de las necesidades reales.

Estamos enfrentados en hacer aparecer el desarrollo de manera globalizada, con la premisa que las sociedades de esta forma, ingresan a la modernización, y por ende al progreso. El desarrollo entonces, concebido desde afuera es un Derecho pero que bajo el manto

3

Comisión Mundial del Medio Ambiente, organismo adjunto a la ONU, creada en 1983. Las Naciones Unidas se han erigido como pionera al tratar el tema del desarrollo sostenible, haciendo énfasis en el estudio y la utilización de los recursos naturales e insistir para que los países desarrollados ejerzan control de sus propios recursos naturales.

del discurso neoliberal, deja enormes vacíos sociales, porque va direccionado al mercado mundial para rediseñar otra forma de crear dependencia económica en el mundo, que afianza el proyecto hegemónico neoliberal.



Fotografía 2. Agua dulce, agua salada. Cartagena, Colombia. Nov. 2010. Por: Paola Vargas Vaca.

De este modo podemos decir que las relaciones productivas hegemónicas del capitalismo no han variado, y que lejos de ser modificada esta dinámica, la naturaleza sigue siendo mercantilizada. Es allí donde surge la explicación del porque del proteccionismo ambiental actual. El deterioro de las condiciones del sistema no permite ni deja la posibilidad de la acumulación, es por eso que el mantenimiento del medio ambiente cobra vigencia, pues permite seguir ampliando y garantizando las condiciones bióticas y físicas necesarias para tal propósito. (O'conor, J. Las Condiciones de producción. Por un Marxismo Ecológico. Una introducción Teórica. En Marx y el siglo XXI hacia un marxismo ecológico y crítico del progreso. 1998. P. 548). De ahí que el discurso medio ambiental sea desde los llamados países del primer mundo, hacia los países periféricos, pues los primeros aceleran el agotamiento de los recursos naturales para continuar con la acumulación y como consecuencia de ello de riqueza. Las políticas ambientalistas

están cargadas de un tinte economicista que lejos de ser contundentes y radicales, mantienen la necesidad de reproducir el sistema capitalista. (Roll. E. Historia de las doctrinas económicas. 2. Ed. 1996. P. 196).

Nos enfrentamos a evidenciar contradicciones que se ponen de manifiesto cuando vemos políticas de restricción ambiental que se reducen por un lado, a la intervención del Estado en la protección de recursos, y por otro, a la aplicabilidad de las fuerzas del mercado a los recursos de la naturaleza.

Antes de que las Naciones Unidas conceptualizaran sobre el Desarrollo Sostenible, también fue de trascendental importancia el hacer la declaratoria del Desarrollo Sostenible como derecho, y fue en 1986 después de muchos años de debate, que los gobiernos del mundo proclamaron por primera vez, que el derecho al desarrollo, era un derecho humano inalienable, consolidando el propósito de los ideales de las Naciones Unidas al proclamar que: *“La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo”* ⁴.

Como lo muestra la declaratoria, la realización de los derechos parte de la condición de sujeto, persona natural, de tal manera que es imposible la plena realización de los derechos de todo orden, sin el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. La misma declaratoria establece la importancia de la cooperación mutua entre los Estados, y establece la responsabilidad del derecho al desarrollo a los gobiernos nacionales, lo cual significa que obliga a los Estados a que el desarrollo como derecho se pueda materializar, sin el menoscabo de los intereses propios de sus gentes.

En el terreno normativo y para el caso colombiano, la Constitución Política, considera que para la defensa de los derechos colectivos, es menester utilizar las acciones populares y lo consagra en el Artículo 88 del texto Constitucional, regulado por la Ley 472 de 1998. Instalados en la ley vemos que en el texto legal se inserta el concepto de desarrollo sostenible en el literal c de la citada ley, proporcionándole carácter legal al concepto. Ahora bien, como es señalado por la ley, se podría decir que los derechos son todos aquéllos en las cuales son reconocidos por las normas. El planteamiento toma un matiz más contundente cuando se puede asimilar con los fallos de la Corte Constitucional, toda vez que relacionamos el Desarrollo Sostenible con respecto al derecho a un ambiente sano desde la perspectiva del agua como derecho; entonces y como lo plantea la

4

La Declaración del Derecho al Desarrollo de 1986, no fue bien acogido por los países industrializados, así como también fue vista con cierta reserva por las corporaciones transnacionales. La declaratoria consagra entre otros el derecho de los pueblos a ejercer su soberanía plena y completa sobre todos sus recursos y riquezas naturales.

De la misma manera azuza a los pueblos a establecer un nuevo orden económico internacional e insta a los países desarrollados a involucrar el desarme acompañado del desarrollo económico y social al bienestar de todos los pueblos. Con esto se intenta notar implícitamente que hay una contradicción entre las dos figuras.

sentencia SU-067 de 1993 que dice:

La conexión que los derechos colectivos pueden presentar, en el caso concreto, con otros derechos fundamentales, es de tal naturaleza que sin la debida protección de aquéllos, éstos prácticamente desaparecerían o se haría imposible una protección eficaz. (Apartes de los argumentos de la Sentencia SU-067 de 1993 de tutela interpuesta contra el Consejo Nacional de Estupefacientes).

Aquí encontramos que para este caso la interpretación tanto del desarrollo sostenible como el derecho al agua se requiere de una interpretación que abarque de manera global los derechos fundamentales y los derechos colectivos para respaldar con suficiencia la decisión. De tal manera que demostrar la conexidad entre lo individual y lo colectivo puede llevar a la contundencia y a la eficacia a la hora de aplicar las normas Constitucionales y legales.

El Artículo 4 literal c de la Ley 472 de 1998, es un pretexto para la reflexión sobre los derechos colectivos, de tal manera que traer al debate el tema del agua pone de manifiesto la discusión proclive hacia la imperiosa necesidad de proteger este recurso natural finito, e involucra necesaria y abiertamente, el criterio de ver el agua como un derecho y no como una mercancía o un interés. Sacar el agua de la magnitud que hoy tiene de mercancía, y erigirlo a la magnitud que debe tener de derecho. Por lo tanto, no es una exageración al hablar del agua como la “revolución del agua”, puesto que tiene una diversidad de aristas alrededor de las fuentes del agua, del esquema de servicios públicos, de agua potable, alrededor del saneamiento básico, de la navegabilidad de los ríos, del tema del mar. Revolución al agua que está ligada a otra tesis básica de lo que producimos, la opción que tiene Colombia para articularse al mundo pasa económicamente por la producción de alimento. La tierra fértil, que es tierra y agua; de ahí el debate de lo que se conoce como la democratización en función de convertirla en instrumento productivo, en función de la producción de alimento. Estamos enfrentados a un modelo de desarrollo económico hegemónico. Transitamos de una concepción de desarrollo sostenible figurado en la ley, a una forma de desarrollo amparado en un modelo económico homogéneo y dominante, orquestado desde afuera por el gran capital mundial. De tal manera que una política de democratización del agua puede conducir a una salida importante para Colombia y Latinoamérica.

Las Naciones Unidas de manera contundente en

asamblea el 22 de julio de 2010 reunida en Nueva York, acoge la propuesta del gobierno de Bolivia, respaldada fundamentalmente por los países árabes, proponen el agua como derecho esencial de la humanidad, el acceso al agua potable y el saneamiento básico. Tal propuesta tuvo la oposición del gobierno de Estados Unidos, Canadá y Australia. Es decir ha quedado consignada en la carta de derechos de la humanidad, que antes llamábamos los Derechos del Hombre desde la perspectiva del siglo XVIII, el derecho al acceso al agua y el saneamiento básico para toda la humanidad.

Para el caso colombiano, el gobierno no ha hablado del agua, más que proponer en su discurso presidencial una agencia nacional del agua, modelo administrativo que tiene el Perú, que no ha funcionado, y del cual el gobierno colombiano desechó; sin embargo, a la fecha, ya no se habla de una agencia nacional del agua, sino que se nombró una alta consejera para la biodiversidad del medio ambiente y el agua.

Ni en los estrados normativos actuales, ni en los escenarios académicos, ni la sociedad colombiana ha comenzado a discutir sobre el tema; ni en las leyes ni en los foros públicos que implicación tiene la resolución de las Naciones Unidas de fecha julio 22 de 2010⁵, aun la mayoría de la población desconoce que lo que habían planteado las personas que lideraron el referendo por el agua, cuyas firmas fueron alrededor de dos millones, y cuyo proyecto fue hundido en el Congreso de la República por el tradicionalismo bipartidista, es un intento importante para reflexionar de manera urgente sobre el agua. En consecuencia, la declaratoria de las Naciones Unidas ha convertido la discusión del agua en una realidad jurídica.

La decisión de las Naciones Unidas en julio de 2010, votada por la asamblea de miembros, y cuya ratificación la hizo Colombia, cambia el panorama constitucional colombiano, toda vez que en la Constitución colombiana establece que todo tratado internacional de Derechos Humanos, del cual Colombia sea signatario, hace parte del bloque de Constitucionalidad (Constitución Política colombiana Artículo 93). Aquí Colombia

5

En asamblea realizada el 22 de julio de 2010 y nuevamente convocada para el 28 de julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas y a través de una moción presentada por el embajador de Bolivia, Pablo Solón, y apoyada por otros veintitrés países, se declara por primera vez a nivel mundial, el derecho al agua potable, limpia y segura y al saneamiento⁵. En línea: <http://agendaglobal.redtercermundo.org>. Octubre 1 de 2010.

hace parte vinculante de esa realidad jurídica, por que Colombia ya ratificó esa decisión de Naciones Unidas. Entonces la tesis es que, al ser parte del bloque de Constitucionalidad, ya el Derecho al agua potable y saneamiento básico es un derecho fundamental en Colombia. ¿Qué significa que el agua sea un Derecho? Por definición significa universal y gratuito, o no sería Derecho. Si el derecho se cobra, el que no tiene como pagar, no puede tener derecho, y si alguien no tiene acceso al derecho, no es un derecho universal; es un derecho de unos, luego, pierde la connotación del derecho fundamental. El derecho es para todos, no se puede cobrar por el derecho, por que automáticamente se está excluyendo al que no puede pagar, los conceptos gratuidad y universalidad son inherentes al concepto de derecho.

Lo cierto es que en un acto anticipado y antes de que se le ponga límites a la tutela, hoy el acceso al agua potable es tutelable por instancias judiciales, lo que significaría y guardadas las proporciones con la salud que habría una cantidad de tutelas por el derecho al agua potable, servicio de acueducto, entre otras. Sumada a la declaratoria de las Naciones Unidas, cobra vigencia la tesis del consumo mínimo vital, que es una cantidad establecida científicamente similar para todas las personas, que sin él no se puede vivir, por lo tanto si es Derecho debe ser gratuito, lo que conlleva necesariamente a cambios tarifarios de servicios públicos y revisar la privatización. El agua no tiene reemplazo es un elemento esencial de la vida en el planeta, sin agua no hay vida, otros recursos como el petróleo puede ser reemplazado por gas, el hierro por el níquel, pero el agua es irremplazable. De ahí viene la disyuntiva, por un lado, la explotación industrial del agua, para la energía, para la pesca, para los riegos; y por otro lado, es un recurso vital para la existencia humana, entonces allí hay una tensión importante entre la industria del agua y el derecho fundamental de las poblaciones a tener agua para el consumo diario. Lo que nos permite inferir, es plantear la gratuidad del mínimo vital del agua, precisamente si se trata desde la lógica del mercado, que es desmontar cualquier forma de acceder gratuitamente al mínimo vital, para con esto, cobrar sin restricciones el acceso al agua sin gratuidad.

Esta discusión no se puede aplazar, porque el agua es cada vez más limitada, no por razones químicas, sino por el calentamiento global, es decir cada vez será más limitada, por tanto la priorización se impone, porque el agua no es un recurso ilimitado es limitado. Si par-

timos de la premisa, que las fuentes del agua son de uso público indispensable para garantizar el derecho al agua potable de los colombianos, las personas que viven alrededor de las fuentes del agua, por su papel de cuidadores, deberían tener un tratamiento especial por su dedicación a la protección, a la luz de la declaratoria de las Naciones Unidas en julio 22 de 2010.

En este orden de ideas, es claro que para las multinacionales, esta tendencia de mirar el agua como bien colectivo o común es un obstáculo que impide alcanzar metas, y atrasa el propósito de transformar todas las sociedades en una mercancía y declarar el mercado total de todo cuanto existe. Prueba que la negativa del voto de los Estados Unidos, Canadá y Australia en la Asamblea de las Naciones Unidas en julio 22 de 2010 es nefasta porque ven el agua como una mercancía.

Al considerar la situación del agua en todo el mundo, se puede determinar que hay escasez aún cuando existen en algunos países latinoamericanos una buena calidad de agua, entonces la extracción del agua es inminente desde la mirada del mercado. Lo cual muestra que los estudios de impacto ambiental en estos países, no proliferan, por evitar poner en evidencian la contradicción entre las necesidades de comercialización y el uso común. Cualquier Estado en Latinoamérica que quiera exportar agua con fines comerciales, activa el Tratado de Libre Comercio, entonces el agua se vuelve un producto tal como los autos o cualquier otra mercancía. Una vez se abra las puertas al TLC, no se podrán poner restricciones ambientales, pues es un intercambio comercial entre ambos países, soportado por las normas comerciales internacionales. En consecuencia aquí estamos frente a otra contradicción puesta en escena, pues por un lado las Naciones Unidas ratifican los derechos inalienables de los hombres, como el caso que nos ocupa, el desarrollo sostenible, el agua entre otros; y por otro lado, a través de los tratados de Libre Comercio imponen restricciones para menguar los intereses de los pueblos y preconizar que todo en el planeta es mercancía.

CONCLUSIONES

El concepto de desarrollo sostenible se ha puesto en la escena formal desde la declaratoria de las Naciones Unidas, sin embargo es de anotar que poner de manifiesto la necesidad del desarrollo encaminado a los países desarrollados no tendría ninguna implicación,



Fotografía 3. Desarrollo sustentable o sostenible. Recuperado de: <http://consciencia-global.blogspot.com/2010/12/desarrollo-sostenible-o-sustentable.html>

pero si vemos la posibilidad de desarrollo a los países subdesarrollados y dado que el modelo económico imperante genera unas asimetrías económicas de ventajas y desventajas, es la razón que explica el porqué de la negativa de los países desarrollados con respecto a la figura del Desarrollo Sostenible, y el derecho al agua que ha sido un avance significativo para los pueblos del tercer mundo.

El Desarrollo Sostenible, al igual que el agua presentan dos posiciones pudiera decirse, por un lado las Naciones Unidas los consideran Derechos expresamente; sin embargo, nos encontramos con la declaratoria, de algunos países como los Estados Unidos que no lo consideran como derecho en los términos como aparece en la declaratoria de las Naciones Unidas. El Desarrollo Sostenible, al igual que el agua dentro de la lógica del primer mundo, no son derechos, sino que obedecen a intereses económicos, de ahí que las diferencias sean notables entre los países del tercer mundo y los países desarrollados, y las empresas multinacionales que ven con reserva tal declaración.

El Desarrollo Sostenible como está proyectado no nace de políticas autónomas ni autárquicas, así se defiendan normativamente desde las Naciones Unidas, sino que han sido formuladas hegemónicamente a la usanza de las empresas transnacionales, sin tener en cuenta las dinámicas de cada sociedad; esto significa que a la existencia de un Desarrollo Sostenible, existe un desarrollo económico, que es lo que hace que se produzcan las contradicciones irreconciliables, expuestas en el escrito, por los distintos intereses que se juegan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bermejo, Roberto. (1995). *Ecología Versus Mercado Capitalista. En de la Economía a la Ecología.* Jorge Riechmann. Editorial Trotta.

Machado, Absalón. *Cambio Institucional para el desarrollo rural: El caso Colombia.* Serie de documentos Institucionales N° 003 Oficina del IICA. Página 6. Las políticas de desarrollo rural en América Latina: Balance y perspectivas.

O`conor, James. (1998). *Las Condiciones de producción. Por un Marxismo Ecológico. Una introducción Teórica.* En: Marx y el Siglo XXI hacia un marxismo ecológico y crítico del progreso.

Roll, Eric. (1996). *Historia de las doctrinas económicas.* 2. Ed. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Vega, C, Renan. (1998). (¿?). Bogotá: Editorial Antropos.

En línea: <http://agendaglobal.redtercermundo.org>

FUENTES

Constitución Política de Colombia

Sentencia SU-067 de 1993.

Principio 12 de la declaración de Estocolmo celebrada en 1972

Declaratoria de las Naciones Unidas de fecha marzo de 1987

Asamblea General de las Naciones Unidas 22 de julio de 2010

Asamblea General de las Naciones Unidas 28 de julio de 2010

En línea: <http://agendaglobal.redtercermundo.org>



Escuela Superior de
Administración Pública

Pregrados

Programa de Formación Profesional en Administración Pública

Acreditación de Alta Calidad

Resolución 5020 del 28 de julio de 2009

Registro SNIES: 210443500001100111100 Registro Calificado

Programa de Formación profesional en Administración Pública Territorial

Registro SNIES: 210443500001100112300 Registro Calificado

Programas de Tecnología

Gestión Ambiental

Registro SNIES: 52383 Registro Calificado

Gestión Pública Financiera

Registro SNIES: 52401 Registro Calificado

Gestión Pública Contable

Registro SNIES: 53050 Registro Calificado

Mayores Informes

Facultad de Pregrado / Grupo de Registro y Control Académico / Calle 44 No. 53-37 CAN.
Teléfono 2 207314 / E-Mail registro.control@esap.edu.co



diosa_temis.jpg entodosderecho.bligoo.com.co

Aproximación a las actuaciones administrativas.

Aproximación a las actuaciones administrativas.

Leonel Quintero González ¹



Fotografía 1. Conozca el nuevo código contencioso administrativo. Recuperado de: <http://www.asiescucuta.com/sociales/2011-04-13/presentan-nuevo-codigo-de-procedimiento-de-lo-contencioso-administrativo.html>

RESUMEN

Las actuaciones administrativas son parte integradora de la Función Pública se hace énfasis en el origen de las mismas y en la necesaria ritualidad procesal desarrollada por las autoridades públicas, vinculadas a la Rama Ejecutiva del Poder Público de manera especial y a los demás componentes del Poder Público.

PALABRAS CLAVES

Derecho de Petición, Derechos Fundamentales, publicación, notificación, Administración Pública

KEY WORDS

Right to request, Fundamental Rights, publication, notice, Public Administration

ABSTRACT

Administrative actions are an integral part of the Civil Service emphasizes the origin of the ritual and the necessary procedure developed by public authorities relating to the executive branch of the public in a special way and the other components of public power

INTRODUCCIÓN

En el marco propuesto por la Función Pública, la actividad administrativa, que de manera general se desarrolla en el escenario de la Rama Ejecutiva tiene su origen,

procedimientos y culminación establecidos en la ley; inclusive la discrecionalidad está en el mundo jurídico nacional o de las normatividad interna, agregando que lo ya mencionado también es obligatorio para las demás autoridades públicas vinculadas a otras ramas y órganos del Poder Público, que excepcionalmente desarrollan o atienden funciones administrativas.

Establece el Código Contencioso Administrativo expedido por medio de la Ley 1437 del 2011 y que en lo relacionado con el Derecho de Petición fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional condicionado su vigencia hasta el año 2014 con el fin de dar la oportunidad al Legislador de expedir las normas concernientes al ejercicio de este Derecho que deberán expedirse por medio de una Ley Estatutaria por tratarse de un Derecho Fundamental en opinión de la Corte y esta aclaración debe entenderse a lo largo de este escrito y

1

Abogado egresado de la Universidad Libre, especializado en Derecho Administrativo en la misma Universidad en la que se desempeñó como docente del área de Derecho Público y en la cual ocupó varios cargos como Jefe de Área, Secretario Académico de la Facultad de Derecho y Secretario Seccional en Pereira, Coautor de varias obras de Derecho como "El Empleo en la Función Pública", "El Personero Municipal", "La Pérdida de la Investidura de los miembros de las Corporaciones públicas de elección popular", "Propedéutica Administrativa" y "El Manual del Diputado" Editor hasta el año 2008 de la Revista de la Facultad de Derecho "Memorando de Derecho". Actualmente es docente de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP-Contacto: leoquinterogonzalez@gmail.com.

que conforma el “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”; bajo este condicionamiento en la parte primera de su aplicación se hace por parte de “los órganos, corporaciones y dependencias del Poder Público en todos los órdenes y a las entidades privadas (se involucra en el concepto personas naturales y jurídicas), cuando cumplan funciones administrativas; con la expresa salvedad de las autoridades militares y de policía en el desarrollo de operativos o procedimientos naturaleza propia a su actividad al igual que cuando se ejerce la facultad discrecional en los términos de Ley por parte de los respectivos nominadores.

Atendiendo este precepto es claro que la función administrativa es desarrollada por autoridades judiciales, legislativas, de control y vigilancia y electorales por vía de excepción cuando ellas atienden a diferentes asuntos de su propia naturaleza.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política sin que sea necesario invocarlo.

Así mismo, es importante, para comprender plenamente el asunto planteado al inicio, conocer las diferentes razones, motivos o causas que ponen en marcha, en movimiento la Administración Pública.

Pero, es conducente advertir que la Función Pública corresponde a la actividad permanente del Poder Público y por ende la Función Pública Administrativa es la actividad de la Rama Ejecutiva en sus tres niveles, órganos y entidades que le integran, cuya dinámica se observa mediante el obrar de los servidores públicos.

Además, es igualmente importante recordar que los servidores públicos son personas naturales que mediante un vínculo con la administración del Estado prestan un servicio a nombre de éste (teoría del órgano) a la comunidad que implica necesariamente el desempeño de un empleo público definido por la ley como el núcleo básico de la Función Pública en los términos del Artículo 19 de la Ley 909 del 2004.

I. LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

De acuerdo a estas precisiones básicas para la mejor articulación desde el punto de vista académico se observa que las actuaciones de la administración, tienen varias de las causas que se relacionan a continuación, no sin antes agregar sin temor a equivocaciones que dicha relación es taxativa, no existe otra causa o motivo que ponga en marcha la administración pública.

Consagra el Artículo 4 del Decreto 01 de 1984 actual Código Contencioso Administrativo y el que mediante la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 que regirá a partir del 02 de julio del 2012 en su Artículo 4, declarado inexecutable por la Corte Constitucional en lo referente a la normas de que trata el Derecho de Petición y establecía que las actuaciones administrativas podrán iniciarse:

1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.
2. Por quienes ejerciten el derecho de petición en interés particular.
3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o un deber legal.
4. Por las autoridades, oficiosamente.

Como ya se expresó mediante una fácil reflexión académica y práctica permite concluir que la anterior relación tiende a ser taxativa, es decir, solo se podrá dar una actuación administrativa que tenga un origen o una causa diferente de las ya enunciada.

En este orden de ideas, es necesario regresar a la definición de Función Pública, la cual se reconoce como la actividad permanente del Poder Público, sus ramas, órganos y entidades en todos los órdenes y niveles dinamizadas mediante la labor de los servidores públicos (Quintero & Cardona, 2008).

En este contexto es necesario reconocer igualmente la actividad permanente de la Rama Ejecutiva, escenario natural de las actuaciones administrativas y tal vez el punto de encuentro del ciudadano con el Estado.

Resulta de gran utilidad procurar claridad sobre dos términos o conceptos que son de uso obligado en el asunto que se trata y que en la legislación no demandan mayor cuidado en primer lugar el procedimiento administrativo que hace referencia únicamente a la actuación de la autoridad administrativa en atención a cualquiera de las situaciones contempladas en el Código Administrativo ya indicadas y en segundo lugar

es el que indica la actividad de la autoridad judicial o jurisdiccional en materia administrativa, este concepto normalmente debe acompañarse de la calificación: contencioso y que implica cuidado su aplicación.

Lo ideal ante esta aparente ambigüedad hubiese sido que se reconocieran como actuaciones administrativas el primero; y se dejase para el segundo la denominación de ahora: Procedimiento Contencioso Administrativo, sin descartar que en el escenario natural de la Administración las actuaciones de las autoridades públicas administrativas podrán, de suyo, ocasionar controversias y tornarse en un asunto contencioso.

a. Actuaciones administrativas como respuesta al ejercicio del derecho de petición.

Este mecanismo que el Estado de Derecho otorga a los ciudadanos, en nuestro medio encuentra su raíz en la propia Constitución Política en los siguientes términos: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”. (Constitución Política, Artículo 23)

La legislación en materia administrativa siempre incluyó este mandato que fuera contenido originalmente en la Constitución Política ya derogada de 1886 en su Artículo 45 y cuyo espíritu se ha conservado, decía: “Derecho de petición y democracia- Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.

Este mandato ha sido desarrollado por el legislador en los diferentes Códigos Administrativos; el próximo a perder vigencia lo consagra a partir del Capítulo II del Título I y extiende su cobertura además del interés general, al interés particular e incluyó en su ejercicio la posibilidad de solicitar más allá de informaciones, documentos y formular consultas a las correspondientes autoridades públicas.

De la misma manera, este mismo juicio el próximo código recogía una más amplia reglamentación para el ejercicio del derecho de petición, agregando absoluta claridad que no es indispensable invocar la frase sacramental de derecho de petición para que llame la atención de la administración en la que se escudaban muchos servidores públicos para pretender burlar ese

derecho a los ciudadanos peticionarios. Para tal efecto, la Ley 14 Ley 1437 de 2011, inciso 2° del Artículo 13

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho o que se resuelva una situación jurídica, que se preste un servicio, pedir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos. El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado.

La Ley 1437 del 2001 ofrecía a la altura de su Artículo 26 un procedimiento ante el juez administrativo (colegiado y nominal) para cuando la administración niega, argumentando reserva legal, la petición de documento hecha por un ciudadano.

Y en el mismo sentido, en el capítulo III del Título II, Artículos 32 y 33, desarrolla el proceso que garantiza el ejercicio del derecho de petición ante personas jurídicas y naturales particulares o de derecho privado, cuando estas o aquellas amenacen o pongan en estado de indefensión, subordinación o la persona natural se halle en una posición dominante frente al peticionario.

II. CUMPLIMIENTO DEL DEBER LEGAL CIUDADANO

Diferente a los anteriores orígenes, en este caso la actuación administrativa se inicia como respuesta a una actividad del ciudadano impuesta por el mismo Estado; la administración no actúa atendiendo una petición sino verificando el cumplimiento de un deber y como lo ha consagrado la doctrina

En la práctica y en la ley se encuentra aquellas que debe iniciarse por los administrados en cumplimiento del mandato de una norma positiva de derecho: declaraciones tributarias o solicitudes de autorización para efectuar o realizar una actividad comprendida entre la libertad de industria y comercio, pero sometida a la autorización previa de determinada autoridad por tratarse de una actividad de interés público o social (González, 1987, p 35)

Resulta claro y fácil de entender este origen de la actua-

ción administrativa que a su vez el Código Contencioso actual consagrando sanción para la autoridad que se niegue a recibir declaración o documento alguno, que como cumplimiento de un deber legal, deba presentar un ciudadano.

b. Actuaciones iniciadas de oficio por la administración

Consagra el Decreto 01 de 1984 en su Artículo 4 en comentario, que la actuación de la administración se podrá iniciar de oficio por parte de la propia administración pública sin que medie solicitud, ni cumplimiento de deber alguno por parte de un ciudadano, es decir, que la administración siempre estará en actividad como miras al logro de los fines del Estado; ello es connatural a su esencia, en razón a que por su intermedio actúa el Estado.

ACTOS ADMINISTRATIVOS

Con respecto de las formas materiales mediante las cuales se da la presencia a las diferentes actuaciones de la administración, menester es recurrir a la teoría del “acto administrativo” y a su clasificación doctrinaria; por medio de los actos administrativos la administración desarrolla las gestiones que le han sido asignada por la Constitución, la ley y hasta por los reglamentos.

Y, partiendo del acercamiento a la esencia misma del acto administrativo en el entendido de que corresponde a la directa, expresa o tácita manifestación de la voluntad de la administración pública, o de un particular que desarrolla una función pública, tendiente a producir efectos jurídicos o a modificar los existentes, como bien ha sido expuesto por autorizados tratadistas. (Rodríguez, 1965, p. 44)

La estructura o forma material del acto administrativo no ha llamado en debida forma la atención del legislador, no obstante si ha determinado sobre el mínimo contenido que la manifestación de la voluntad de la administración, en los términos aquí previstos, debe contener.

Respecto de este asunto se toma como punto de partida lo consagrado en los Artículos 2° y 3° de la Ley 4 de 1913 conocido como Código de Régimen Político y Municipal – CRP y M.

Art-2° Los actos del congreso de carácter general se denominan leyes; los de las asambleas departamentales, ordenanzas, y los de los concejos, acuerdos, los primeros rigen en todo el país; los segundos, en el respectivo departamento, y los últimos, en el correspondiente municipio.

Art-3° Los actos de los empleados, de carácter general, se denominan comúnmente decretos; los de carácter especial, resoluciones, bien que en ocasiones son objeto de los primeros, asuntos de carácter especial, y recíprocamente, son de los segundos, otros de carácter general.

En idéntico sentido, como el Legislador se ocupó de este tema también lo hizo respecto a los requisitos mínimos que deben reunir las diferentes solicitudes que en ejercicio del derecho de petición promueven ante las autoridades los ciudadanos, como ya ha quedado expuesto.

Como ya es normal, el Legislador, no ha establecido la forma material del medio a través del cual se toma la decisión, ya para despachar un derecho de petición, para resolver una solicitud de consulta o disponer la entrega de los documentos requeridos por el ciudadano y que no tienen reserva en los términos de Ley y bien podrá decirse que el mínimo contenido requerido para resolver los recursos de la vía gubernativa suelen servir para atender las demás situaciones que se inicien de conformidad con el Artículo 4° de la Ley 1437 del 2001 y el Decreto 01 de 1984, en las que en su orden se consagra en los Artículos 59; 42 y 59 los aspectos sobre los que se debe pronunciar la Administración Pública.

En razón de este planteamiento el Presidente de la Republica mediante el Decreto 1345 expedido el día 23 de abril de 2010 en los Artículos 3 y 17 estableció las “directrices de técnica normativa” para la elaboración de proyectos de decreto y resoluciones, cuya aplicación se hace obligatoria para los ministerios y departamento administrativos que deben proyectar tales actos para la firma del primer mandatario, la expresa excepción de los actos propios del ejercicio de la facultad discrecional.

Este mandato se hace extensivo a las demás entidades y órganos que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional.

Contextualizando los temas anteriores se observa que

el Legislador no indica bajo qué forma se materializa la decisión, quedando ésta a iniciativa del servidor público, asunto que ha sido resuelto más por la práctica administrativa, que la doctrina o la jurisprudencia misma. Este panorama ofrece entonces una estructura formal del acto administrativo o de la decisión administrativa con la siguiente presentación:

Por disposición legal los actos deben identificarse en riguroso orden numérico y cronológico, esta parte se reconoce como “La nomenclatura”, posteriormente el “Titulo” expresión clara que contiene el tema o materia a atender en la actuación; “el Preámbulo” a esta parte de la forma de la decisión corresponde la indicación de la autoridad pública que atiende el asunto y los fundamentos legales o normativos en que se basa para ello. La parte que forma el acto lo constituye el contenido, el Legislador en cada caso advierte cuando la decisión que debe tomar la administración se tiene que motivar y cuando esta se debe proferir sin motivación alguna, de plano como se habla en el medio de la judicatura; en el primer caso, posterior a la expresión “considerando” se deben consagrar las razones, motivos, circunstancias de tiempo, lugar y modo, de hecho y de derecho que llevan a la administración pública a tomar una decisión en este o aquel sentido, porqué razones se modifica aclara o confirma, en atención a un recurso interpuesto en debida forma, una determinación tomada con anterioridad; se considera parte del contenido la decisión misma, es decir, lo dicho o consagrado en la parte “resolutiva”, cuyos apartes se identifican como artículos señalados con números arábigos; en este punto es importante indicar que el articulado termina o se cierra, justamente con el artículo en el que se indica la vigencia de la decisión.

El acto se concluye con la advertencia de la publicidad que se le debe dar, ya sea por su contenido general, la comunicación, o por ser una decisión de carácter particular, la correspondiente notificación personal al interesado.

De acuerdo con lo anterior, es pertinente señalar un tema que en la expedición de los actos administrativos o decisiones de la administración, resulta de importancia vital y es el relacionado con la aplicación u observancia cabal del principio de legalidad el que en concepto de tratadistas autorizados no resulta diferente a: “...que la administración está sujeto en su actividad al ordenamiento jurídico, es decir, que todos los actos que dicte y las actuaciones que realice deben respetar las normas jurídicas superiores. En

sentido práctico, el principio de legalidad constituye una limitación a la actividad de la administración, por cuanto significa que ella no puede hacer todo cuanto quiera sino solamente aquello que le permita la ley. Esta idea es el presupuesto básico del llamado Estado de Derecho”. (Rodríguez, p.112)

En virtud de lo expuesto, se evidencia el sometimiento de la administración pública en sus decisiones cuando se analiza la competencia del servidor público por intermedio de quien actúa aquella, la aplicación de las formas y procedimientos que la ley ha establecido para dicho efectos, que la actuación no ofrezca duda sobre desvío o desviación de poder, que el objeto pretendido por la administración mediante su acto o actuación, que no sea contrario a la ley, si la actuación se base en una motivación correcta que sustente la decisión que se ha tomado.

El Presidente de la República mediante el Decreto 1345 expedido el día 23 de abril de 2010 en los Artículos 3 y 17 estableció las “directrices de técnica normativa” para la elaboración de proyectos de decreto y resoluciones, cuya aplicación se hace obligatoria para los ministerios y departamento administrativos.

Para integrar la anterior reflexión es apropiado referenciar, así aún no haya sido declarado inexecutable el contenido del nuevo Código Administrativo -Ley 1437 de 2011 en su Artículo 10 que es del siguiente tenor:

Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia-. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a las actuaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y aplique dichas normas.

De igual manera, el Legislador de ahora ha complementado esta reglamentación dedicando varias normas a garantizar la transparencia y la moralidad como

principios rectores de las actuaciones administrativas estableciendo un régimen garantista, reconociendo que en ellas se puede presentar conflictos de intereses y su correspondiente proceso para la declaratorio del impedimento que asista al servidor público o en su defecto para la respectiva recusación.

III. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

Consecuente con el calificativo de derecho que ha asumido la organización política colombiana, el Legislador Nacional desde los inicios de su labor en materia administrativa ha consagrado la figura del silencio administrativo como una salida jurídica a la abstención de la administración de dar la respuesta que en un momento dado espera un ciudadano determinado.

En este sentido, el Código de ahora y el próximo consagra el silencio administrativo positivo en los casos expresamente señalados por la ley, y el negativo en los demás eventos en que se niegue una actividad de la administración; en el primero de los casos el ciudadano debe entender que su solicitud ha sido aprobada y en el segundo, que le ha sido negada; y podrá entonces buscando por otros medios legales la solución a su petición.

El silencio administrativo constituye hecho jurídico, un hecho al cual el derecho puede otorgar consecuencias jurídicas. (González, p.115)

IV. CORPORACIONES PÚBLICAS

La estructura del Estado comprende la existencia y funcionamiento de varias corporaciones públicas, la mayoría de origen Constitucional y las otras, no menos importantes, de origen legal.

Entre las primeras se encuentra el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y Distritales, y las Juntas Administradoras Locales y de las Localidades en que se halla dividida la capital del país.

En el segundo grupo bien se pueden relacionar, sin ser propiamente denominadas corporaciones públicas, pero su conformación y funcionamiento está determinado por la Constitución Política y por la Ley, y su finalidad es la coordinación de una función pública o el desarrollo de una función pública como los consejos superiores de la administración pública, y los consejos o juntas directivas de algunas entidades u organismos del Estado.

Pertencen a este grupo de igual manera aquellas entidades que en la estructura del poder público se denominan y reconocen como “entes autónomos e independientes” entre otros, como: la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Comisión de Televisión.

En este sentido, se procura únicamente señalar las actuaciones administrativas de las corporaciones públicas relacionadas en el primer grupo.

i. El Congreso de la República



Fotografía 2. Salón elíptico del Capitolio Nacional de Colombia. Recuperado de: <http://conciudadania.org/wp/wp-content/uploads/2011/05/art01.jpg>

Pertenciente a la Rama Legislativa, su función primordial, no obstante desarrolla por vía de excepcional algunas actuaciones de naturaleza administrativa y que aluden o refieren a su organización y funcionamiento internos; por medio de “Resoluciones”, para estos aspectos el origen de sus actuaciones puede ser cualquiera de los antes mencionados y que aparecen consagrados en la codificación de las normas y procedimientos administrativos.

Es pertinente señalar que, otras actuaciones del Congreso de la República que lo constituyen el Senado y la Cámara de Representantes pueden quedar vertidas o son consagradas en actas de la corporación o sus comisiones.

Lo anterior, es predicable tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes cuando actúan como cuerpos independientes. La norma legal que la regula es la Ley 5 de 1992.

ii. Las Asambleas Departamentales

Corporaciones públicas administrativas, su conformación y funciones están detalladas en la Constitución Política y la Ley 122 de 1986, hacen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el nivel territorial; su actividad es propiamente administrativa, aun la gestión de control que ejercen ante el gobierno departamental, las primeras se presenta bajo la forma de “ordenanzas”, “resoluciones”, proposiciones, actas de plenaria y de comisiones en que se hallan agrupados los diputados.

La ordenanza es el acto administrativo propio de estas corporaciones atiende la misma forma material ya indicada, es decir, ha de ser identificada mediante su respectiva nomenclatura, su tema señalado en el título; el preámbulo, acápite que identifica a la corporación como perteneciente a la entidad territorial que representa y los fundamentos constitucionales y legales en que se basa para decidir sobre un asunto determinado.

Ya el contenido se expresa mediante artículos identificados con número arábigos y se termina con el artículo en el que se señala la vigencia de la ordenanza dada y con la afirmación de que se publique (o notifique) y se cumpla.

Es pertinente indicar que, el proyecto de ordenanza se acompaña con un documento anexo identificado con la expresión “Exposición de Motivos” en el que la administración o el autor del mismo explica las razones, motivos y argumentos que le han llevado a presentar tal iniciativa. Este documento hará parte del expediente que se forma con las actuaciones administrativas relacionadas con su discusión y aprobación en cada uno de los debates más no de la ordenanza ya aprobada, sancionada y en ejecución.

iii. Los Concejos Municipales y Distritales

Estas corporaciones igualmente administrativas, ya del municipio, ya del distrito especial o capital, cumplen igualmente funciones administrativas, su labor se ejecuta mediante la presentación análisis o discusión y aprobación de los acuerdos municipales (o distritales, según la entidad territorial de que se trate), “resoluciones”, actas ya de plenaria, ya de comisiones a que pertenecen los diferentes concejales.

La forma material de los “acuerdos” y distritales, con sus particularidades, responde a la ya indicada para las ordenanzas e igual trámite para los proyectos de acuerdo que sean sometidos a consideración de la corporación en comento.

La estructura del Estado comprende la existencia y funcionamiento de varias corporaciones públicas, la mayoría de origen Constitucional y las otras, no menos importantes, de origen legal.

iv. Las Juntas Administradoras Locales

Establecidas en el ordenamiento jurídico colombiano y por ende en el administrativo desde 1968, mediante la reforma a la Constitución anterior en esa fecha, pero sólo llevada a la práctica por el legislador de 1986 al dictar la Ley 11 del citado año; posteriormente y ya en el marco de la nueva Constitución Política de 1991, se retoma la figura de la junta administradora local para coordinar algunas funciones administrativas mediante la división administrativa del municipio en comunas y corregimientos, y del distrito capital (Bogotá) en localidades, entidad territorial esta que tiene un régimen legal diferente al contemplado en la Ley 136 de 1994.

Consecuentes con lo anterior las juntas administradoras deciden, en los asuntos de su competencia, mediante “resoluciones”, cuya forma externa ha sido explicada en el ítem anterior.

Es conveniente advertir que, los actos expedidos por las corporaciones aquí enunciadas, comúnmente son de contenido general, por lo tanto el ciudadano conforme con tales decisiones, no tendrá otra opción diferente a la vía jurisdiccional contencioso administrativa para procurar su modificación, aclaración o derogatoria; las decisiones de las juntas administradora no se notifican, su publicidad se da en razón a la comunicación que se haga en los medios oficiales para ello.

Los consejos superiores de la administración referidos por la ley y los consejos o juntas directivas de las entidades públicas decidirán de igual manera en los asuntos

de su competencia mediante acuerdo de consejo o junta según los reglamentos de cada entidad regladas por el Artículo 68 y siguientes de la Ley 489 de 1998.

V. LA PUBLICIDAD Y LA ADMINISTRACIÓN

En oportunidades anteriores se ha hecho referencia a este tema de gran importancia en materia de las actuaciones administrativas y por consiguiente para el ciudadano mismo ya que la falta de comunicación al ciudadano o a la comunidad en general genera el riesgo inevitable de la vulneración de los derechos fundamentales del debido proceso y a la defensa de los intereses que se afecta.

La jurisprudencia y la doctrina coinciden en afirmar que sin la publicidad toda decisión que tome la administración ocasiona nulidad; tanto la actual codificación como la que entrará en vigencia a mediados del año 2012, consagra la obligatoriedad de la administración de comunicar por los medios legalmente establecidos para ello como las gacetas, bandos, etc. las decisiones tomadas en asuntos de carácter general, y la ritualidad para la notificación personal, o en su defecto, por edicto o por aviso en los casos de las decisiones tomadas en asuntos de contenido personal.

La Ley 1437 consagra las disposiciones pertinentes para que en el trámite y decisiones administrativas se empleen los medios electrónicos, creando, para el universo del derecho administrativo nacional, las instituciones del “documento público en medio electrónico”, “la notificación electrónica”, “el acto administrativo electrónico”, “el archivo electrónico de documentos”, “el expediente electrónico”, “la sede electrónica” y otras que irán gradualmente incorporándose al derecho administrativo nacional.

CONCLUSIONES

Las decisiones que con base en el ejercicio del derecho de petición, de consulta, de información, de documentos; el cumplimiento de un deber legal por parte de un ciudadano como la correspondiente a la presentación de la declaración de renta con la liquidación del



Fotografía 3: Rendición de cuentas. Recuperado de: http://falan-tolima.gov.co/apc-aa-files/64343130333735633032623934633266/rendicion_de_cuentas_1.jpg

impuesto a cancelarle al Estado como lo estipuló el constituyente en el Artículo 95 de la Carta Suprema y las que la propia administración inicie de oficio con miras al cumplimiento de los fines estatales necesariamente deben concluir en una decisión, favorable o no a los ciudadanos, pero que igual se les debe comunicar o en su defecto notificar y es en esta fase del proceso administrativo donde surge la posibilidad para que el ciudadano procure la modificación, la aclaración o la derogatoria de una decisión determinada empleando para ellos la institución de los recursos en el propio escenario administrativo.

He aquí una controversia o situación contenciosa que se ocasiona en el medio natural de la administración pública y que debe ser resuelta sin dilaciones, garantizándole los derechos al ciudadano y el debido proceso por la propia administración.

En el aula de clase y como ejercicio de comprensión del tema de la “vía gubernativa” se ha llegado a una definición que pareciera no sólo satisface lo preten-

dido por el ciudadano inconforme, sino que indica de manera meridiana las fortalezas del Estado de derecho en el que interactuamos: “ El agotamiento de la vía gubernativa corresponde a la oportunidad que tiene el ciudadano inconforme con una decisión de la administración pública de procurar su aclaración, modificación o derogatoria mediante la interposición de los recursos de reposición o apelación de manera subsidiaria o independiente y el de queja en el evento de no haberse concedido el recurso de apelación, único obligatorio, para agotar la vía gubernativa y allanar el sendero hacia el juez administrativo competente”

La decisión administrativa ha de concluir su trámite y quedar en firme cuando se presentan las situaciones enunciadas por el Artículo 62 del Código Administrativo actual y que reitera el próximo con mejor pedagogía para el ciudadano, como el los siguientes casos: “desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso; desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos; desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos; desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos; desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo”.

El último de los numerales en cita hace referencia al procedimiento que debe realzar el ciudadano para beneficiarse del silencio administrativo positivo el cual consiste en elevar a escritura pública la copia de la solicitud o derecho de petición, de los documentos anexos y de una declaración bajo la gravedad del juramento hecha ante notario de no haber sido notificada decisión alguna sobre el asunto en los términos previstos por la ley.

El Legislador concluye manifestando que la escritura pública produce todos los efectos legales de la decisión administrativa y así deberá ser reconocida por particulares y autoridades públicas.

De manera general, ha de entenderse que las decisiones administrativas se producirán de conformidad con los trámites aquí referidos y que s aún persiste la inco-

modidad del ciudadano respecto de ellas, con arreglo a la ley, para obtener otro análisis deberá demandarlo de las autoridades jurisdiccionales contencioso administrativas, vale decir el Juez Administrativo, los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado.

La jurisprudencia y la doctrina coinciden en afirmar que sin la publicidad toda decisión que tome la administración ocasiona nulidad; tanto la actual codificación como la que entrará en vigencia a mediados del año 2012, consagra la obligatoriedad de la administración de comunicar por los medios legalmente establecidos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Constitución Política de Colombia 1886.

Constitución Política de Colombia 1991.

Ley 4 DE 1913.

Ley 5 de 1992.

Ley 136 de 1994.

Ley 909 de 2004.

Ley 1437 dE 2011.

Decreto 01 DE 1984.

Decreto 1345 DE 2010.

González Rodríguez, M. (1987). Código Contencioso Administrativo, Tomo I. Bogotá: Jurídicas Wilches.

Quintero González, L. & Cardona García, G. (2008). El Empleo en la Función Pública, (1ra ed.). Pereira: Universidad Libre.

Rodríguez Rodríguez, L. (1965). Derecho Administrativo General y Colombiano. Bogotá: Ed. Temis.



Escuela Superior de
Administración Pública

Postgrados

Maestría en Administración Pública

Código SNIES: 19790

Alta Dirección del Estado

Código SNIES: 5144

Gerencia Ambiental

Código SNIES: 9511

Gerencia Hospitalaria

Código SNIES: 5307

Alta Gerencia del Sistema de Seguridad Social en Salud

Código SNIES: 9683

Finanzas Públicas

Código SNIES 1669- Presencial

Alta Gerencia en Economía Pública

Código SNIES 5011- Presencial
54352- Distancia

Proyectos de Desarrollo

Código SNIES 1702- Presencial 15794

Gestión Pública

Código SNIES: 19771

Gestión y Planificación del Desarrollo Urbano y Regional

Código SNIES: 10406

Administración Pública Contemporánea

Código SNIES: 4969 Registro Calificado

Fronteras y Relaciones Internacionales

Código SNIES 10079 – Distancia Tradicional

Derechos Humanos

Código SNIES 1698

Gerencia Social

Código SNIES 1703

Mayores Informes

Facultad de Postgrado / Bogotá., D.C. / Calle 44 No. 53-37 CAN / Teléfono: 2 227322
E-Mail: depart.posgrado@esap.edu.co / facultad.posgrado@esap.edu.co



[puzzle.gif danielfernandez.co](http://puzzle.gif.danielfernandez.co)

Reflexiones en torno al análisis, diseño e implementación de Políticas Públicas en el ámbito territorial.

Reflexiones en torno al análisis, diseño e implementación de Políticas Públicas en el ámbito territorial.

William Leguizamón Acosta.¹

RESUMEN

Diversos aspectos deben ser tenidos en cuenta al momento de proyectar y llevar a cabo “Políticas públicas regionales”; en primera medida se presentan serias dificultades que comienzan con la estructuración de unos lineamientos que están regulados desde el ámbito nacional y, a los cuales se deben sujetar estrictamente las regiones. Razón suficiente para advertir, tal como lo consideran varios analistas del tema, que, desde las regiones no es posible adelantar políticas públicas porque éstas siempre estarán reguladas para todo el territorio, y bajo principios que son fijados por la administración o el gobierno nacional. No obstante, es conveniente reconocer las diversas circunstancias en las cuales al interior del ámbito territorial es posible proyectar, programar y formular políticas públicas, en razón de la necesidad de cumplir con los fines y objetivos del Estado ordenados por la Constitución y por la naturaleza misma de estas políticas, especialmente cuando se trata de salvar los desequilibrios que afectan directamente a las regiones. En este artículo se analizan varios de estos aspectos, con el ánimo de mostrar alternativas de aplicación y de estudio respecto al sendero que deben adoptar las políticas públicas regionales.

PALABRAS CLAVE:

Política pública territorial, Políticas públicas.



Fotografía 1: Regiones naturales de Colombia. Recuperado de: http://2.bp.blogspot.com/_bxqsWye4k/SnzaiORtci/AAAAAAAAACc/4z0uLyhW3cu/s400/Regiones_naturales_de_Colombia.png

ABSTRACT

Several aspects must be taken into account when designing and carrying out “regional public policies”, in a first step there are serious difficulties begin with the structuring of guidelines that are regulated from the national, and which should be strictly hold regions. Reason enough to warn, as many analysts consider the subject, which, from the regions is not possible to advance public policy because they will always be regulated for the whole territory, and on principles which are set by the administration or the national government. However, it is appropriate to recognize the different circumstances in which the interior of the

1

Abogado especializado en Derecho Económico. Derecho de los Negocios y Derecho Laboral. Magister en Historia. Doctor en Ciencias de la Educación. Docente Escuela Superior de Administración Pública - ESAP – Territorial Cundinamarca. Contacto: wlegui2009@gmail.com

territory is possible to project, program and public policy makers, because of the need to comply with the aims and objectives of the state mandated by the Constitution and the nature of these policies, especially when it comes to saving imbalances that directly affect the regions. This article discusses several of these areas, with the aim to show alternatives for the application and study on the path to be taken by regional public policies.

KEYWORDS:

Territorial public policy, Public policies.

ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Los temas estructurados alrededor del concepto de “Política Pública”, comienzan a ser estudiados con un profuso y fuerte desarrollo teórico y doctrinal durante la sexta década del siglo XX. Desde este momento el tema adquiere gran importancia para la administración pública, y es convertido en uno de los principales instrumentos de la gestión administrativa estatal moderna. Su consolidación como tal, lo lleva a ser considerado como un elemento vital para las diferentes actividades de lo público; dando paso a continuos y trascendentales debates que aceleran su accionar por parte del Estado y aceleran un proceso evolutivo en cuanto a sus tesis y al desarrollo de proyectos investigativos que fueron suficientes para producir notables efectos directos en la Administración pública por razón de los cambios radicales presentados alrededor de los principales conceptos relacionados; los temas de: gobernanza, gobernabilidad, planeación económica, competitividad, productividad, transparencia, rendición de cuentas, se convierten de inmediato en conceptos de gran importancia para las actividades de la gestión administrativa pública.

El concepto de “política pública” avanza de manera significativa a partir de los estudios y proyectos originados en los Estados Unidos en la década del sesenta, los cuales muy pronto se extienden a todos los países europeos durante los 80s, hasta su llegada a América Latina y alcanzar un máximo de afianzamiento en la

última década del siglo XX.

Ha sido denominada por la doctrina en general como: “La ciencia del Estado en acción”, fundamentada en los resultados obtenidos en distintas investigaciones adelantadas sobre la materia y por el desarrollo instrumental que ha tenido por la gran acogida que ha tenido por parte del Estado; en este sentido, se adopta una clara postura como herramienta de investigación que le indica al Estado: “el qué y el cómo hacer” en cada una de las actividades que se encuentran a su cargo.²

Esta circunstancia, es para la academia, una herramienta fundamental en el estudio y análisis de la gestión administrativa y fuente de principios, que por supuesto están sujetos a un proceso de evolución y desarrollo permanente, con una actuación que es fijada como una de sus principales características: como estrategia para adoptar decisiones administrativas en un momento determinado. Desde esta perspectiva, se convierte es instrumento importante para adelantar procesos de investigación, necesariamente ajustados a las materias de administración pública; se establecen por lo tanto, en la base de la pertinencia y de la efectividad de proyectos investigativos, cuyos resultados dependerán de una actividad política que es más de carácter práctico que metodológico. De esta manera, el procesamiento de la información por parte de la administrativa deberá estar dispuesta a la identificación de los problemas coyunturales y de contexto, y a producir análisis desde todas las dimensiones posibles, que permitan producir efectos deseados o por lo menos alternativas de solución posibles; las cuales, finalmente, pueden ser constituidas como medidas que de inmediato adquieren una connotación de “política pública” para ser ejecutadas por las autoridades del Estado.

¿En qué consisten las políticas públicas?, ¿por qué se deben adelantar?, ¿cómo se ejecutan?, ¿a quién le corresponde tomar las decisiones correspondientes?, ¿cuál es el comportamiento que debe adoptar el gobierno y la administración pública en este sentido?, ¿cuál es el papel que le corresponde a la comunidad en general? Cuestionamientos que hacen parte del desarrollo y la práctica de políticas; y, que, una vez resueltos, marcarán su derrotero definitivo.

La primera impresión que se tiene de los temas de política pública, avanza en el reconocimiento de los lineamientos que en esta materia se adelantan desde la administración central y que por supuesto se comprometen directamente con los destinos del ordenamiento público en lo nacional, estableciendo

principios, derroteros y fundamentos que le marcan el sendero a las actuaciones de los diferentes territorios que conforman la nación. Por lo tanto, dentro del contexto regional o territorial, se deben precisar las condiciones y las características de los ordenamientos y planteamientos ordenados por la administración central, para evitar el cruce o el usurpamiento de políticas que no pueden ser consideradas desde el ámbito de lo regional. En algunos casos, las políticas públicas serán examinadas como parte de los fundamentos que rigen el ordenamiento de las diferentes acciones del Estado con relación a los entes territoriales; por ejemplo, las políticas en materia de aguas, o manejo de basuras, de redistribución del ingreso, educativas o de salud e incluso de infraestructura deben ser adoptadas de conformidad con parámetros del orden nacional, así en muchos casos puedan resultar afectadas las necesidades en lo regional. De tal manera que el establecimiento de políticas de carácter territorial o regional, muestran otros senderos que deben auscultar necesidades precisas que no se encuentran marcadas por el orden de lo nacional; o por lo menos, proyectar actividades que no se encuentren en contravía con las mismas.

La base de un proceso integral y coherente para el desarrollo de políticas, deberá estar encausado a partir de la funcionalidad de las mismas; lo cual quiere decir, que estarán alineadas para el cumplimiento de unos



Fotografía 2: Cuando el río recupera su lugar. Sutamarchán, Boyacá. Abr. 2011. Por: Paola Vargas Vaca

finés especiales y específicos, en donde para el caso colombiano provienen de la misma Constitución Política. Esta base, estructura las políticas públicas, centrada en dos conceptos que comprometen los fines esenciales

del Estado, ligados en primera medida y en términos generales al “Desarrollo Social” y en segunda medida al “Crecimiento Económico”. Entendiendo como desarrollo social todas aquellas actividades encaminadas a mejorar las condiciones de calidad de vida de la comunidad. Siguiendo los parámetros de prioridad de la Carta Política vigente; estos fines indican un sendero preciso, sobre los cuales se marcarán las rutas de la función pública: la salud, educación, saneamiento ambiental y el agua potable, seguidos necesariamente por los demás aspectos también conectados con la calidad de vida: seguridad, justicia, vivienda, nutrición, deporte, recreación, transporte, infraestructura, ciencia y tecnología, empleo, para no mencionar una relación más amplia o completa de los demás elementos que hacen parte de esta materia.

En el campo del crecimiento económico, la política pública tendrá en cuenta el fortalecimiento de la actividad productiva de bienes y servicios en todos sus niveles; nivel del crédito financiero, creación de empresas, desarrollo del trabajo, infraestructura productiva, movilidad del capital, mejoramiento del capital humano y de los recursos; y en general todos aquellos factores comprometidos con el crecimiento del producto interno nacional y bruto del país.

LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL ÁMBITO REGIONAL

Los mismos parámetros observados en el ámbito nacional se constituyen en la base del fortalecimiento de las regiones, medido en términos de desarrollo y de crecimiento, y para lograrlo se examinan las características, que deben estar relacionadas, tanto en el campo de las políticas nacionales como en el ámbito de las regiones, especialmente cuando estos dos enfoques se encaminan a proyectos integrales; el éxito a nivel nacional dependerá en buena medida por la capacidad que tengan las regiones para movilizar los recursos disponibles. Recursos territoriales, que no dependen necesariamente de las condiciones de las fuerzas del mercado por razón de la influencia que ejercen los distintos sectores que deben intervenir y que dependen, en buena medida, de las relaciones entre estos y el ejecutivo al momento de establecer y adelantar políticas públicas; el nivel de educación, la apropiación de los distintos saberes colectivos involucrados y las instituciones son en esencia una parte fundamental de las ventajas territoriales.

Bajo esta consideración es evidente, que en cada región, las políticas que se proyecten estarán centradas en función de la demanda y las necesidades de sus propios actores; las cuales se podrán fijar desde una perspectiva de redistribución de los recursos, incluso con un contenido de corte asistencial, pero siempre tendrá mayor prevalencia si este proceso se adelanta desde una visión de formación y desarrollo de la capacidad productiva y tecnológica, en donde se considere dentro de un contexto de inversión y con una dimensión eminentemente económica; perspectiva que brinda la posibilidad de mejorar realmente las condiciones de crecimiento y de calidad de vida de la comunidad. Por lo tanto, las formulas propuestas serán adelantadas, en algunos casos dentro de políticas de corte puntual y de solución de problemas coyunturales, mientras que bajo otras condiciones tendrá un carácter general y universal; pensadas no tanto en función del problema que se pretender solucionar, sino con propósitos de beneficio del mayor numero de miembros de la comunidad. Y, por lo tanto, cualquier decisión al respecto dependerá del nivel real de desarrollo social y del crecimiento económico de la región: grado de capacitación y profesionalización de la comunidad, proyectos productivos en ejecución, mejores condiciones de salud, servicios públicos disponibles, entre otros.

De igual manera, los modelos de gestión territorial deben examinar los distintos aspectos involucrados, los cuales jamás podrán ser limitados a un solo enfoque; se impone una marco de integralidad, que abarque en términos generales, una posición de “Multidimensionalidad”, especialmente, porque estas políticas están obligadas a examinar los factores que intervienen en todo proyecto: ambientales, económicos, sociales, culturales, tecnológicos y políticos: Así mismo tendrán en cuenta el carácter de “Multisectorialidad”, que rodea a las regiones en Colombia; teniendo en cuenta que

cada territorio está conformada por un conjunto de zonas o áreas que están forjadas con distintos grados de oportunidades de desarrollo y que por lo tanto, pueden estar más ajustadas para avanzar en temas específicos y especializados como: la agricultura, las artesanías, las pequeñas o medianas industrias, el comercio en general, los servicios, la ganadería, pesca, minería, agricultura, la extracción de recursos naturales o el turismo. Y, para cada uno de ellos surgirán necesariamente las políticas correspondientes.

Se observa por lo tanto, que desde cada uno de los enfoques mencionados, se anticipa un proceso de integración y de conformación de políticas, que pueden estar dispuestas para desarrollar desde el nivel local, diferentes programas y lineamientos de acuerdo con los distintos sectores comprometidos; cada uno de ellos con su propia capacidad de análisis, de gestión y de ejecución; expresadas desde los diferentes marcos de posibilidades: histórico, hábitos y tendencias de la comunidad, capacidad académica y de formación en la región, así como las aspiraciones de la comunidad. Aspectos que hacen parte de la dimensión que en lo social, permite movilizar sus recursos para la construcción eficiente y efectiva de las políticas públicas.³

Como tercer aspecto de análisis, se tendrán en cuenta las condiciones de “capitalización humana, social y natural”. A partir de la base de un capital humano, que es considerado como aquella capacidad o idoneidad de las personas que las caracteriza como aptas para formalizar un proceso productivo en la región; factor de análisis que estará integrado a un capital social, considerado como la base principal de las relaciones comunidad – Estado, y que facilitan la gobernabilidad; también, con el denominado capital natural, del cual hace parte el conjunto de recursos naturales disponibles. Definiciones, que han sido adoptadas, tomando como base el concepto economicista que rige en la actualidad relaciones Estado - Sociedad.

Dentro del orden de ideas que se están analizado, surge un cuarto aspecto vinculado al proceso de adopción de políticas públicas, y que no puede quedar en un segundo plano y menos en el olvido; y, es la “Articulación de lo Urbano con lo Rural”. Reconociendo la necesidad de integrar este concepto en todas sus dimensiones; de allí partirán no solamente las políticas referentes al “Ordenamiento Territorial”, sino que serán fundamen-

3

El potencial de desarrollo de un territorio se establece desde distintas perspectivas en donde no sólo influyen su localización o la disponibilidad de recursos naturales, sino también la capacidad de la población para construir y movilizar esos recursos. La potencialidad de desarrollo de una región, por lo tanto no se constituye de manera anticipada, está dada por la dinámica de los procesos adelantados por los diferentes actores que intervienen, especialmente cuando están dirigidos por políticas públicas coherentes y pertinentes, capaces de reproducir ese potencial de desarrollo.

to de la “Autonomía regional” y de la “Gestión administrativa”, considerados aspectos complementarios e integrales de las políticas públicas encaminadas a la descentralización y o la desconcentración administrativa. Examen que además, permitirá establecer definiciones precisas y el marco de diferencias entre territorio y nación y entre las políticas que se pueden adelantar desde uno u otro sentido. Y, así mismo, mantener los mecanismos de coordinación y colaboración entre los distintos grupos de interés, que convierten la gestión administrativa de lo público, en un desarrollo de alto contenido heterogéneo de políticas.

Una conclusión general respecto a los enunciados anteriores, muestran el camino de un marco económico, el cual está marcando el destino de las proyecciones en materia de políticas públicas, que avanzan en diferentes sentidos vinculados con objetivos de múltiples facetas y dimensiones, de acuerdo con cada uno de los sectores comprometidos; en este caso las propuestas o lineamientos de política alcanzan el nivel de una economía que será siempre de carácter multisectorial, con compromisos precisos respecto a la generación de valor agregado, a partir de los encadenamientos productivos que puedan ser generados

Los análisis anteriores permiten vislumbrar, entre otros, dos efectos claramente definidos; los enfoques de las políticas en lo territorial, se deben observar necesariamente bajo una visión holística e integradora de los lineamientos nacionales enfrentados a las necesidades territoriales, con proyectos cuyos horizontes tendrán vigencias a corto, mediano o largo plazo, dependiendo del caso específico en estudio y desarrollo. Igualmente, se constituyen en una parte esencial de los planes de desarrollo económico, por la posibilidad de influencias proyectos de tipo económico, temas sociales, culturales, ambientales, con la integración de todos los actores que intervienen. Quiere decir lo anterior, que en el campo de las políticas es indispensable la adopción de modelos de cooperación integral, examinada a partir de la influencia directa que ejercen los distintos agentes sociales y económicos; cada uno de ellos marcando el sendero que más les favorezca desde la perspectiva de sus propios intereses, los cuales no pueden soslayados al momento de estudio de las políticas territoriales, precisamente por que cada grupo, en la mayoría de los casos, estará consolidado como un grupos de presión indiscutible.⁴

Las nuevas tendencias respecto al establecimiento y estructuración de políticas públicas locales, conforman sus propias condiciones, las cuales son particulares para cada territorio, con la posibilidad de apartarse en lo posible, de la adaptación y adopción de lineamientos que se adelantan por cuenta de las políticas nacionales. Aspecto que determina un manejo adicional, por cuanto pone de presente las ventajas comparativas y competitivas propias de cada región y permite determinar de manera coherente la identidad que le corresponde con sus propias y particulares definiciones, diferenciadas en la mayoría de los casos de las políticas tradicionales del Estado. Rumbo de lo regional que goza de un carácter sistémico y por lo tanto con la dinámica que lo caracteriza y que obliga a examinar de manera especial cada uno de los elementos que le dan razón de ser. Integrarlos posteriormente de manera armónica buscando el beneficio de las comunidades sobre las cuales se encaminan esas políticas.

Sin duda, la dinámica de estos procesos está señalada por una activa participación ciudadana, haciendo parte de los parámetros políticos actualmente vigentes y que son fomentados desde la misma Constitución Política; por una “democracia participativa”, fuente indiscutible de toda proyección de políticas públicas desde el ámbito de lo nacional, con la correspondiente repercusión hacia lo regional. Es evidente, por lo tanto en este caso, que “sin la participación ciudadana no podrían señalarse efectivas y eficientes políticas públicas”, tal como lo han manifestado diversos tratadistas en la materia.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO Y CRECIMIENTO DE LAS REGIONES

No es necesario profundizar demasiado en los aspectos de desarrollo y crecimiento de las regiones para encontrar la existencia de desequilibrios formados alrededor de las condiciones sociales, económicas y

4

En este sentido, la cooperación se entiende como parte del proceso de intervención o participación ciudadana, la cual supone una correspondencia clara de competencias y responsabilidades a cargo de los distintos agentes tanto del sector público como privado, y por supuesto la consideración de las condiciones apropiadas que redunde en beneficio de la comunidad en general. Enfoque que por lo general ha sido contrario a las características tradicionales de las políticas públicas cuya iniciativa siempre ha partido del sector central, es decir del gobierno nacional, pero proyectado a los entes territoriales.

políticas presentes en cada una de ellas. Desigualdades que finalmente estarán marcando senderos especia-



Fotografía 3: El Valle de Zaquencipá. Villa de Leyva, Boyacá. Feb. 2010. Por: Justo Cuervo Londoño.

les o particulares en materia de políticas públicas; los cuales se trasladan a un marco de procesos cuyas tendencias serán de diferente nivel y cuyos resultados explican las razones del porqué de las notables diferencias que se presentan entre las regiones. En estas condiciones es claro que algunos territorios actuarán bajo condiciones económicas y sociales relativamente holgadas, mientras que en otras regiones estarán caracterizadas por bajos niveles de desarrollo socio económico y por lo tanto a mantener sus condiciones de crecimiento y desarrollo bajo fuerte tendencia de rezago. En otras regiones la sola tendencia inercial del crecimiento y del desarrollo los convierte en polos de convergencia importantes; y, en otros casos se acentúa el mantenimiento irreversible de disparidades sociales y económicas.⁵

5

“En un país con la diversidad geográfica, económica y social como es el caso colombiano, responder a las necesidades y oportunidades de cada una de sus regiones es uno de los mayores retos que enfrenta la implementación de políticas y estrategias de desarrollo. Pese a los avances en el proceso de descentralización, las brechas económicas y sociales entre las regiones aún no se cierran. Por el contrario, las tendencias en los ritmos de crecimiento señalan una persistente desigualdad entre departamentos y municipios colombianos. Frente a este panorama, se requieren políticas públicas que, reconociendo la diversidad del país, propicien la creación de las capacidades que cada región necesita para impulsar su propio desarrollo. Desde comienzos del presente milenio, el país ha mostrado un desempeño económico sobresaliente. En el período 2002-2006 se registró una tasa promedio de crecimiento del PIB de 4,4%, mientras que en lo que va corrido del segundo Gobierno del Presidente Uribe el crecimiento promedio ha sido de 7,6%.” DNP CARACTERIZACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL. Agosto 2008.

La preocupación por estos desequilibrios desde el nivel nacional será manifiesta al momento de diseñar políticas; por lo tanto, su examen será más riguroso y defenderá proyectos que tienda a darle solución de manera general. Por el contrario, desde el nivel regional la preocupación por estos desequilibrios, paradójicamente no serán previstos, y dado el caso, ni siquiera serán examinados tangencialmente. Desde las regiones el problema de los desequilibrios normales entre las mismas no será analizado, pues sus inquietudes estarán señaladas por sus propias necesidades: ¿Las disparidades observadas entre regiones serán irreconciliables al momento de diseñar políticas públicas desde el ámbito nacional? o, ¿Estas disparidades se pueden reducir significativamente al diseñar políticas públicas desde lo regional? ¿Se podrán señalar tendencias respecto a políticas públicas de origen nacional, diferentes a las regionales? El problema no es de fácil solución; es evidente que las políticas públicas estarán marcadas por su correspondiente tendencia, así estas estén determinadas en buena medida por el establecimiento de políticas influenciadas desde el nivel de lo nacional. No obstante, el desarrollo de las políticas regionales, dependerá de sus propios orígenes y tendencias respecto a la solución de los problemas locales, sin importar lo que suceda a nivel nacional. Situación diferente cuando del examen de lo nacional se adelanten políticas sobre lo regional. En estas circunstancias, es posible señalar adicionalmente, que la suerte de algunas regiones será más beneficiosa que otras; por cuanto es previsible que algunas regiones jalonen de mejor manera el desarrollo social y el crecimiento económico y aprovechen esta condición para imponer sus condiciones en la obtención de mayores beneficios a sus comunidades; hecho inevitable, frente a la aceptación de aquellas diferencias, cuando están en plena posibilidad de elegir las actividades que brinden mayores y mejores beneficios y por lo tanto con más posibilidad de apropiación de las oportunidades del desarrollo social y del crecimiento en lo económico.⁶

6

Colombia presenta grandes desequilibrios regionales, 70% de la producción industrial y del sector terciario se origina en las cuatro principales capitales que, conjuntamente, representan 35% de la población total. Cerca de 90% de los tributos y 70% del gasto se concentran en 40 municipios. Además, el nivel de desarrollo de los municipios presenta importantes diferencias: sólo 139 municipios (13%) tienen un nivel de desarrollo medio alto, mientras la mayoría, 569,

No se debe olvidar, que nuevas tendencias respecto a la atención de los problemas regionales provienen del direccionamiento que le ha dado la Constitución a los asuntos municipales y regionales; en la actualidad es manifiesta la revalorización de los procesos de descentralización y desconcentración, fortalecidos desde el momento de su entrada en vigencia. No obstante, también es evidente la influencia de los nuevos modelos productivos que han sido incorporados en el ámbito regional por razón del nuevo orden económico mundial, de la internacionalización acelerada que se observa en todos los niveles y en sí mismo por los procesos de globalización, los cuales de alguna manera han cambiado las proyecciones regionales y advierten la necesidad de cambiar los tradicionales criterios de administración de lo público.⁷

Teniendo en cuenta estos nuevos elementos de juicio, se advierte la necesidad de incorporar a los procesos de política, los conceptos de competitividad y productividad de las regiones, ya que se convierten de inmediato en instrumentos esenciales del desarrollo de las regiones y parte inevitable de los lineamientos de política. Bajo estas circunstancias será clara la intención de eliminar las condiciones de debilidad presentes en los desequilibrios interregionales. Precisamente, por cuanto las determinantes relacionadas con el desarrollo social y el crecimiento económico, tal como se observó anteriormente no avanzan en igualdad de condiciones para todos y por lo tanto la diferencia de potencialidades y de factores que se mantienen, para explicar los contrastes en materia de indicadores de desempeño de las regiones.

Los avances en el fortalecimiento de los gobiernos departamentales y municipales se consolidan de manera importante a partir de los proyectos de descentralización, en donde, sin embargo, en materia de competencias administrativas todavía están en procesos de reestructuración, especialmente en materia de gestión de los recursos fiscales, como por ejemplo en materia de utilización de regalías por la explotación de recursos naturales, determinados de interés nacional y bajo la nueva concepción por parte del gobierno actual (2010 – 2014) Así mismo, la presencia de entidades territoriales vulnerables y poco receptivas a los cambios continuos que se presentan en la actualidad impiden o dificultan en buena medida el desarrollo de políticas regionales y, en su caso, dependen por lo general de los proyectos que se adelantan a nivel nacional.

“Es necesario que los avances alcanzados con la descentralización política, administrativa y fiscal, se aprovechen en función del fortalecimiento de la capacidad de desarrollo económico local y regional. Así mismo, se requieren superar los problemas de eficiencia en la inversión social y económica, de equidad en la asignación del gasto y de capacidad de planificación y gestión de las entidades territoriales.

Las nuevas dinámicas de desarrollo territorial demandan procesos asociativos en busca de economías de escala y del aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas. Así mismo, se requieren procesos de conformación de territorios competitivos, sostenibles, gobernables y con identidad, que trasciendan los límites político-administrativos de las entidades territoriales. En este sentido, han venido surgiendo iniciativas territoriales, a diferente escala, lideradas por instancias públicas, privadas, organizaciones sociales y de la sociedad civil, quienes organizados en forma de redes, alianzas estratégicas, programas, asociaciones, corporaciones, etc., buscan soluciones y propuestas para promover el desarrollo y la paz en Colombia y para prepararse de una mejor

7

La producción económica nacional está concentrada en unos pocos departamentos y en la capital del país. La mitad del PIB, en el año 2005, provino de Bogotá (22,6%), Antioquia (15,2%) y Valle del Cauca (11,2%). Estas tres entidades territoriales, según el censo de 2005, albergan el 38,8% de la población del país. Si además se agregan los siguientes tres departamentos con mayor contribución al PIB –Santander, Cundinamarca y Atlántico, que producen cada uno en promedio el 5% del PIB nacional–, se observa que cinco de los 32 departamentos del país más el Distrito Capital concentran el 66% del producto y el 54% de la población. Desde el punto de vista de las tendencias en la distribución del producto, al comparar los años 1990 y 2005 se aprecia que la concentración ha disminuido ligeramente. Mientras que en 1990, Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca aportaban el 51,2% al PIB nacional, en el 2005 su participación era del 49%. Ello indica que aunque subsiste una elevada concentración de la producción en pocas entidades territoriales, la tendencia no se está acentuando. Desde el punto de vista de la distribución relativa del producto y de las condiciones sociales, observadas a través del PIB *per cápita* y el porcentaje de población con NBI, los contrastes entre los departamentos más avanzados y los de menor desarrollo relativo son más notorios. Sin tener en cuenta los casos especiales de los departamentos que dependen básicamente de la producción minera y de algunos de los nuevos con bases económicas en formación y reducidos tamaños poblacionales¹, se encuentra que en el caso del PIB *per cápita* los departamentos con los niveles más altos en 2005 –Bogotá, Santander, Antioquia y Valle del Cauca– presentan un valor tres veces mayor que el de los departamentos de menor desarrollo relativo –Putumayo, Guanía, Chocó, Sucre, Amazonas, Nariño, Guaviare. Documento del DNP - Departamento Nacional de Planeación de Colombia: “Caracterización Desarrollo Territorial Departamental.” Agosto. 2008.

manera con el fin de enfrentar los retos que impone la globalización de la economía.”⁸

Dadas las circunstancias anotadas para el desarrollo de políticas públicas, se observa un proceso de diseños con lineamientos encaminados a disminuir las brechas entre las distintas regiones; lineamientos que parten del orden nacional y que por lo tanto se confunden con las políticas públicas territoriales. Quiere decir lo anterior que este tipo de políticas encaminadas a la reducción de disparidades regionales cuando hacen parte de las políticas nacionales, deben ser adoptadas sin alternativa alguna por aquellas, quienes se limitarán a darle el correspondiente desarrollo y cumplimiento.

Dejando de lado las reflexiones respecto al tratamiento de las políticas públicas en lo nacional o territorial, es necesario observar las diversas formas de análisis de los proyectos que surgen para darle solución a los problemas del país. Cuyas alternativas estarán señaladas por derroteros precisos, como los que se anotan a continuación:

Políticas de desarrollo y crecimiento polarizado. La descentralización y la desconcentración de la gestión administrativa, así como los distintos proyectos que resultan de la planeación de lo público, establecen perspectivas de estudio que tratan de centralizar los objetivos de política fundamentados en los análisis de problemas focalizados en determinadas regiones, desde el punto de vista geográfico y que por lo general han sido denominados: “polos de desarrollo”. Esta visión de los problemas regionales tiene en cuenta el desarrollo variable de las regiones y la dificultad de establecer una misma intensidad de la acción pública en todas ellas. Los desequilibrios son notorios y no permite que el desarrollo se presente de igual manera y simultáneamente en todas partes; la acción estatal, desde lo

nacional o lo territorial: “surge con intensidad variable en diversos puntos, se difunde por diferentes canales y tiene distintos efectos finales para la economía en su conjunto” tal como lo afirma Francois Perroux.⁹

POLITICAS PÚBLICAS EN LO REGIONAL

- **De desarrollo y crecimiento polarizado**
- **De desarrollo endógeno.**
- **De desarrollo hacia la modernidad.**
- **De planeación estratégica regional**
- **Propuesta de orientación mixta para el desarrollo armónico de las regiones.**

Estos proyectos polarizados, produjeron el desencadenamiento de diversos propósitos de desarrollo, estructurados como mecanismos que fomentan políticas del orden nacional que disponen de inversiones precisas dispuestas para la incentivación de grandes proyectos industriales centralizados en determinadas regiones, cuyos estudios iniciales permiten la consideración de viabilidad para adelantarlos. Definidos como “centros regionales” conservan la intención de difundir sus efectos al resto de la región, como una especie de transmisión por “goteo”. Estrategia, que sin duda fortaleció regiones enteras y creó unos polos importantes de desarrollo. El objetivo principal fue el de disminuir efectivamente los desequilibrios regionales, sin embargo no se pudo lograr por distintas circunstancias y el fenómeno del desequilibrio interregiones se ha mantenido intacto. Las conclusiones al respecto son contundentes: el crecimiento a nivel departamental ha mantenido sus indicadores con diferencias en cuanto a sus tasas de cobertura; así mismo se nota en las diferencias respecto al ingreso per cápita de las regiones. Se mantiene un alto índice de inestabilidad económica y la presencia de una relación expresamente marcada por ciclos económicos territoriales y un aumento de los desequilibrios entre las regiones.

Orientaciones de desarrollo endógeno. Es definido en términos generales como: “Un proceso interno de ampliación continua de la capacidad de agregación de valor sobre la producción, así como de la capacidad de absorción de la región, cuyo despliegue se refleja en la retención del excedente económico generado en la

8

Departamento Nacional de Planeación. Documento para el desarrollo territorial No. 64 p.1 Septiembre 2003.

9

Perroux, Francois. (1968) Teoría de los Polos de Desarrollo. La Economía del siglo XX. Ariel.

economía local y/o la atracción de excedentes provenientes de otras regiones. Este proceso tiene como resultado la ampliación del empleo, del producto, y de la renta local o de la región, a través de un modelo de desarrollo regional definido”.¹⁰

Desde este contexto se busca encontrar una explicación plausible respecto a las posibles causas de las diferencias de crecimiento económico y de las variables del desarrollo entre regiones, especialmente cuando estas disponen de igualdad de condiciones relativas en cuanto a sus factores productivos: capital financiero, mano de obra y tecnología, entre otros aspectos. Así mismo poder determinar cuales de los factores de producción presentes en la región pueden ser considerados verdaderamente decisivos para alcanzar efectos positivos en su crecimiento; como mecanismo que permita también, el establecimiento de un marco de relaciones pertinentes e integrales entre ellos. Para estos efectos, es necesario indicar el papel que deben cumplir cada uno de ellos al formalizar políticas públicas regionales.

De manera particular en cuanto atañe a las consecuencias de las actividades y de sus efectos, y no limitarse simplemente al desarrollo de exámenes exógenos como tradicionalmente habían sido entendidos. De esta manera se deben examinar: el capital social, el capital humano, los factores de conocimiento, la investigación y desarrollo, las innovaciones planteadas, la información en general y las instituciones regionales. El ejercicio de políticas de desarrollo endógeno, en donde se exploren y evalúen los resultados de cada uno de sus elementos, permite obtener conclusiones inmediatas; Una región dotada de estos factores debidamente orientados al desarrollo territorial presentará mejores condiciones para alcanzar altos niveles de crecimiento económico.

En términos generales, los diagnósticos de desarrollo y su aplicación a políticas internas regionales, demuestran claramente la capacidad que puede tener la región para liderar sus propios proyectos de desarrollo social y de crecimiento económico. Su potencial estará dado por la capacidad de entender sus propias posibilidades y potencialidades, y en la manera como son estructurados hacia la movilización de factores productivos dentro del territorio; se convierte de paso en una especie de competencia entre las distintas zonas de la región, demostrando como fortaleza la disposición para darle paso real a ventajas competitivas que sean verdaderamente sustentables. Por ejemplo, los

resultados serán indudables si la región se preocupa en materias de formación del recurso humano, en la organización y creación de grupos de investigación, en fomentar la capacidad para generar un mayor margen de captación financiera, mejorar la cobertura de telecomunicaciones, agilizar la movilidad con vías de comunicación pavimentadas y bien diseñadas, el fortalecimiento de los recursos hídricos de la región, mejorar las condiciones en cuanto al desempeño fiscal e institucional, conformar una excelente cobertura de seguridad social, niveles adecuados de planeación urbana y formación de un correcto urbanismo regional y local.

De acuerdo con los lineamientos de Vásquez Barquero,¹¹ el enfoque endógeno se caracteriza por el manejo de tres dimensiones de proyección: Una dimensión económica, por medio de la cual, las organizaciones empresariales locales utilizan su plena capacidad para estructurar, de la manera más rendidora y competitiva posible, los factores productivos de la región; Una dimensión sociocultural, teniendo en cuenta que los valores y las instituciones locales se constituyen en la base del desarrollo de las regiones. Y, una dimensión de convergencia de intereses y de esfuerzos, adelantados alrededor de una visión de proyecto estratégico de desarrollo con perspectiva de futuro, retador e innovador que anime y movilice a todos los actores a ajustar sus modelos mentales para lograr grandes transformaciones.

Orientación del desarrollo hacia la modernidad. Más que una visión de lo que se considera como ingreso a altos niveles de desarrollo, es necesario entenderlo desde la perspectiva de una estrategia, que está dispuesta a avanzar en cumplimiento de funciones precisas dispuestas por la misma comunidad que tienden a mejorar el entorno cultural, la mentalidad colectiva de sus habitantes y a eliminar resquicios moralistas que de alguna forma frenan el desarrollo de las regiones. Por lo tanto no es un modelo que esté directamente relacionado con el crecimiento de factores productivos

10

Amaral Filho, Jair Do. (1997). "Gran Empresa y Desarrollo Endógeno". Revista Latinoamericana de Desarrollo.

11

Vásquez Barquero, Antonio. (2000). *Desarrollo Endógeno y Globalización*. Universidad de Caracas. H

que tiendan al crecimiento económico; es decir, no busca por sí mismo, el aumento del PIB o el ingreso per capita de las regiones.

Desde esta visión se considera que los desequilibrios regionales y el atraso de las mismas está dado por la presencia de “círculos viciosos”, o “trampas de pobreza” producto de una mentalidad ligada al tradicionalismo y al statu quo de sus habitantes y que impiden o por lo menos lo limitan un claro “despegue” y definitivo de las regiones. Concepción que trata de explicar en parte, los factores que inciden en la naturaleza de los factores y de los elementos que están presentes en algunas naciones, consideradas en estado de subdesarrollo o en vías de desarrollo. La principal referencia de estos enfoques está encaminada a descubrir esos factores negativos y a lograr su corrección mediante políticas encaminadas a mejorar las condiciones del desarrollo, las cuales por lo general se centran en la educación y capacitación de sus miembros.

Estos factores son examinados mediante una serie de exposiciones planteadas por W. Rostow¹² en uno de sus textos: *Etapas del crecimiento económico*, en donde es claro su acercamiento al presente enfoque de desarrollo de políticas, al determinar una serie de etapas o fases que están presentes en todos los países en vía de desarrollo. Son cinco las fases señaladas por este autor, las cuales una vez identificadas, analizadas y corregidas contribuirán a mejorar los niveles de crecimiento de un Estado y en nuestro caso a la región:

Señala en la primera fase la presencia y predominio de una comunidad denominada: “Sociedad tradicional” caracterizada por una colectividad agraria por lo común estructurada a partir de economías de subsistencia y de autosuficiencia. El cambio de mentalidad, el fortalecimiento de la educación y la capacitación tendrá efectos positivos en esta fase, la cual, sin embargo, presenta algunas desventajas por cuanto los resultados de estas políticas no se verán reflejadas a corto o mediano plazo; son actividades cuyos resultados serán generacionales y a largo plazo. El ejemplo de lo sucedido con las mujeres en Colombia es evidente, a pesar de que sus resultados no pueden

ser tomados como ejemplo de políticas públicas. Durante la tercera década del siglo XX, se produjeron una serie de decisiones legislativas y gubernamentales, producto del ejercicio de una fuerte presión política, que le permitió a las mujeres ingresar a la educación secundaria y luego a la universitaria; sus efectos no se notaron de forma inmediata, sino cuarenta o cincuenta años después cuando se masificó su acceso a la universidad, cambiando por completo la realidad de la nación colombiana y sus efectos sobre el desarrollo social.

A continuación Rostow, advierte la presencia de una segunda etapa, en donde se adelantan actividades que previenen sobre la “creación de condiciones previas necesarias para el despegue”. Esta fase, es considerada como la base y fundamento del crecimiento en términos relativos; parte como principio, de un proceso de especialización de la producción referente a las actividades primarias, y se dispone para mejorar y dinamizar aquellas actividades que contribuyen a fortalecer el comercio interregional y en correspondencia a todas aquellas que se encuentran relacionadas con el mismo, con lo cual se establece un encadenamiento de acciones dispuestas para alcanzar el máximo de eficiencia; por ejemplo, actuar en procura de mejorar la infraestructura del transporte en todas sus dimensiones: diseño y construcción de nuevas vías, mejorar las condiciones del parque automotor dedicado al comercio en general, construcción de las bodegas de carga suficientes, centros de acopio de mercancías, distritos de riego, mejorar las condiciones financieras y crediticias y la facilidad de acceso a la demanda y a la oferta, entre otros factores relacionados.

Posteriormente, vendrá una tercera fase llamada del “despegue”, la cual corresponde en los mismos términos económicos al tercer sector de la producción, al sector industrial, prevista para integrar a los productos primarios, como los agrícolas, forestales, de minería y los recursos naturales en general, con la industria que se encuentra relacionada, formando una cadena productiva y de valores agregados dispuesta para mejorar las condiciones de crecimiento y por ende para ejercer influencia positiva en el desarrollo social. En este caso, surge la necesidad de establecer proyectos ajustado al desarrollo territorial, previendo el aumento natural de la población y la satisfacción de sus necesidades básicas y secundarias, y por supuesto su asociación al empleo del capital en sus diferentes dimensiones: social, humano, tecnológico, bajo el predominio si es el caso del avance del conocimiento, de los procesos investigativos de la innovación y de todos los recursos

12

Rostow, W. (1960). *Etapas del crecimiento económico, un manifiesto no comunista*. Fondo de Cultura económica.

técnicos posibles.

De fase en fase, y de manera secuencia vendrá una cuarta etapa, en la cual se consigue la “madurez” del proceso, organizado a partir de una verdadera interrelación entre los sectores productivos, la diversificación de la actividad industrial, la producción de bienes de capital, de insumos especializados e intermedios, con el consiguiente aumento de los niveles de la renta, siempre y cuando se encuentre acondicionada a las distintas actividades que así lo permiten; por ejemplo sostener cambios en los hábitos de consumo, el surgimiento de nuevas actividades que fortalezcan los distintos sectores productivos regionales y el establecimiento correlativo de políticas destinadas al sector externo, es decir al comercio exterior en general, de tal manera que sea posible colocar en el mercado internacional la producción de excedentes regionales.



Fotografía 4: Organización social en la búsqueda del desarrollo sostenible. Cartagena. Colombia. Nov. 2010. Por: Paola Vargas Vaca.

Por último, se incorpora al proceso una quinta fase destinada al “consumo de masas”, cuya característica principal estará dada por la evolución hacia actividades económicas terciarias avanzadas, mejorada con mayor capacidad de producción exportadora de servicios, de manejo de capital y de la consolidación de la capacitación del personal especializado que necesita la región.¹³

La productividad, dentro del modelo de desarrollo y crecimiento moderno está ligada estrechamente con los conocimientos en cuanto a los aspectos técnicos y organizativos, igualmente con la infraestructura y con los recursos necesarios para su acondicionamien-

to, con las mejoras del proceso productivo en todos los sentidos y la correspondiente integración con el proyecto cultural; serán procedimientos construidos, necesariamente bajo las leyes económicas de la oferta y la demanda.

Dentro de las consideraciones presentes al interior del proyecto modernizador, se encuentran algunos lineamientos integrados e interrelacionados, los cuales determinan la necesidad de contar con la presencia de las actividades tradicionales y no olvidar su importancia al momento de avanzar en proyectos de política pública regional. Es necesario entender que estas se constituyen en la primera fase del proceso de desarrollo planteado por Rostow, igualmente integradas a los demás subsectores de actividades más avanzadas, especialmente cuando estas se encuentran ajustadas a modelos de información y de mayor tecnología. También reconoce la presencia de los ciclos económicos regionales; los cuales por lo común, se ajustan al ciclo nacional, aunque no en todos los casos. Son importantes por la proyección de las diferentes fases secuenciales, en donde los ciclos negativos pueden ser sorteados por la propia capacidad de la región en ofrecer avances y adopción de medidas que la contrarresten. La investigación sostenida y la innovación permanente de los procesos productivos, de acuerdo con la capacidad de la región en el ofrecimiento de esos avances, integrados a los proyectos de reestructuración institucional y de reconversión social e industrial de las regiones serán parte importante en los procesos de desarrollo social.¹⁴

Adicionalmente surgen otras proyecciones, las cuales pueden estar integradas a los procesos orientados hacia la modernización, presentes bajo las tesis del “Desarrollo sustentable”, previstos no sólo para ajus-

13

Ver: Bustelo, Pablo (1991) *Economía del desarrollo: un análisis histórico*. Madrid: Editorial Complutense. Y Rostow, W. W., (1960). *Etapas del crecimiento económico, un manifiesto no comunista*. Fondo de Cultura Económica.

14

Ver: De Souza Filho, Jorge Renato. *Desenvolvimento regional endógeno, capital social e cooperação*. Mestrando. PPG. São Paulo.

tar las necesidades de la comunidad a las condiciones del entorno geográfico, sino también para garantizar diversos aspectos, como el mejoramiento de la calidad de vida y el suministro de bienes y servicios que no acaben con los recursos y los mantengan en el tiempo para el servicio de las generaciones futuras. No sólo para aprovechar al máximo el desarrollo de las actuales generaciones, también para mostrar el camino adecuado y coherente en este mismo sentido a las próximas generaciones. Aprovechamiento del medio natural, por dentro de los mejores términos de conservación y de sostenibilidad económica, social e institucional.

Orientación del desarrollo a partir de un sistema nacional de planeación territorial. o “Planeación estratégica regional”. La importancia de este enfoque está dada por la posibilidad de adelantar proyecciones de política pública con una visión integral de mediano y largo plazo, dentro del ámbito territorial. Sus bases preferiblemente estarán planteadas dentro del ejercicio del largo plazo, como una manera de examinar el futuro de la comunidad territorial. La pretensión es alcanzar y determinar con la mayor precisión posible, mediante el examen sistemático y dinámico de la estructura social, y por lo tanto contando con la más amplia participación ciudadana, con la organización de consejos o comités de desarrollo, económicos, culturales y sociales, las proyecciones y prospectivas de la región. No es hacer futurología, ni adivinar que puede resultar hacia el mañana, es proyectar las posibilidades reales de la región, orientadas con base en una planeación que las examine a largo plazo. Por ejemplo, conociendo la tasa de natalidad de la región, proyectar cuantos habitantes tendrá a mediano y largo plazo, y por medio de este instrumento conocer las necesidades próximas y programar las soluciones adecuadas; guarderías infantiles, escuelas, colegios, universidades, servicios públicos domiciliarios, etc.

En este sentido, no bastará la simple proyección de planes de desarrollo social y de crecimiento económico, especialmente cuando estos se encuentran en el ideal de programas políticos que no consultan la realidad regional o local, o proyectos que se acondicionan a los intereses de grupo individualizados o focalizados sin consultar el interés general y colectivo, o como ocurre en otros casos, cuando no examinan el impacto que determinadas políticas públicas, pueden presentar en las demás estructuras del sistema socio político y económico de la región.

Desde este enfoque, es viable considerar la integración de determinadas regiones con características idóneas para formalizar proyectos de desarrollo. Estas regiones necesariamente no deben pertenecer a un mismo departamento o municipio, ajustados a la simple división política establecida por la Constitución Políticas y sus leyes reglamentarias; por ejemplo, una cuenca hidrográfica que abarque varios departamentos o corresponda a la unión de varios municipios, puede generar proyectos de desarrollo en los cuales se establezca una correcta utilización de los recursos acuíferos y que no se destruyan por una mala utilización sectorizada en un solo municipio.

Esta lógica de proyección de políticas dispuestas para adelantar el examen de las regiones, cambia por completo esquemas tradicionales, y sus conceptos se amplían de manera significativa. Los investigadores Schetman y Berdegué, determinan una serie de principios para adelantar este examen: “...el territorio no es un espacio físico objetivamente existente, sino, una construcción social, es decir, un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartido por múltiples agentes políticos y privados”.¹⁵

Enfatizan además en el estudio de los factores internos que intervienen y en las externalidades que resultan y comprometen los proyectos, para explicar ciertos temas que pueden ser claves y determinantes al momento de adelantarlos; se integra desde esta visión con los estudios prospectivos de las regiones. Por estas razones es necesario establecer toda la serie de indicadores que sean idóneos, efectivos y precisos para la evaluación del proceso y para la adopción de decisiones coherentes y pertinentes.

En suma, se habla del establecimiento de políticas con un alto contenido de democracia participativa cuya orientación estará dispuesta a la proyección hacia el futuro de la suerte de las regiones, con la capacidad suficiente para adelantar un seguimiento sistemático y permanente de las mismas y evaluar eficientemente sus

15

Los enfoques desde la planificación estratégica territorial se entienden, desde la visión de estos autores, como: “un proceso permanente de análisis y evaluación del territorio, que con enfoque sistémico y participativo permite formular objetivos a mediano y largo plazo y desarrollar estrategias para alcanzarlos”.

resultados; la posibilidad real de trazar propósitos y objetivos cuantificables en cuanto a sus posibilidades de ejecución, actuar en el momento oportuno y adoptar decisiones integrales y coherentes; prever con suficiente antelación las acciones públicas en pro de un futuro óptimo deseable y alcanzable; igualmente brinda la capacidad necesaria para observar anticipadamente los desafíos y las oportunidades que las propuestas de política puedan generar, dando mayor eficiencia a la gestión administrativa a la utilización de los recursos financieros, humanos y materiales.

Estos enfoques, que por su naturaleza son de carácter sistémico, establecen parámetros de planeación estratégica territorial desarrollada a partir de los siguientes objetivos:

- a. Proyectar en la región un modelo de planeación objetivo y coherente de desarrollo social y crecimiento económico, integral, participativo y descentralizado.
- b. Estructurar a largo y mediano plazo procesos de transformación regional que distribuyan de manera ordenada las diferentes actividades económicas, uso de suelos y de espacio, en completa armonía con el desarrollo del medio ambiente.
- c. Determinar y definir con precisión las actividades de inversión de los agentes privados y las acciones pertinentes por parte de las instituciones regionales; contando siempre con la participación de los entes nacionales por el manejo integral de los proyectos.
- d. Orientar, la intervención estatal en los aspectos y materias correspondientes.
- e. Consolidar la gestión administrativa que facilite la información de los indicadores por medio de los cuales se puedan adoptar las decisiones estratégicas correspondientes.
- f. Adoptar decisiones respecto a políticas de desarrollo social y de crecimiento económico ajustadas a las necesidades de la región.
- g. Racionar y racionalizar la inversión pública y privada, con prospectiva del mediano y largo plazo, especialmente con aquellos proyectos con marcada influencia de una proyección generacional en el encuentro de las soluciones apropiadas.
- h. Avanzar en el desarrollo de soluciones y propuestas metodológicas en todos los niveles de ejecución de

políticas públicas.

Propuesta mixta de orientación de políticas públicas.

La orientación de las políticas públicas territoriales puede ser examinada desde otros contextos y perspectivas, así mismo es posible utilizar instrumentos de análisis de diverso orden. La idea, es facilitar la toma de decisiones respecto a conglomerar políticas y proyectos que provengan de orientaciones de corte endógeno o exógeno, de estructura moderna con modelos polarizados o mediante modelos de planeación estratégica regionalizada con proyección a largo plazo, o una combinación coherente de modelos que puedan ser examinados en cuanto al ajuste y pertinencia a los propósitos regionales, así provengan de políticas nacionales, en donde la pertinencia se determinará por la coherencia con las necesidades de la región. En este sentido es necesario entender que la mejor forma de entender las políticas públicas, es procurando comprender sus alcances los cuales corresponden en definitiva a la solución de los problemas más sentidos de la sociedad. No es otra cosa, y puede parecer una definición simple, pero tiene la ventaja de determinar resultados precisos, encarar un problema que puede ser grave y conocer de manera definitiva el antes y después de las políticas dispuestas en la solución.¹⁶

Otro ejemplo de este enfoque está dado por la denominada: “Propuesta de Visión Colombia II Centenario: 2019” en donde se están planteando propósitos nacionales destinados a darle consolidación de proyectos económicos que garanticen mayor nivel de bienestar, por medio de metas relacionadas con el incremento del ingreso por habitante, como mecanismo para proporcionar mayores recursos al sector público para su encaminamiento a una mejor distribución de los recursos del crecimiento: “Para el año 2019 Colombia deberá contar con una estructura productiva que incorpore y aproveche plenamente –además del capital y el trabajo– recursos como la tierra, los mares, la biodiversidad, el paisaje y la localización geográfica”.

Se asume, por lo tanto, que las regiones estarán ac-

16

El profesor Saussais, Jean-Michel, plantea en *¿Evaluación de las Políticas Públicas? Que: “Una manera “robusta” de definir lo que se entiende por Política Pública, sería decir que se trata de una Teoría de cambio social. Una Política Pública responde a un problema de sociedad que debe ser resuelto, un “algo” que no “va bien” y que se debe cambiar.”*

tuando como sujetos activos y agentes directos de su propio desarrollo; las cuales, a pesar de adaptar y adoptar políticas que provienen del nivel nacional, se pueden articular bajo sus propias iniciativas y condiciones, guiados por la tipología que identifica las características particulares de cada región. Se debe asumir por lo tanto que la identificación y caracterización del desarrollo de cada territorio agrupa sus propias condiciones, las cuales por lo común son diferentes al ejercicio de los criterios nacionales que las guían; no es lo mismo pensar o planear para la nación en su totalidad, que adelantar proyectos en lo regional, en ambos casos se estará dispuesto para el establecimiento de razonamientos y estrategias de desarrollo nacional específico, así como las de carácter territorial. Estrategias, que permiten focalizar y particularizar la actuación pública dentro del orden nacional o el territorial según el caso, para establecerla consecuentemente con base, ya en las necesidades nacionales o en las locales, según correspondan. Este tipo de razonamientos permiten establecer la pertinencia de las políticas públicas en el ámbito territorial.

Es indudable por lo tanto, y como una consecuencia de lo anteriormente expuesto, que el desarrollo y futuro de los diferentes territorios está condicionado por sus propias potencialidades, tal como se examinó en el enfoque endógeno, y que al mismo tiempo también ejercen una gran influencia los principios de ordenamiento determinados por la nación, como agente externo al territorio al cual se deben ceñir los proyectos, programas o las políticas regionales. Es evidente que cada región cuenta particularmente con una dotación de capital humano, físico y con el correspondiente avance técnico y científico que le permitirá avanzar directamente en la dirección que considere más adecuada para su desarrollo, pero simultáneamente estará siendo afectado por las externalidades que se suceden a su alrededor.

Son factores claves en la consolidación de las propias ventajas competitivas y comparativas de la región frente al resto de los territorios a nivel nacional. Esta característica o condición, es de tal entidad que puede llegar a ser considerada expresamente como uno de los efectos de la autonomía regional y que le permite adoptar y adelantar por sí mismo, determinadas políticas. Esta condición le permite adicionalmente, prever los inconvenientes que determinados proyectos pueden originar, especialmente cuando se trata de los efectos colaterales que se presentan, como sería el caso de los efectos de riesgos medioambientales.

Políticas públicas para el desarrollo armónico de las regiones. El desarrollo de las políticas públicas tanto del orden nacional como del regional, de por sí complejas para el análisis e identificación, por el diseño de estrategias y su posterior ejecución, adquieren en la actualidad más complejidad en virtud de la dinámica de la modernización y el avance tecnológico difundido por una globalización que no otorga descanso ni permite el estudio de diferentes alternativas; bajo este panorama, las políticas imponen un ejercicio acelerado en su ejecución y en no pocas oportunidades desborda la propia capacidad de las naciones para asimilar los avances que en todos los sentidos se propagan.

Se supone que la globalización y sus múltiples efectos, en los campos: financiero, tecnológico científico, educativo, cultural, social, etc., marcan verdaderos procesos de desarrollo que benefician a todos los integrantes de la nación y de las regiones que la conforman. Sin embargo, es necesario precisar que de igual manera se pueden generar riesgos y efectos colaterales que advierten sobre los fracasos presentes en el desarrollo de políticas públicas, si estas no se ajustan a las posibilidades reales y a la capacidad interna de las regiones. Precisamente, la dinámica modernizadora



Fotografía 5: Entre lo básico y la globalización. Cartagena, Colombia. Nov. 2010. Por: Paola Vargas Vaca.

que impone procesos globales sobreentendiendo alertas sobre los efectos colaterales y los riesgos que deben ser asumidos y analizados previamente. El desarrollo de políticas públicas, conlleva consecuencias para el medio ambiente efectos económicos, además de cambios radicales en los procesos culturales y sociales,

a veces imperceptibles que se traducen en costos a mediano y largo plazo, y en no pocas ocasiones con escasos beneficios.

Y, los mayores riesgos se presentan en las regiones con menores grado de desarrollo, por el efecto cortoplacista que generalmente tienen las políticas públicas, diseñadas más por el efecto de presiones sociales o políticas, que por el estudio serio de las necesidades reales de una región determinada. Las diferencias y disparidades regionales antes mencionadas, se constituyen en variables negativas asociadas al desarrollo acelerado no pertinente de políticas que producen impactos insospechados, especialmente en el campo medio ambiental, en el desarrollo urbano, migraciones y desplazamiento injustificado de habitantes, con nuevos retos y desafíos para el sector público.

Circunstancias que ponen de presente el fenómeno de la globalización, el cual impone nuevas tesis y criterios para administrar el desarrollo de las regiones, especialmente notorios por la necesidad de ajustar sus lineamientos a los cambios acelerados y a las tendencias que marcan los derroteros del mundo actual, y que de todas formas los afectan; por ejemplo en los casos del manejo del capital financiero, ya que es normal encontrar que éste se encamina hacia las regiones con mayor grado de rentabilidad y generación de utilidades por obvias razones; en otros casos estará relacionado con los riesgos de inversión de los proyectos, o con los aspectos que la inversión extranjera denomina de inestabilidad jurídica. Son fenómenos que asustan a los proyectos de desarrollo o a la inversión en un momento determinado. Este mismo caso se presenta con el grado de capacitación y de tecnificación que alcanza la población territorial y local en su momento, así mismo frente a los diversos aspectos culturales que ejercen su influencia o con la mentalidad colectiva de una región que impide o se convierte en factor negativo que impide el avance del desarrollo. Los anteriores entre muchos otros factores intervienen en todo el proceso globalizador y por lo tanto afectan el desarrollo de las políticas públicas nacionales o territoriales.

Son múltiples los puntos de vista que deben ser observados, cuando se trata de la globalización y el desarrollo de políticas públicas desde las regiones, desde cualquier ángulo de estudio, se estarán marcando sen-

deros nuevos y en cada uno de ellos se estarán estrechando, en la medida que éstas implementen medidas de flexibilización de la inversión y aseguren mejores condiciones de productividad y competitividad.

El problema, sin embargo, no termina bajo estas consideraciones, por cuanto, a pesar de los beneficios que pueden generar las políticas públicas, estas pueden conducir a la generación de otros riesgos con altos costos sociales y económicos, si no son advertidos con tiempo, o si no se adoptan medidas cuando han sido previstos o por lo menos intuidos; un ejemplo permite asimilar mejor estas consideraciones, la adopción de políticas de industrialización en una región determinada, prevé cambios radiales en las condiciones medio ambientales de una región específica, no sólo por el grado de contaminación y los costos de su corrección, sino también el costo social de los diferentes rumbos sociales que se verán necesariamente afectados; como los que adopta el capital financiero, los cambios en los viejos parámetros culturales, la creación de nuevos paradigmas, el desarrollo de nuevos conceptos ideológicos o económicos entre muchos otros.

Para terminar las reflexiones en torno a políticas con carácter regional, se debe entender que este tipo de procesos se convierten en verdaderos retos para afrontar; los cambios en el mundo externo de las regiones son evidentes y se suceden unos a otros con inusitada aceleración, los mismos también serán asumidos desde cualquiera de las orientaciones adoptadas; de tal manera, que los fenómenos de transformación de la sociedad, no dependerán únicamente de las externalidades mencionadas, en su interior y como un proceso endógeno también ejerce presión para adelantar los cambios que se reflejan en la planeación regional.

Así mismo, desde los lineamientos de política se procura el análisis dispuesto para el establecimiento de los requisitos y condiciones que corrijan o disminuyan al máximo los riesgos subsecuentes que siempre emergen del desarrollo y del avance tecnológico. Líneas estratégicas de planeación, coherentes y pertinentes, con las necesidades sociales montadas como estrategias de construcción de las nuevas entidades urbanas y territoriales.

Se impone bajo estas circunstancias, la necesidad de establecer parámetros de verdadera “planeación par-

participativa”, que rompe con los esquemas tradicionales de establecimiento de políticas basadas simplemente en los mecanismos y leyes del mercado, o como ocurre en la mayoría de los casos con lineamientos de política que obedecen al capricho del gobernante de turno o las presiones de determinados grupos; es evidente por lo tanto, que se requiere de una planeación reflexiva del desarrollo social y del crecimiento económico, ajustada a los términos de la globalización, pero marcados por el interés de las comunidades que intervienen. Términos que deben ser construidos por la comunidad, como un desarrollo efectivo de la denominada “democracia participativa”,¹⁷ cuyos horizontes pretenden sustentar el desarrollo de las regiones dentro de parámetros sociales, culturales, económicos, políticos, tecnológicos perfectamente analizados y coherentemente estructurados por la misma comunidad.

Integración de políticas regionales interpretadas alrededor de la lógica del mercado, de la participación ciudadana, de la pertinencia real de la gestión administrativa frente a las necesidades reales y de la capacidad de afrontar los retos con el máximo grado de eficiencia posible; son estas las nuevas lógicas que invaden estos campos de la administración moderna. Y, en estas circunstancias articular los diversos actores que intervienen en los procesos, tanto estatales como particulares, cada uno de ellos actuando con proyección futurista y con la capacidad suficiente para aglutinar en el beneficio social los intereses de los diferentes grupos de presión hegemónicos.

17

Ver: Martínez Navarro, Freddy y Garza Cantú, Vidal. (2009). *Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Porrúa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cáceres, Luis y Figuroa, Noelia. (2000). Una experiencia sobre la generación de condiciones para el desarrollo económico local (LC/R.2019), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Casalet, Mónica. (2000). Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de México (LC/R.1974), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2010). Documento: La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile.

Cuadrado Roura, Juan R. (1995). Introducción a la Política Económica. Madrid: McGraw-HILL/Interamericana.

DNP. COLOMBIA. (Departamento Nacional de Planeación). (2003). Documentos CONPES No. 3256. Políticas y estrategias para la gestión concertada del Desarrollo de la Región Bogotá – Cundinamarca.

Ferrer, Aldo. (2000). Historia de la globalización II: la Revolución Industrial y el segundo orden mundial. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Haener, Carlos. (2005). Lo Regional y Local: Un Sistema de Gestión Estratégica Pública en Construcción, En: Revista Virtual Gobernabilidad, Desarrollo Humano e Institucional.

Martínez Navarro, Freddy y Garza Cantú, Vidal. (2009). Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación. México: Porrúa.

Saussois, Jean-Michel. ¿Evaluación de las Políticas Públicas? El caso de la Ley Lang en Francia. En: Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación. México: Porrúa.

Sunkel, Osvaldo (compilador.) (1991). El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina, México: Fondo de Cultura Económica.



presidentes-can-reunen-bogota_1_960533.jpg globedia.com

Porvenir de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) 2000-2010

Porvenir de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) 2000-2010

Luís Humberto Hernández*

Abstract.

This paper evaluates the process of the Andean Community of Nations (CAN) during the ten years between 2000-2010, and describes possible scenarios in 2020. It is assumed that the CAN does not have to consolidate the political status, being the crossroads of conflicting national socio-political projects. We review, from a systemic and structural background and the most significant events of the period, to identify the course of the alleged incidents, together with statistical illustrations. CAN was found to have not been able to establish itself as a regional project achieving its objectives, and concludes that the most desirable scenario is to join the MERCOSUR.

Keywords:

CAN, MERCOSUR, integration, globalization, regionalization, scenarios, and uncertainty.

Introducción

Como una “Década de Incertidumbre”, se puede calificar los primeros diez años del siglo XXI de la comunidad Andina de Naciones: CAN. Condición que le acompaña en el transcurrir de sus 42 años de existencia, cuyo escenario más probable es el de la disolución, o el mejor, su vinculación a alguno de los proyectos regionales en proceso de construcción, muy seguramente: El Mercado Común Suramericano (MERCOSUR).

Para abordar su reflexión partimos del supuesto según la cual, la situación que presenta la CAN, indica la dificultad para consolidarse como propuesta de



Fotografía 1: Sede de la Comunidad Andina de Naciones en Lima, Perú. Recuperado de: <http://laradiodelsur.com/?p=21811>

integración regional, pese a sus condiciones históricas, socioeconómica y cultural que la validan, debida a la confluencia de proyectos sociopolíticos nacionales antagónicos. El artículo es de carácter descriptivo y está dirigido básicamente a quienes se inician en el conocimiento de este proceso de integración.

Creada en 1969, la CAN en el 2006 queda conformada por cuatro países: Perú, Ecuador, Bolivia y Colombia, que ocupan una extensión de 3'781.915 kilómetros cuadrados (21.2% del territorio sudamericano), y cuentan con 95 millones de habitantes (el 26% de la población de Sudamérica). Su geografía la caracteriza la cordillera andina, y la diversidad de zonas áridas, semiáridas y montañosas, con planicies tropicales, subtropicales y templadas.

La CAN es una organización del orden subregional, con personalidad jurídica internacional y compuesta por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI).

*

Profesor de la Universidad Nacional de Colombia y de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Doctorante en Ciencias Sociales: Ciencia política y Administración Pública. Universidad Nacional del Cuyo (Argentina).

Antecedentes.

Describe Franklin Molina (2007a) cuatro olas de regionalización. La Primera. La regionalización histórica desde los años cuarenta hasta los años ochenta, motivada por la CEPAL, organización creada en 1948, que propugnaba la creación de un “mercado regional”. En los años sesenta se forma la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que intenta organizar la primera etapa de la integración latinoamericana. La segunda ola se inicia en los años 80 cuando nace la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que busca la renovación del sistema arancelario subregional. La tercera ola se ubica en los años 90, en medio de la onda democratizadora de la región y las reformas de mercado apoyadas por el consenso de Washington; se plantea la integración como “la compatibilidad con el multilateralismo tal como fue entendida en las formulaciones del “regionalismo abierto” que realizó la CEPAL a principios de los años 90” (MOLINA, 2007, pág. 9). La Cuarta ola o del nuevo regionalismo, a partir del año 2000, donde se destaca la competencia entre regiones y la relación entre Estado-mercado y las empresas transnacionales.

Creado como Pacto Andino, el 26 de mayo de 1969, en la ciudad de Cartagena; en 1997 se constituye en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Es el más antiguo intento de integración en Sudamérica, presente en las cuatro olas de integración antes descrita, arrastrando la impronta de los procesos históricos internacionales y de integración regional que le acompañan.

En el entorno internacional, Raúl Bernal (2008) destaca cuatro transformaciones en el sistema internacional contemporáneo: “a) la caída del bloque comunista, b) La unificación de la economía mundial mediante un proceso multidimensional y complejo de globalización/mundialización, c) la vigencia de un paradigma socio-tecnológico que incluye nuevos modelos de producción científico-tecnológicos, y, d) una renovada tendencia a la formación de espacios regionales de comercio e inversiones, con agendas de discusión inéditas por la variedad de temas”. (BERNAL y MASERA. 2008: 174). En cuanto a la integración regional se puede señalar la conformación de diversos procesos, que se inician con la ALALC (1960), el Tratado de Integración centroamericana (1960) que origina el Mercado Común Centro

Americano (MCCA. 1962) y la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA. 1968), la Comunidad del Caribe (CARICOM. 1973). En los años ochenta, la ALADI (1980), y el Mercado Común Suramericano (MERCOSUR.1991) en el marco del denominado regionalismo cerrado, fundamentado en los aportes teóricos de la CEPAL, que hace una diferencia entre el Viejo: cerrado, y el Nuevo regionalismo: abierto. El Viejo, asociado a las estrategias de sustitución de importaciones, promoción del desarrollo e intervención del Estado, y el Nuevo, a partir de los años 90, ligado al proceso de liberación de los mercados internos y externos, que forman parte de las reformas estructurales producidas en la región desde mediados de los años 80. (SANA-HUJA, 2008 - 2009).

Para la CAN, los cambios que se han producido en el escenario mundial son, en términos generales, desfavorables, entre otros, por el avance precario en las relaciones entre la UE y América Latina.

En los treinta años que van desde su fundación hasta el año dos mil, se destaca: la vinculación de Venezuela en 1973. La desvinculación de Chile en 1976. La creación del Tribunal Andino, el Parlamento y el Consejo de ministros en 1979. La aprobación de la política de “los cielos abiertos” en 1991, en referencia a los acuerdos que liberalizan los mercados del transporte aéreo en los servicios de pasajeros, carga.

La entrada en funcionamiento de la Zona de Libre comercio entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela en 1993. La aprobación en 1994 del Arancel Externo Común, y el acuerdo para la incorporación de Perú a la Zona de libre comercio en 1997.

En ese largo periodo, el proceso de integración del Pacto Andino no logró mayores avances debido a factores internos y externos. A nivel externo, las condiciones internacionales y regionales de los 60, la colocaron en una visión minimalista, es decir circunscrita a lo econó-

mico, en el que poco se avanzó (MONSERRAT, 2002). En los setenta, la evolución de los mercados externos por las consecuencias de las sucesivas crisis provocadas por los incrementos en el precio del petróleo, afectaron a algunos países de la región; el militarismo y la doctrina de la seguridad nacional, también se convirtieron en dos obstáculos que impidieron el avance del modelo de integración autonómica que propuso la CEPAL, y en la que se inspiraba el Pacto Andino. En los años 80, la deuda, llevó a toda la región a una profunda recesión y al bloqueo del acceso a las fuentes de financiamiento, cuya solución se buscó por la vía bilateral: cada país negociaba, en desventaja, con los organismos financieros; asunto que paralizó durante la década el desarrollo del proceso de integración.

En los años 90 el proceso Andino reviste algunas características propias de los procesos regionales en marcha que expresan su condición de debilidad, como lo señala Molina “1) un enfoque meramente comercial buscando alcanzar uniones aduaneras y mercado comunes, 2) un bajo contenido social y cultural de estos acuerdos, 3) las redes burocráticas 4) una baja identidad sociocultural de los acuerdos 5) las prioridades externas de los socios de integración”. (MOLINA, 2007)

La CAN: 2000-2010 Las Condiciones Externas.

El devenir de la CAN en la década 2000-2010, se enmarca en los acontecimientos mundiales de carácter estructural e histórico, desplegados desde la década de los noventa. En primer lugar la Globalización, un proceso que comienza a alcanzar niveles nunca antes imaginados, ligada a la aparición de Internet, la introducción y generalización de los teléfonos móviles, y los espectaculares avances de la informática, unas herramientas al alcance de la población, que marcan toda una revolución económica política y cultural. En segundo lugar, la implementación de las políticas del Consenso de Washington que buscan reformular y ajustar todas las economías nacionales del mundo, en perspectiva de consolidar la hegemonía mundial estadounidense, creando, entre otras, la organización mundial del comercio (1994). En tercer lugar, el despegue de la economía China, y la constitución en 1967 de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA, ASEAN). En 1993 el nacimiento en 1993, de la Unión Europea (UE), cuyos países integrados ratifican la implantación de la unidad monetaria (el Euro). La década, finalmente, se cierra con la crisis de las economías del sudeste asiático en 1998, que impacta la

economía internacional. En América Latina se da la aplicación disciplinada de las políticas económicas del Consenso de Washington. Una década que termina con América Latina, según el Banco Mundial, como la región con mayor desigualdad social y la única en la que no se avanzó en la lucha contra la pobreza (Banco Mundial, 2003).

En la década del 2000 el hecho más significativo es la crisis financiera y bursátil del 2008, iniciada en los EE.UU., que afecta a todo el tejido económico mundial. También se destacan las administraciones republicanas neoconservadoras de los Estados Unidos en cabeza de los Bush y su lucha contra el terrorismo, el redimensionamiento del conflicto en medio oriente y Asia con las guerras de Irak y Afganistán, y la elección en el 2008, del demócrata Barack Obama. La ampliación de la Unión Europea en el 2004 con la incorporación de 10 nuevos países, el auge de China como potencia emergente mundial, junto con la India, y el reposicionamiento de Rusia. Se destaca igualmente, el conflicto de los países del centro por mantener un estricto control para evitar el paso de indocumentados a sus países. En Sudamérica se presenta el ascenso de gobiernos de izquierda, la crisis económica de Argentina en el 2001, y el potenciamiento de Brasil como país con una economía emergente.

Para la CAN, los cambios que se han producido en el escenario mundial son, en términos generales, desfavorables, entre otros, por el avance precario en las relaciones entre la UE y América Latina, el impacto de la crisis económica mundial, la crítica situación que vive oriente medio, la primacía que han tenido las negociaciones comerciales multilaterales, especialmente en los primeros años del siglo XXI, impulsadas por la OMC; y el nuevo consenso internacional en torno a los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) de las Naciones Unidas. Con la UE las relaciones, prácticamente, se encuentran estancadas desde la segunda década de los 90; a pesar de sus reiteradas demandas, solo han conseguido firmar Acuerdos de Cooperación de tercera generación, e iniciar en 2007 negociaciones para la firma de Acuerdos de Asociación, no muy prósperos en cuanto su consolidación. “El interés que la UE demostró en la década de los 80 y a mediados de los 90, con la puesta en marcha de una estrategia regionalista, ha dado paso a una situación de desinterés, que hace que América Latina está situada en un lugar secundario de las relaciones de la UE”. (Del ARENAL, Celestino, 2009, pág. 9) El conflicto en el medio oriente les ha generado a países como Colombia compromisos de orden mili-

tar en apoyo a los Estados Unidos generando ruidos al seno de las relaciones diplomáticas y políticas con los demás países miembros de la Comunidad. La crisis mundial desestimula sus mercados, y las negociaciones multilaterales, les incentiva a preferir acuerdos y negociaciones particulares sacrificando la misión colectiva de la organización¹; a su vez, estimulada por el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), postulada por EE.UU, y su sustitución por una estrategia comercial bilateral con determinados países sudamericanos que han generado fisuras al interior de la organización.

Resulta paradójico el creciente peso estratégico económico de Asia-Pacífico, pues le abre a la Comunidad la posibilidad de acuerdos y negociaciones, dada las dimensiones que va tomando su demanda de materias primas, como la pérdida de atención de la UE y los Estados Unidos, que se convierten en sus competidores, ante el gigante asiático.

Las Condiciones Internas.

Las características que revisten durante la década los gobiernos instaurados en los cinco países que conforman la Comunidad Andina, y el retiro de Venezuela el 19 de abril del 2006, con su proyecto de vincularse al Mercosur, son los acontecimientos más significativos, que ponen al borde de la redefinición, o fin, el proceso de integración de la CAN.

El proceso se inicia con la elección de Rafael Chávez en Venezuela en 1998, Alejandro Toledo en el 2001, Álvaro Uribe Vélez en Colombia en el 2002, Evo Morales en Bolivia en el 2005, y en el 2006 la elección de Rafael Correa en Ecuador y Alan García en el Perú; cuyas políticas terminan configurando dos bloques al seno de la CAN, que mantienen en tensión el acuerdo y sus negociaciones. De una parte el bloque conformado por Colombia y Perú y de otra, el conformado por Venezuela, Ecuador y Bolivia. El primer bloque, afín a las políticas neoliberales y hegemónicas de los

Estados Unidos en el hemisferio, atadas, al parecer, al viejo paradigma de *réspice polum*²; el segundo bloque, contestatario de esas políticas y en procura de tener mayor autonomía.

La situación se gatilla el 6 de abril de 2006, en una reunión entre los cancilleres de Ecuador, Perú y Colombia, sin la participación de Bolivia y Venezuela, quienes acuerdan modificar el Artículo 266 sobre los medicamentos para cumplir con los requerimientos de los TLCs con Estados Unidos. El acuerdo propicia el retiro de Venezuela, que argumenta que los TLCs firmados por Colombia y Perú con Estados Unidos le han causado un daño irreparable a la Normatividad y a las instituciones andinas. El artículo en mención, regula los derechos de propiedad intelectual, y exige que los ensayos clínicos sean solicitados a las agencias de salud relevantes para la solicitud de certificados de mercadeo para drogas y para químicos de uso en la agricultura.

La situación también ha trascendido las relaciones de la CAN con la Comunidad Europea, que considera que en diez años de intentarlo no se han consolidado los acuerdos, señalando que la CAN:

“contrario a Centroamérica, no ha sido capaz de avanzar en el proceso de integración comercial, de acuerdo con las condiciones establecidas por la UE. La intención más reciente de la Comunidad de negociar en bloque con la CAN, se frustró después de tres rondas negociadoras como consecuencia de las diferentes posiciones de los países divididos en dos bloques. Por un lado, Colombia, Perú y Ecuador y, por otro, Bolivia, disconforme con los planteamientos comerciales que presentaba la UE. Si Bolivia quedase definitivamente descolgada de la negociación comercial y ésta culminase con éxito con Colombia, Perú y Ecuador, se asestaría un golpe de muerte casi segura a la CAN.” (Del ARENAL, Celestino, 2009, pág. 28).

El plan que la CAN presenta en agosto de 2003, para las negociaciones con el Mercosur, reafirmando su compromiso de continuar con los acuerdos de integración, (antecedido en el 2000 por el acuerdo adquirido de implementar un área de libre comercio con el Mercosur), apunta en la dirección de su posible disolución, escenario alentado por las propias dificultades.

Balance de las actividades integracionistas.

El comportamiento de las principales variables económicas de la CAN durante los años 2000-2010, se puede apreciar en el siguiente cuadro:

1

«En los últimos años, América Latina inició un proceso de fragmentación de sus relaciones internacionales, pues la mayoría de los países intenta defender sus intereses internos mediante estrategias que frecuentemente no coinciden con el progreso de la integración regional» (KACOWICZ, marzo-abril de 2008, pág. 121)

2

“El *réspice polum* constituyó un sistema de ideas, (...) de una forma de inserción de la política exterior que fundamentó el alineamiento con Estados Unidos y el «bajo perfil».(BERNAL-MEZA R. , 2005, pág. 282).

Cuadro N° 1

P.I.B: Crecimiento anual.										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bolivia	2.51	1.68	2.49	2.71	4.17	4.42	4.80	4.56	6.15	3.36
Colombia	*	2.2	2.5	4.6	4.7	5.7	6.9	7.5	2.4	0.4
Ecuador	2.8	6.3	4.2	3.8	8.0	8.0	3.9	2.6	8.6	2.6
Perú	3.0	0.2	5.0	4.0	5.0	6.8	7.7	8.9	9.8	0.9

Elaborado con base en el Compendio de series estadísticas de la Comunidad Andina. Primera década de 2000.

Podemos deducir del mismo las siguientes consideraciones:

1. Desde el 2002, un aumento creciente de las importaciones y las exportaciones. Al final del periodo presenta una balanza positiva de US 14.7 millones de dólares.

2. La dinámica de la balanza comercial presenta cuatro momentos: 1. Positiva en el 2000 con 782 millones. 2. Entre el 2001-2003 negativa, con un monto de 6.636 millones.

Cuadro N° 2

Comunidad Andina de Naciones variables económicas: 2000 - 2010											
Variable	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totales
Exportaciones.CIF (MUS)	26.199	25.032	26.088	29.923	39.504	51.320	64.478	76.802	93.654	77.680	510.680
Importaciones.FOB(MUS)	25.417	27.857	28.649	31.167	37.363	47.126	57.854	71.225	94.247	74.968	495.873
Saldo (MUS)	782	(-)2.825	(-)2.567	(-)1.244	2.147	4.194	6.624	5.577	(-)593	(-)2.712	14.707
Reserva (MUS)	19.349	20.856	22.300	23.246	28.727	32.905	37.911	57.478	65.018	70.863	378.753
Deuda (MUS)	82.584	86.093	86.696	90.478	93.937	90.626	90.528	98.756	101.253	106.660	927.611
Inversión Extranjera(MUS)	4.055	5.102	6.072	4.494	5.837	13.812	10.975	15.688	19.809	12.959	98.803
Remesa	3.705	4.298	4.683	5.685	6.303	7.511	9.224	10.733	11.198	10.001	73.341

Elaborado con base en el Compendio de series estadísticas de la Comunidad Andina. Primera Década de 2000.

El P.I.B, de cada uno de los cuatro países integrantes de la CAN, presenta el siguiente comportamiento.

Dos características generales presenta el comportamiento del PIB en el periodo: 1. Los cuatro países presentan tasas positivas de crecimiento, aunque no en la misma medida porcentual. 2. Todos cierran a la baja en el 2009.

La dinámica que presenta esta variable muestra a Bolivia con un crecimiento sostenido desde el 2001(1.68%) hasta el 2008 (6.15%), cierra en el 2009 a la baja con

3. Nuevamente positiva entre el 2004 -2007, con un saldo a favor de 18.542, son los años dorados de la década.

4. En los años 2008 y 2009 vuelve a ser negativa, cerrando el periodo con balanza negativa de 3.305 dólares.

5. Desde el inicio del período, en el 2002, la reservas, la deuda, la inversión extranjera y las remesas presentan un aumento creciente. Al final del periodo, las reservas alcanzan la suma de 378. 7 millones de dólares, la deuda 927.6 millones, la inversión extranjera 98.8 y las remesas 73.3 millones de dólares.

3.36. Colombia tiene el mismo comportamiento hasta el 2007 (7.5%); inicia con 2.2 % en el 2001, y cierra con 0.4%. en el 2009. Ecuador y Perú tienen dinámicas irregulares. Ecuador crece en el año 2000 en 2.8%, hasta el 2002 cuando alcanza 4.2%, decrece en el 2003 (3.8%), vuelve a crecer en el 2004 y 2005 al 8%, para caer en los años 2006 al 3.9%, y en el 2007 al 2.6%, después de haber crecido en 8.6% en el 2008. Perú, que parte con un 3% en el año 2000, cae a 0.2% en el 2001, reinicia un crecimiento en el 2002 con 4.2%, sostenido hasta el 2008 cuando alcanza 9.8% , para caer a menos del 1% en el 2009.

Las dinámicas de las anteriores variables descritas se corresponden con el comportamiento de la economía internacional, de alzas de precios y de la demanda de materias primas hasta el 2007; impactadas por la crisis mundial en el 2008, que se expresa en el comportamiento a la baja en el 2009. El petróleo por ejemplo, uno de sus principales productos de exportación, alcanzó los 80 dólares por barril en el 2006, a mediados del 2007 el valor se sitúa por encima de los 72 dólares por barril, y desde Octubre de este año se sitúa por encima de los 90 dólares por barril.

El principal destino del comercio sigue centrado en los países del Nafta que alcanza un 33% las importaciones y el 30% las exportaciones. En segundo lugar están los países de la Comunidad europea, con importaciones del 13% y exportaciones del 14%. En tercer lugar la China con 12% de importaciones y 7% las exportaciones, y en cuarto lugar con los países del Mercosur con el 12% de importaciones y 5% de exportaciones. El comercio restante, cercano al 30% lo realiza con los demás países del mundo, incluida Venezuela. Se resalta que la balanza comercial solo resulta deficitaria con Nafta, pues con los demás es superavitaria.

“la oferta exportable se mantiene fuertemente concentrada en productos de la industria extractiva; es decir, en minerales, combustibles y metales ferrosos, que en conjunto representaron el 69% del valor total de las exportaciones, seguidos por productos agrícolas (22%) y semi-manufacturas y manufacturas (9%). Los diez productos más importantes de la canasta exportada, que explican el 83% de las exportaciones son: gas natural, otros combustibles, tortas y harina de soya, aceites comestibles de soya, castaña, mineral de zinc, estaño metálico, mineral de plata, oro y joyería de oro. La canasta de productos exportables se caracteriza por su bajo nivel de valor agregado, al estar conformada por materias primas y productos primarios como hidrocarburos básicos (gas natural y otros combustibles; 49%), minerales y metales (zinc, plata, oro, y estaño; 20%), alimentos y materias primas de origen agropecuario (soya, torta y aceite de soya, azúcar, quinua, frutas, castaña, y maderas; 22%). Los productos manufacturados principalmente de consumo final (textiles, prendas de vestir, joyería de oro y plata, muebles y manufactura de madera), y los semi-manufacturados, participaron con el 9%, que representa una proporción muy pequeña del valor total exportado”. (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2005)

En el comercio Intracomunitario se destacan las oleaginosas, el azúcar, animales vivos, cereales para consumo humano, pescados y mariscos, cereales forrajeros, lácteos, frutas y hortalizas, café, cacao y especias, tabaco y textiles, plásticos, medicamentos, industrias livianas

y energía eléctrica.

Resulta significativo que el retiro de Venezuela no haya afectado la dinámica comercial con la Comunidad y, en particular con Colombia, en medio del conflicto político en las relaciones diplomáticas entre los dos países. En efecto, los flujos comerciales bilaterales se incrementaron a una tasa promedio anual de 26,7%. Las exportaciones colombianas hacia Venezuela en el 2008 representaron el 84% del total del flujo comercial, mientras que las exportaciones venezolanas hacia Colombia en el mismo año, representaron 16% de ese total.

“La salida de Venezuela de la CAN no supuso tampoco el fin de los problemas políticos y de otra índole dentro del seno de este AIR. La recesión económica mundial ha vuelto a activar la aplicación de medidas para-arancelarias en el comercio subregional, en un intento de los gobiernos de los países miembros de restringir las importaciones en la búsqueda de proteger la producción interna y los empleos. Las diferentes posturas ideológicas y la diferente visión de las políticas económicas que exhiben por una parte Colombia y Perú, y, por otra, Bolivia y Ecuador, siguen haciendo mella en el proceso de profundizar la CAN.

Por su parte, la decisión del gobierno de los Estados Unidos de prorrogar un año más el SPA que mantiene para el comercio con los países andinos, con el compromiso de éstos de mantener la lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas ha dejado por fuera a Bolivia, como una clara muestra de que decisiones económicas de esta naturaleza no dejan de tener un matiz político”. (GUTIÉRREZ, 2002, págs. 18 - 19)

La dinámica de su comercio sigue mostrando que los países miembros de la CAN no han superado, Primero, su vocación, de marras, de exportadores de materias primas; arreciada durante el periodo, por la creciente demanda mundial, particularmente de China. Segundo, su producción industrial no supera la producción de bienes de consumo, que se ve afectada con la importación de esos mismos bienes; ésta determinante estructural, no superada con su política inicial de sustitución de importaciones, los mantiene en una situación de doble dependencia, hacia afuera y hacia adentro.

Hacia afuera, dependiendo, entre otros, de los bienes de capital producidos en los países del centro. Hacia adentro, por la limitación que presentan sus mercados internos para obtener las divisas necesarias para

3

«Siguen dependiendo del capital y la tecnología de los países del centro, y sus procesos comerciales, igualmente se mantienen concurrentes y competitivos entre sí» (BERNAL- MEZA, 2011)

comprar los bienes de capital, los hace dependientes de un sector agrario, modernizado a medias, que se las procura. Esa situación gatilla dos grandes problemas, presentes en el periodo: 1. El incremento de la producción y comercialización de los productos ilícitos, y la destrucción del medio ambiente por la explotación irracional de los recursos naturales primarios, acompañada de los respectivos problemas políticos y sociales, que ilustra el caso colombiano con el fenómeno de la parapolítica y el desplazamiento forzado, entre otras.

Una mirada a la relación entre la variable de crecimiento PIB y la deuda, nos permite apreciar el estado que presenta su dependencia financiera y respectivas implicaciones.

Ese comportamiento se puede considerar como un producto exitoso de las políticas macroeconómicas agenciadas por los respectivos países, atadas durante los años noventa a las orientaciones del Consenso de Washington, pero que no pueden dejar de ocultar dos supuestos hipotéticos, relacionados entre sí: 1. El mantenimiento de la dependencia financiera, y 2. El sacrificio social de las comunidades humanas. La dependencia financiera no deja de mantenerse en terminos reales durante el periodo, pues los PIB crecieron (ver cuadro 2) y por tanto las tasas de la deuda también crecieron, absorbiendo ese servicio financiero buena parte de sus ingresos. Al respecto veamos el siguiente cuadro.

Cuadro N° 3

Porcentaje (%) de la deuda respecto a los P.I.B.										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bolivia	62.4	65.9	65.8	75.1	68.2	65.2	40.2	26.3	24.0	23.1
Colombia	35.1	39.1	37.7	39.2	32.7	25.0	23.2	20.2	17.9	23.2
Ecuador	82.3	79.1	74.5	64.1	58.4	51.0	46.1	42.2	33.9	25.0
Perú	52.4	50.2	41.1	48.2	44.8	36.1	30.8	30.4	27.2	27.3

Elaborado con base en el Compendio de series estadísticas de la Comunidad Andina. Primera década de 2000.

Podemos apreciar en los cuatro países un comportamiento similar al terminar en el 2009 con tasas parecidas, por debajo del 30%. La dinámica muestra dos momentos: el primero, entre el 2000-2003, muy irregular, al iniciar con porcentajes al alza en el 2001 (58.6% promedio de los cuatro países) hasta el 2003 (56.6% promedio), a partir del cual se inicia, en los cuatro países, un proceso de descenso significativo. Se destaca Bolivia, que inicia con una tasa superior al 75% y desciende en el 2009 al 23.1%, el más bajo de todos. Colombia, que mantiene un comportamiento promedio entre el 39.1% en el 2001 y el 17.9 del 2008, a partir del cual se reactiva el proceso. Ecuador y Perú, que muestran un descenso regular y significativo; Ecuador parte de 82,3% en el año 2000 y llega al 25% en el 2009; Perú parte de 52.4% y desciende al 27.3%.

Cuadro N° 4

CAN Aspectos sociales: 2010							
	Población	Inflación %	Desempleo %	Pobreza %	Miseria %	Analfabetismo %	GINI
Bolivia	10'427.000	3024	10.5	50	3.3	4.6	0.565
Colombia	45'470.000	2.0	11.50	45	17	7.5	0.566
Ecuador	14'303.000	4.3	6.90	38.3	12.9	7.7	0.460
Perú	28'220.000	6.65	6.7	34.8	10.1	7.5	0.476

Elaborado con base en el Compendio de series estadísticas de la Comunidad Andina. Primera década de 2000, CEPAL.BIRD. Los tiempos.com

Se puede señalar que respecto a la década anterior, los índices de inflación, miseria y analfabetismo mostraron mejoramiento, pero el mantenimiento de la pobreza, y el incremento del índice GINI y del desempleo, son preocupantes, por las implicaciones potenciales, para la estabilidad política y social de la región. En este or-

den, aún cuando se pueden distinguir dos posiciones diferenciadas entre los cuatro países, una compuesta por Colombia y Perú, proclive a las políticas neoliberales y Estadunidenses; y el otro compuesto por Bolivia y Ecuador, de visos contestatarios y autonomistas, los factores muestran un comportamiento similar.

Balance.

Se ubica en el siguiente cuadro las condiciones internas y externas de la CAN, con base en las cuales se prospectan hacia el 2020, sus posibles escenarios.

Cuadro N° 5

Variable	Externas		Internas	
	Amenazas	Oportunidades	Fortalezas	Debilidades
Economía	* Influidencia de la UE.	* El mercado asiático.	*Potencialidad mercados internos.	*Industria: Domina Bienes de consumo.
		* Mercosur.		*Científica y Tecnológica: pobre en patentes
	* ALBA	*Crisis del ALCA.		* Dominio exportador de materias primas.
		*Demanda materias primas.		*Economías concurrentes competitivas entresi.
	*Crisis Mundial	*Demanda seguridad alimentaria.		*Sin corporaciones transnacionales.
	*TLC bilaterales entre EEUU Colombia y Perú.			*Deuda.
Social		*Migrantes		*Desigualdad social.
				*Desempleo.
				*Ausencia cohesión social.
Política	*Dependencias U.S.	*Ambiente integracionista	*Ampliación de agendas integración.	*Presidencialismos.
	*Armamentismo.		*Auge democracias.	*Nacionalismo.
				*Conflictos.
Otras	*Narcotráfico.	*Crisi ambiental.	*Diversidad ambiental.	*Narcotráfico.
	*Ecos de la guerra fría.		*Diversidad Cultural.	*Ausencia de unidad de acción.
				*Permanente crisis institucional.
				*Resultados de integración magros.

Si partimos de la condición de fortalecer y/o consolidar el proyecto de la CAN, la Amenazas externas indican en su conjunto que no son las más favorables. La crisis financiera mundial implica modificación y/o reversión del proceso de apertura, con base en el cual se agenciaron en los años noventa las políticas macroeconómicas por parte de los gobiernos de la Comunidad; además, esa situación se complica por las condiciones del financiamiento y, de inversión de capitales externos, si se tiene en cuenta que las compras de los activos nacionales por parte del capital multinacional llegó a sus límites, y por la obligada regulación a que son sometidos los organismo financieros internacionales. La indiferencia que manifiesta hacia América Latina la UE, y su apuesta por la ASEAN, como la existencia de otros proyectos de

integración en la región: ALCA, ALBA y MERCOSUR son ingredientes que, igualmente, jaquean su continuidad. El mantenimiento de la dependencia hacia Estados Unidos de países como Colombia y Perú, como el aumento del armamentismo, atentan contra los pocos logros alcanzados y gatillan ruidos conflictivos dentro y fuera de su zona de influencia; de por sí, potenciados por los efectos internos que acarrea el mantenimiento de actividades ilícitas como el narcotráfico, y los ecos de la guerra fría, que brindan un margen, no despreciable, para su escalada.

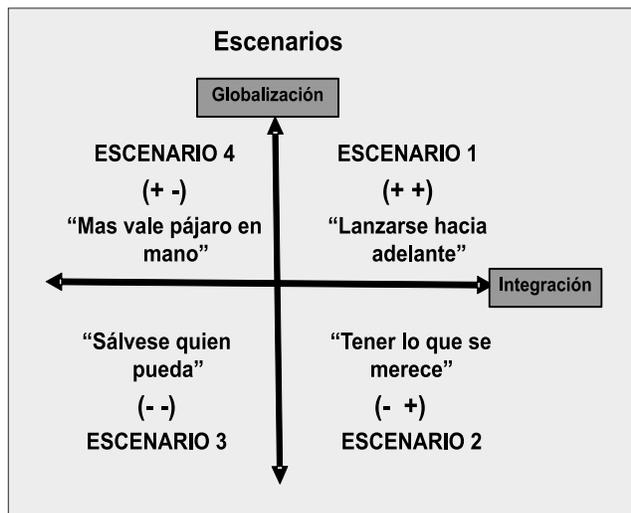
En cuanto a las **Oportunidades** que brindan las condiciones externas, se destacan los mercados asiáticos y la demanda de materias primas y de la seguridad alimentaria a nivel mundial, que reactivan como ventaja comparativa su vocación agrícola. El ambiente integracionista que asiste a la región: ALBA, MERCOSUR, puede presionar su cualificación, sea por la vía de su propio fortalecimiento, o integrándose a alguno de los que se vaya haciendo más viables. Los migrantes y la crisis ambiental son dos fortalezas que políticamente potencian a la Comunidad, pues los países del centro y los países vecinos tendrán que buscar la salida más viable a esas dos amenazas. La migración, por ejemplo, es una oportunidad para que los países receptores contribuyan al desarrollo de políticas socio-económicas en los países expulsos de migrantes, que apunten a retenerlos, dando así una salida eficaz a esa problemática; otro tanto sucede con la preservación del medio ambiente.

En cuanto a las **Fortalezas y Debilidades** internas, se destaca como fortaleza la potencialidad de sus mercados internos, una vieja condición no agotada, ante la que se quedó corta la implementación de las políticas de la CEPAL de sustitución de importaciones, que no agotó el proceso de modernización necesario; una situación debida a su condición periférica y dependiente, y, mantenida por las políticas neoliberales; que significa la necesidad de hacer viable, la implementación de políticas de desarrollo regionales y autónomas. El auge y fortalecimiento de procesos democráticos permiten el reconocimiento y convivencia de gobiernos de diversas tonalidades liberales y proteccionistas, profundizando los procesos de su modernidad: los valores, las normas

y la cultura democrática, que procuran el alcance de los derechos humanos. Entre sus debilidades encontramos: el incumplimiento de las metas propuestas en sus planes, “Diez años más tarde, el panorama de las uniones aduaneras en América del sur es decepcionante” (BOUZAS & Da MOTTA Pedro y RIOS Sandra, 2008, pág. 320). El peso del presidencialismo y de las empresas estatales, por ser las únicas que tienen el músculo económico para entrar en las negociaciones estratégicas, que impide la presencia de otros actores en el proceso. La debilidad institucional, unida al “santanderismo” legislativo y burocrático que lo convierten en un sistema fabricante de leyes que se dictan pero no se cumplen, y de organismos que sostienen una fronda burocrática e insulsa. Esas debilidades⁴ serán superables en la medida que concentre el accionar en alcanzar los objetivos estratégicos, cuyo aplazamiento explica su estado de incertidumbre.

Escenarios.

A partir de la condición anteriormente descrita, y teniendo como base de su elaboración las variables: Globalización e Integración, podemos prospectar hacia el año 2020 para la CAN, los siguientes cuatro escenarios:



Escenario 1: Lanzarse hacia adelante.

Se considera el escenario más deseable. En un proceso por medio del cual, la CAN se integra al logro de los objetivos MERCOSUR que busca la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente. El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial

común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados, y la coordinación de posiciones en foros económico y comerciales regionales e internacionales. La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiario y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes. El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. (MERCOSUR S.F.).

Este escenario superaría el estado de incertidumbre en que se ha debatido el proceso integracionista, y los países que la conforman, alcanzarían una mayor condición de integración regional, y de participación en el proceso de globalización.

Escenario 2: Tener lo que se merece.

Sería la proyección del escenario que hasta entonces ha presentado la CAN, caracterizado por la proyección de su estado de incertidumbre. Sería un escenario en el que se mantiene el aparato burocrático de la integración sin dar muestras de profundizar en el logro de sus objetivos fundacionales, de: promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad. Acelerar el crecimiento por medio de la integración y la cooperación económica y social. Impulsar la participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano. Disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional. Procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de sus habitantes. (www.americaeconomica.com).

Mantenerse en esa situación de incertidumbre es, como podría afirmar Raúl Bernal, “mantenerse en el marco del “realismo de los débiles”. (BERNAL-MEZA R. , 2005, pág. 281). Este escenario mantendría la intención regional, pero abandonando la globalización.

4

“Hoy en día el Parlamento Andino se desenvuelve fuertemente limitado por su carencia de atribuciones legislativas «sólo aporta informes y recomendaciones» y por su reducido número de participantes[...]. El Acuerdo de Integración Subregional Andina» mostraba un contenido estrictamente económico, siendo uno de sus grandes vacíos, precisamente, no considerar la necesidad de mecanismos participativos ni mucho menos un organismo político democrático representativo de la libre voluntad de la ciudadanía de la región”. (VALLENAS, págs. 5 - 6)

Escenario 3: Sálvese quien pueda.

Es el escenario menos deseable y probable. Implica la disolución del proyecto donde cada país queda echado a su suerte. Se asistiría a la refeudalización de los países miembros, que mostraría la incapacidad de algunos “pocos estados para desarrollarse al margen de los otros muchos”. (ADRIANZÉN, 2005).

Un escenario en donde quedan marginados los países de los alcances de la regionalización y la globalización.

Escenario 4. Más vale pájaro en mano.

Es un escenario posible. Sería un proceso en el cual se mantienen básicamente las condiciones actuales, sin plantearse la anexión a ningún proyecto de integración existente en el continente: MERCOSUR, ALBA O ALCA. Cada país será libre de firmar los acuerdos bilaterales y multilaterales con y como quiera, en una especie de anarquismo integracionista ecléctico. En donde junto a los objetivos propios y del Mercosur se procure también los principios del ALBA. El ALBA, que se propone crear ventajas cooperativas entre las naciones que permitan compensar las asimetrías existentes entre los países del hemisferio. Fomentando la cooperación de fondos compensatorios para corregir las disparidades que colocan en desventaja a los países débiles frente a las primeras potencias. (ALBA. Alternativa Bolivariana para las Américas, 2008). EL ALCA, que se propone: eliminar barreras al comercio; promover condiciones para una competencia justa. Incrementar las oportunidades de inversión. Proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual. Establecer procedimientos efectivos para la aplicación de la solución de controversias, así como fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral. (INFALADI. S.F.)

Un escenario que estaría más cerca de la globalización, pero paralizando la integración regional e intraregional.

CONCLUSIONES.

La Comunidad Andina de Naciones: CAN, es una experiencia de integración, que puede servir para ilustrar las dificultades que tiene este tipo de procesos cuando se lo proponen países periféricos y dependientes. Eso nos permite suponer, que países bajo estas condiciones, que se propongan procesos de integración, deben tener como uno de sus principales objetivos: ganar en el proceso las condiciones de independencia

y autonomía, que a su vez implica, (y con más razón en las condiciones actuales del mundo que considera la interdependencia), profundizar sistémicamente en la modernización interna y la globalización externa. De lo contrario, se arriesgan a mantener procesos en estado de incertidumbre, que sobreviven al gairete de las condiciones externas. El ese sentido la existencia de proyectos sociopolíticos nacionales antagónicos a su interior, es una variable más de su estado de incertidumbre, que impele cambios en el proceso.

Se puede considerar como lo más exitoso de la CAN, que se haya mantenido por más de treinta años en el intento de integración, pero a un costo que racionalmente, en términos de costo beneficio, no se justifica. Su situación impele una integración que la oxigene, de otra manera se mantendrá en una condición de integración espuria.

De los cuatro posibles escenarios que se proyectan para el 2020: 1. Lanzar hacia adelante 2. Tener lo que se merece 3. Sálvese quien pueda y 4. Más vale pájaro en mano, se considera que el más deseable y probable es el primero. Este escenario le permitiría a la CAN superar el estado de incertidumbre en que se encuentra, y posicionarse en una mejor condición para participar en el proceso de globalización.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIANZÉN, A. (19 de 05 de 2005). La “modernidad feudal”. En, La república.pe. Obtenido de www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/.../1634/92355.

ALBA. Alternativa Bolivariana para las Américas. (2008). Principios rectores del ALBA. Obtenido de www.tiempo21.cu/alba/principios/principios_alba_070917.htm - 19k.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Estadísticas y Bases de Datos. (s.f.). www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/estadisticas-y-bases-de-datos,3161.html - 38k.

BERNAL- MEZA, R. (2011). Conflictos y proyectos de integración en América Latina. Universidad Unicuyo Mendoza: Apuntes de clase.

BERNAL-MEZA, R. (2005). América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales. . Buenos Aires. : Nuevo hacer. Grupo Editor Latinoamericano .

BERNAL-MEZA, R. y. (2008). “Los procesos de Integración Internacional”. Cuadernos PROLAM/ USP , Vol. 1. Año 8, pp.173-198.

BOUZAS, R., & Da MOTTA Pedro y RIOS Sandra, E. L. (2008). Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur. América Latina: ¿Integración o fragmentación? Buenos Aires: Editorial Edhasa.

CEPAL. (2010). Panorama social de América Latina 2011. . CEPAL , Pdf 1349Kb.

Del ARENAL, Celestino. (Documento de trabajo 36/2009.09/07 de 2009). “Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿Abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista? Obtenido de Real Instituto Elcano Madrid España, www.realinstitutoelcano.org.

GARCIA, M. (2002). Hacia un comercio más justo para todos. Recuperado el 28 de 05 de 2011, de foros.uexternado.edu.co/economia/institucional/index.php/oasis/article/view/2424/2062. PDF.: Dossier.

Capítulo IV. Foro Oasis

GUTIÉRREZ, A. (2002). Globalización y regionalismo abierto: el caso de Colombia y Venezuela en la Comunidad Andina de Naciones. Obtenido de www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/97767/CV_Alejandro_Gutierrez.pdf. La Unión de Naciones Suramericanas.

INFALADI. S.F. (s.f.). Objetivos Generales del ALCA. Obtenido de [www.aladi.org/NSFALADI/REUNIONES.NSF/8b03952bf540c78803256c210065a9f4/1220c5d632fb228003256c33004abd9b/\\$FILE/m%C3%A9xico.ppt](http://www.aladi.org/NSFALADI/REUNIONES.NSF/8b03952bf540c78803256c210065a9f4/1220c5d632fb228003256c33004abd9b/$FILE/m%C3%A9xico.ppt).: Diapositivas PowerPoint.

KACOWICZ, A. (“. En, Revista Nueva Sociedad. N° 214, marzo-abril de 2008. Fundación Friedrich

Ebert. ISSN: 0251-3552. de marzo-abril de 2008). América Latina en el mundo: globalización, regionalización y fragmentación. Revista Nueva Sociedad. N° 214 , Fundación Friedrich Ebert. ISSN: 0251-3552. www.nuso.org. Consulta realizada el 5 Junio 2011.

Los tiempos.com. (23 de 01 de 2011). OIT: Baja índice de desempleo en Bolivia en 2010. Economía. Obtenido de www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20110123/oit-baja-indice-de-desempleo-en-bolivia-en-2010_109813_215782.html.

MERCOSUR S.F. (s.f.). Secretaria de relaciones internacionales. “El MERCOSUR se propuso como objetivo a alcanzar entre los países que lo forman, la constitución de un Mercado Común. Recuperado el 28 de 05 de 2011, de seri.tucuman.gov.ar/docs/Objetivos.pdf.

MOLINA, F. (Firma de fases de 2007). Unasur: claves de integración. Recuperado el 2011 de 05 de 2011, de firmasdefaces.blogia.com/2007/070703-unasur-clave-de-integracion-franklin-molina.php.: Edición 2007.

MOLINA, F. (Diciembre 2007.). Visiones del regionalismo y la regionalización en América del sur en el nuevo milenio . Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales , Caracas Vol. 13 N° 3.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, G. A. (2005). Exportaciones bolivianas batieron un nuevo récord. Bolivia: principales 20 productos exportados hacia la comunidad andina. Recuperado el 28 de 05 de 2011, de www.ibce.org.bo/Periodico/comex144/Percomex144-cuerpo.htm 18notification_letter.pdf.

SANAHUJA, J. A. (2008 - 2009). Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe n° 7 , Buenos Aires. Versión PDF.

VALLENAS, H. (s.f.). Nacimiento y caída del pacto andino: teoría y práctica de las teorías de la cepal. Recuperado el 05 de 06 de 2011, de www.tallerorrego.org/doc/hugo_vallenas/auge_y_caída_del_pacto_andino.doc.: www.eclac.org/id.asp?id=41799 - 34k.

www.americaeconomica.com. (s.f.). Internacional. (S.F.). América Latina. Internacional. Comunidad Andina de naciones. Secretaría general. Obtenido de www.americaeconomica.com/zonas/can.htm. www.comunidadandina.org. Mendoza, septiembre 1 de 2011

Programa de Formación Profesional
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

REGISTRO CALIFICADO MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL



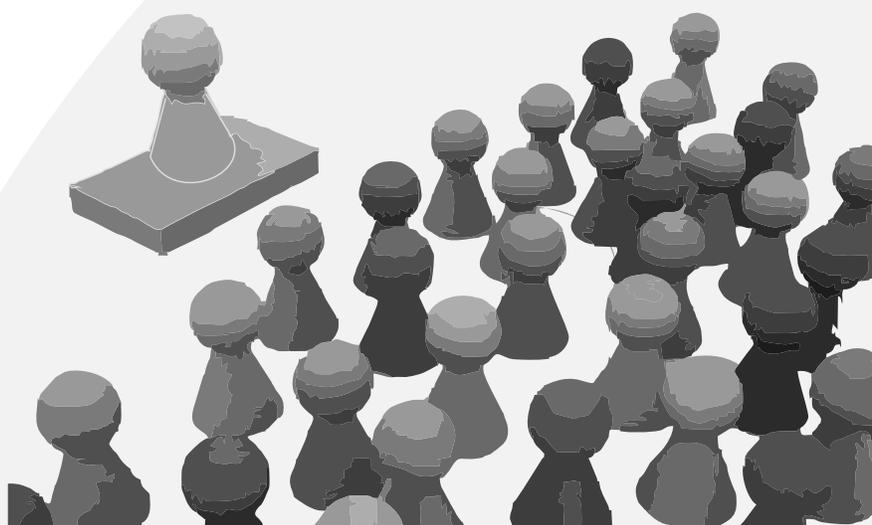
Escuela Superior de
Administración Pública
Facultad de Pregrado

TÍTULO ACADÉMICO:
ADMINISTRADOR PÚBLICO



CÓDIGO SNIES: 210443500001100111100 Registro Calificado

MODALIDAD PRESENCIAL
JORNADA DIURNA Y NOCTURNA



http://www.freepik.es/foto-gratis/liderazgo-1_20967.htm

COLOQUIOS

DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
POR UNA ESCUELA DE PENSAMIENTO

COLOQUIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: POR UNA ESCUELA DE PENSAMIENTO

Por:
Wilson de Jesús Agudelo Carmona
Creador y Organizador del Coloquio

Los coloquios de Administración Pública de la ESAP, son una iniciativa estudiantil que busca articular los distintos procesos investigativos en un mismo espacio de debate crítico que integre a investigadores, egresados, profesores y principalmente a estudiantes, estimulando con ello la producción del aula, la retroalimentación de la práctica profesional, y la visibilización de los adelantos investigativos de la Comunidad Académica.

En el 2009, concurrieron en este espacio coloquial, cerca de cuarenta participantes, cuyos ensayos fueron evaluados por pares Académicos de Colciencias. De estos ensayos, once se destacaron, con calificaciones superiores a cuatro puntos sobre cinco. Los aportes académicos, de docentes como de estudiantes, giraron en torno a temas nucleares de la Administración Pública, tales como:

Política Ambiental, Fronteras e Integración y Seguridad, Crisis Económica, Cambio Climático, Gobierno, Gobernanza y gobernabilidad, Organizaciones, Función Pública, Tecnologías de la Información, Participación, entre otros, tuvieron un carácter relevante por: la actualidad, la capacidad de lectura de contexto y por la perspectiva de análisis histórico. Elementos clave a la hora de construir nuevas enunciaciones para la ciencia de la Administración Pública. Aportes, desde todo punto de vista, dignos de reconocimiento y difusión.

Dichas jornadas de discusión académica, estuvieron nutridas por los aportes de expertos nacionales como: Pedro Rodríguez Tobo, Gustavo Ramírez Valderrama, María Helena Botero, Édgar González Salas, César

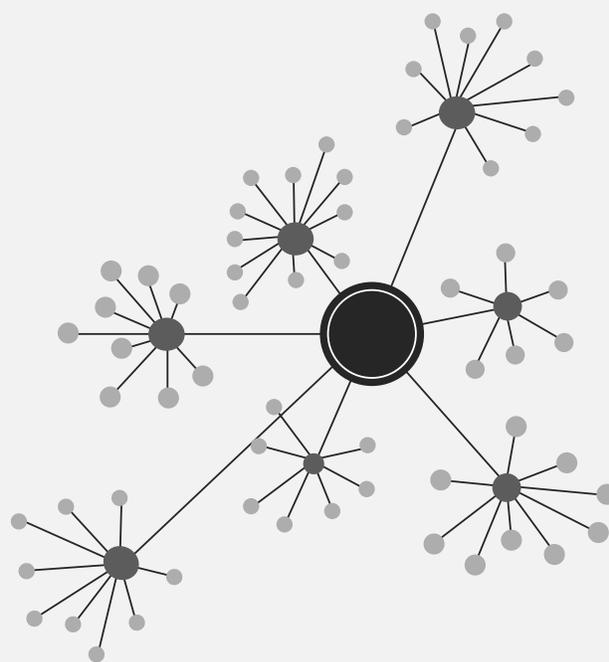


Fotografía 1: Presentación de la ponencia: 'Descentralización, gobierno local y desarrollo de instituciones democráticas'. De izquierda a derecha: Cristina Rodríguez-Acosta, Allan Rosenbaum, (docentes Universidad Internacional de la Florida), Tito Antonio Huertas, (docente ESAP). Archivo ESAP.

Augusto Giraldo Giraldo, Marino Tadeo Henao, Hernán Vásquez Rocha, entre otros destacados administradores públicos y docentes de la ESAP. Se contó con la presencia de los académicos: Pablo Guadarrama, Omar Guerrero de la Universidad Autónoma de México, Allan Rosenbaum y Cristina Rodríguez Acosta de la Universidad Internacional de la Florida FIU. Para un total de quince expertos, muy dignos todos de destacar por sus referentes teóricos de actualidad y por su autoridad en el saber administrativo público, discutieron académicamente con la comunidad esapista y los docentes. En este orden de ideas, los Coloquios tuvieron un alto rigor académico en Producción Académica.

Los estudiantes que nos comprometimos con la construcción de este espacio, aplaudimos la confianza y el apoyo tanto de directivos como de nuestros docentes, sin ellos estas jornadas no hubieran gozado del rigor y del sentido crítico, y pluralista que requiere la academia esapista.

Finalmente, agradecemos todo lo aprendido y lo aportado, conscientes de que el mayor beneficio logrado, será siempre para la comunidad esapista, y, detrás de ella, para la construcción de Nación. Intención ésta, que nos une a todos en esta Alma Máter.



Descentralización, gobierno local y desarrollo de instituciones democráticas.

Descentralización, gobierno local y desarrollo de instituciones democráticas.

Allan Rosenbaum y Cristina Rodríguez-Acosta¹



Fotografía 1: Presentación de la ponencia: Descentralización, gobierno local y desarrollo de instituciones democráticas. De izquierda a derecha: Cristina Rodríguez-Acosta, Allan Rosenbaum, (docentes Universidad Internacional de la Florida). Archivo ESAP.

RESUMEN

La descentralización y gobernanza local cobra importancia por parte de los profesionales, los estudiantes y de la comunidad internacional del desarrollo durante las últimas décadas, gran parte de esta atención se centra en las cuestiones de descentralización fiscal. Por esto, se examinarán éstas y se analizará el papel de la descentralización y la gobernanza local en términos de la dispersión del poder político, la creación de un espacio cívico y la relación entre el gobierno local y la sociedad civil. Además, se revisaran las maneras de ofrecer más opciones a los ciudadanos y maneras de mejorar el desarrollo económico local. Este análisis se hará mediante un repaso de los aspectos más importantes del desarrollo de la gobernanza democrática local. Se presentarán ocho recomendaciones para llevar esto a cabo; éstas incluyen la necesidad de: reconocer la complejidad del proceso, entender la importancia de la participación ciudadana, contar con un ingreso adecuado y seguro, las prácticas de administración efectivas, así como del papel de los gobiernos nacionales y de la sociedad civil en el desarrollo de una gobernanza democrática local fuerte y eficaz.

Palabras clave: descentralización, gobiernos locales, desarrollo local, participación, servicio civil, reforma, instituciones democráticas, prestación de servicios.

ABSTRACT

Decentralization and local governance becomes important by professionals, students and the international development community in recent decades, much of this attention focuses on issues of fiscal decentralization. Therefore, they will examine and analyze the role of decentralization and local governance in terms of the dispersion of political power, creating a civic space and the relationship between local government and civil society. In addition, a review of the ways to offer more options to citizens and ways to improve local economic development. This analysis will be done through a review of the most important aspects of the development of local democratic governance. Eight recommendations will be presented to bring this about,

1

Dr. Allan Rosenbaum. Profesor de Administración Pública en la Universidad Internacional de la Florida, donde coordina el Programa de Doctorado en Administración Pública. Director del Instituto de Administración Pública y Servicios Comunitarios. Presidente de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración de Bruselas-Bélgica. El dr. Rosenbaum es conferencista y ha llevado a cabo investigaciones en más de 75 países de todo el mundo, además de ser Asesor de gobiernos. Contacto: 11200 SW 8th Street, Miami, Florida 33199 EE.UU. Tel. 305-348-1271 Fax 305-348-1273. rosenbau@fiu.edu.
Dra. Cristina Rodríguez-Acosta. Maestra en Asuntos Latinoamericanos/ Gobierno por la Universidad de Georgetown, Washington, DC; Licenciada en Relaciones Internacionales y Certificado en Ciencias Políticas por la Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina. Vice Directora del Instituto de Administración Pública y Servicios Comunitarios de FIU. Contacto: 11200 SW 8th Street - PCA 365 A Miami, FL 33199. Tel (305) 348-1271. Fax (305) 348-1273. <http://www.ipmcs.fiu.edu>. lagierc@fiu.edu.

these include the need to: recognize the complexity of the process, understand the importance of citizen participation, having an adequate income and safe, effective management practices and the role of national government's and civil society in the development of strong local democratic governance and effective.

Key words: decentralization, local governments, local development, participation, civil service reform, democratic institutions, providing services

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas seis décadas ha aumentado el interés por la descentralización y el desarrollo de los gobiernos locales en todo el mundo. Este interés fue impulsado inicialmente por la creencia de que los gobiernos locales fuertes son elementos importantes para el desarrollo de las sociedades democráticas. Además, recibió un empujón adicional como consecuencia de la desilusión producida por las dificultades -de hecho, en muchos casos, los fracasos- de los esfuerzos diseñados para lograr un desarrollo democrático y económico eficaz dentro de los estados altamente centralizados. Desde la década de los 60s, esta inquietud causó en los profesionales y en los estudiantes de la reforma del Estado más atención a las cuestiones de descentralización, y sobre todo a la relación entre la descentralización, el gobierno local y la creación de instituciones democráticas.

Una consecuencia de la reacción en contra de las estrategias centralistas de desarrollo se puede observar en los esfuerzos por parte de las agencias internacionales en el desarrollo económico, importantes éstas para promover enérgicamente las estrategias en la descentralización nacional. El Banco Mundial y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, así como algunas agencias regionales para el desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo, se han convertido, en los últimos años, en defensores vigorosos del fortalecimiento de los gobiernos locales y la descentralización de los gobiernos nacionales. Varias agencias nacionales como la Agencia Americana para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés), y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA por sus siglas en inglés), son más agresivas con estos esfuerzos. De hecho, el interés por la descentralización y gobier-

no local no es un fenómeno nuevo. Hace 250 años, el filósofo francés, Jean-Jacques Rousseau, observó que los cantones suizos sirvieron para preparar a los ciudadanos y participar en la gobernanza democrática.¹ La evaluación de la gobernanza democrática fue importante en la historia de los Estados Unidos así lo planteó el escritor francés, Alexis de Tocqueville, quien se enfocó en la importancia de los gobiernos locales y en la sociedad civil en términos del desarrollo de las instituciones democráticas en este país.²

En los últimos años se han realizado varias investigaciones sobre la descentralización y la gobernanza local, y gran parte de éstas se han enfocado en temas de descentralización fiscal y las diferencias entre las políticas de gastos e impuestos de los gobiernos más descentralizados y los más centralizados³. Sorprendentemente, no se le ha dedicado suficiente atención a la relación entre la descentralización y la democracia. En este artículo se intenta examinar la relación entre la descentralización, la gobernanza local y la creación de instituciones democráticas. Se concluye con algunas recomendaciones para el fortalecimiento de la gobernanza local. Se utiliza la experiencia histórica de los Estados Unidos, así como la de otros países que actualmente participan en los procesos de descentralización, para llegar a dichas conclusiones.

LOS BENEFICIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN/ GOBERNANZA LOCAL

Una observación sobre las definiciones: Antes de intentar examinar la relación que existe entre la descentralización y el gobierno local, y la creación de instituciones democráticas, será útil aclarar algunos términos claves. En parte, esto se debe a que el concepto de la descentralización no siempre está claramente definido. Una cuestión que ha causado algunos malentendidos en el debate y la discusión sobre la descentralización

1

Jean-Jacques Rousseau, *The Social Contract: & Discourses*. Page 80. (New York: JM Dent & Sons, 1920)

2

Alexis de Tocqueville and Scott a. Sandage, *Democracy in America*. Pages 63, 662, and 674. (New York: Harper Perennial, 2000)

3

Anwar Shah, *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, problems and the promise* (Washington DC: World Bank, 2004)

es la frecuente confusión dentro de los países sobre cuestiones de descentralización y desconcentración.⁴

En muchos países, los esfuerzos realizados para “fomentar la descentralización” han sido un gran fracaso. A menudo, esto ocurre debido a que estos esfuerzos no se han enfocado en la descentralización, sino más bien en la desconcentración. Es decir, los gobiernos centrales han tratado de transferir la responsabilidad por los servicios a los gobiernos locales, pero no les han concedido el poder para recaudar los ingresos necesarios. También han tratado de crear estructuras administrativas, a través de las cuales, siguen manteniendo el control de lo que son esencialmente programas del gobierno nacional que se administran a nivel local.⁵ De hecho, una verdadera descentralización implica la transferencia tanto de las responsabilidades como de los recursos necesarios para llevar a cabo las funciones necesarias, hacia autoridades sub-nacionales que sean relativamente independientes y autónomas y que tengan la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos de su región o comunidad.

Es evidente que durante mucho tiempo se han analizado las características de la democracia y la gobernabilidad democrática. Durante los últimos cincuenta años, la atención se ha enfocado en cuatro atributos básicos: la manera en que un país lleva a cabo elecciones libres y justas; la existencia de un sistema de partidos bien organizado y competitivo; respeto hacia y protección de las libertades civiles fundamentales y los derechos humanos dentro de la sociedad; y el apoyo hacia la participación activa de una sociedad civil vigorosa y, en particular, la participación de fuertes grupos de interés.⁶

Si bien la democracia y sus atributos han sido tema de publicación y discusión, aún no existen medidas precisas o especificaciones para saber dónde la gobernabilidad democrática comienza o termina dentro de una sociedad. De hecho, el gobierno democrático es, inevitablemente, un “trabajo en progreso”. Las instituciones y procesos de democracia están en un constante estado de evolución. Dicha evolución no siempre es llevada a cabo de una manera progresiva o productiva. Claramente, en casi todas las sociedades hay momentos en que los procesos y los valores democráticos sufren contratiempos. Asimismo, hay períodos en que el progreso normal evolutivo hacia mayores

niveles de gobernanza democrática se convierte en un movimiento dramático.

La descentralización y el poder político: El beneficio más importante de organizar las estructuras del gobierno en forma descentralizada es que la descentralización fragmenta y dispersa tanto la autoridad como el poder político. En una época en la cual se ha disminuido la confianza en el gobierno y se aumenta el número de corporaciones multinacionales, la verdad es que el gobierno sigue siendo, potencialmente, aunque

En los últimos años se han realizado varias investigaciones sobre la descentralización y gobernanza local, y gran parte de éstas se han enfocado en temas de descentralización fiscal.

no siempre, la institución más poderosa en cualquier sociedad. El gobierno no sólo fija las reglas que rigen el sector económico, sino también cuenta con la autoridad, la capacidad para y el poder de tomar legítimamente la riqueza, la propiedad, la libertad e incluso la propia vida de sus ciudadanos. Lamentablemente, la historia muestra muchos casos en que la autoridad y el poder centralizados se convirtieron rápidamente en autoridad y poder abusivos. Por ende, es importante establecer y mantener un sistema de control mutuo en cuanto al ejercicio del poder gubernamental.

4

James Katorobo, *Decentralization and Local Autonomy for Participatory Democracy* (2004)

5

Jonathan Rodden, *Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement* (New York: *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 4, pp. 481-500, 2004)

6

Robert Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy* (New Haven: Yale University Press, 1982)

Los sistemas de gobierno descentralizados representan una, si no la más importante, manera de implementar el control mutuo. En este sentido, la descentralización tiene dos manifestaciones. En primer lugar, se manifiesta en términos de la descentralización la capacidad de ejercer el poder dentro un gobierno. Esto significa las estructuras de gobernanza, que como filósofos y políticos Montesquieu y Madison han argumentado: que ninguna unidad, sucursal o agente pueda ejercer todos los aspectos del poder y toma de decisiones dentro de un gobierno.⁷ En la mayoría de los casos, esto ha requerido que se establezca un poder judicial y un poder legislativo independientes. Éstos son los conceptos que influyeron en la creación del gobierno de los EE.UU. y, más recientemente, en otras reformas gubernamentales posteriores a la Segunda Guerra Mundial, como las de Alemania y otros países europeos.

La otra manera importante de distribuir el poder dentro de cualquier sistema de gobernanza es a través de la creación de niveles múltiples, jurisdicciones y dependencias de gobierno, cada una con un cierto grado de independencia y autonomía. Esto ayuda a asegurar que el poder y la autoridad no estén concentrados y también a promover la creación de élites que compiten, lo cual sirve para comprobar la independencia y el poder de cada uno de ellos y del gobierno central. La evidencia de este fenómeno se puede observar en la experiencia de Rusia durante las últimas dos décadas. Durante los 90s, unidades regionales de gobierno empezaron a tener mayor autoridad y a ser más influyentes. De esta manera, sirvieron para reducir significativamente la capacidad de los dirigentes del Kremlin para dominar la formulación de políticas dentro de la nación. Sin embargo, durante la última década, como la autoridad se ha vuelto a centralizar, el poder de los gobiernos regionales y locales se ha reducido sistemáticamente.

La creación del espacio cívico: La descentralización dispersa el poder y la autoridad, y como resultado también crea espacios cívicos. Al generar más centros de poder político y administrativo, inevitablemente se crean más lugares en dónde la sociedad civil -organizaciones comunitarias, grupos de interés, asociaciones empresariales, sindicatos, los medios de comunicación, entre otros-, pueden desarrollarse y encontrar apoyo. Esto es importante en términos de la construcción de la democracia, ya que contribuye significativamente a la creación de centros no gubernamentales de autoridad y poder dentro de una sociedad. Estos centros de poder,

especialmente cuando operan de manera responsable e independiente del control gubernamental, sirven para mantener un gobierno responsable. De hecho, por esta razón las organizaciones de la sociedad civil están recibiendo una atención creciente por parte de donantes internacionales quienes son partidarios del desarrollo democrático. Los donantes multilaterales y bilaterales se han concentrado durante las últimas décadas en fomentar la creación de diferentes tipos de organizaciones de la sociedad civil. Esto ha incluido a los sindicatos, organizaciones de desarrollo rural comunitario, grupos a favor del medio ambiente, grupos anti-pobreza entre otros.

El surgimiento de la gobernanza local fuerte también ayuda a crear oportunidades para el desarrollo de grupos políticos de oposición y, en particular, crea una base de recursos para éstos. No es por casualidad que en muchos países de América Latina, por primera vez durante el último cuarto de siglo establecieron gobiernos locales elegidos, el segundo cargo político electo más importante, la alcaldía de la ciudad capital, ha servido como una base de apoyo para los partidos de oposición que buscan desafiar a los gobiernos nacionales latentes. Argentina, El Salvador, México, Paraguay y Perú, entre otros países, han sido testigos de este fenómeno. El éxito de las elecciones en estos puestos políticos locales sirve como un recurso político importante para los grupos de oposición en sus esfuerzos por alcanzar el poder. Asimismo, en los países económicamente desarrollados la existencia de la gobernanza descentralizada en general, y el gobierno local, en particular, sirve para ofrecer una oportunidad a la oposición política de movilizarse y aumentar sus esfuerzos con el fin de obtener el poder político resultado de ocupar un cargo importante.

La descentralización y la gobernanza local también sirven para crear numerosos campos de entrenamiento para el desarrollo de habilidades y prácticas democráticas. Como se señaló anteriormente, a partir de Rousseau, los estudiantes de gobernanza democrática han observado que el gobierno local no sólo proporciona un trampolín para un cargo más alto, sino que

⁷ Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971)

sirve como una experiencia de formación inicial en la toma de decisiones democráticas y en los procesos de negociación, concesiones y similares, los cuales son elementos necesarios para asegurar la gobernabilidad democrática. En los países en transición, en donde no hay tradición de participación democrática, esto es particularmente importante, ya que proporciona un espacio en donde los que no han sido parte de la élite gobernante tradicional pueden empezar a desarrollar sus propias habilidades y experiencia política. En Bolivia, en donde el gobierno ha tomado medidas agresivas para la aplicación de la “Ley de Participación Popular”, se puede observar un excelente ejemplo de la integración de las personas antes marginadas al sistema político a través de las estructuras de gobierno local.⁸

Ofrecer diversidad: La gobernanza descentralizada ofrece al ciudadano una mayor oportunidad de elegir al mismo tiempo que proporciona más opciones para los ciudadanos individuales que buscan una respuesta positiva del gobierno. En esencia el contar tanto con múltiples gobiernos locales y con niveles alternativos de gobernanza proporciona más opciones para los ciudadanos que buscan la prestación de un determinado tipo o nivel de servicio gubernamental o la solución a un problema particular. Si el individuo no logra recibir el servicio deseado de una unidad de gobierno en un nivel, entonces tiene la opción de proseguir, a corto o a largo plazo, con las estrategias diseñadas para obtener una respuesta más positiva de otra unidad u otro nivel de gobierno. Esto ha sido especialmente el caso de los Estados Unidos en donde muchos servicios públicos son prestados directamente por dos o más de lo que a veces pueden ser de tres o cuatro niveles de gobierno (nacional, estatal, regional y/o del condado y municipal), o, alternativamente, son financiadas por dos o más niveles de gobierno.

De este modo, la gobernanza descentralizada más fácilmente ofrece diversidad en la prestación de servicios gubernamentales en respuesta a demandas populares. Obviamente, en los diversos países, las distintas regiones tienen necesidades y recursos diferentes. También cuentan con disímiles grupos étnicos, regionales o tribales, que pueden tener intereses muy desiguales en la recepción de servicios gubernamentales. Un sistema de gobernanza descentralizado con gobiernos locales fuertes proporciona oportunidades para un cierto grado de uniformidad en la disponibilidad de servicios dentro un mismo país y también oportunidades para

realizar los ajustes locales deseados con el fin de ser más sensible a las necesidades e intereses inmediatos de la población local. Éste es especialmente el caso de los sistemas federales, como Brasil y la India, pero también tiene el mismo propósito en los países más centralizados como China y Ucrania.⁹

El surgimiento de la gobernanza local fuerte también ayuda a crear oportunidades para el desarrollo de grupos políticos de oposición y, en particular, crea una base de recursos para éstos.

Los gobiernos locales que funcionan dentro de un sistema de gobernanza descentralizado con frecuencia pueden darle a la ciudadanía un mayor sentido de eficacia política.¹⁰ Por lo general, las personas tienden a responder de manera más positiva al gobierno que está más cerca de ellas y sea más conocido. A menudo, esto será el caso a pesar de que las políticas aplicadas por este gobierno no sean necesariamente las más favorables para los individuos involucrados. Esto se ve con frecuencia, por ejemplo, en los países desarrollados en donde el sistema local de impuestos a menudo es más regresivo, pero los ciudadanos en las encuestas de opinión pública caracterizan a los gobiernos locales como más justos y sensibles a sus necesidades que los gobiernos nacionales.

El gobierno local y la sociedad civil: La interacción entre los gobiernos locales y la sociedad civil, incluso en sociedades en transición, es muy importante y a menudo muy recíproca en el sentido de que cada parte

8

Jean-Paul Faguet, Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia (London: Journal of Public Economics, 2001)

9

Nirkivar Singh, Fiscal Decentralization in China and India: Competitive, Cooperative or Market Preserving Federalism? (Santa Cruz: Public Finance and Management, Vol. 9, No. 1, pp. 97-136, 2009)

10

James Boex and Renata R. Simatupang, Fiscal Decentralisation and Empowerment: Evolving Concepts and Alternative Measures (Maiden: Fiscal Studies, Vol. 29, No. 4, pp. 435-465, 2008)

trata de influir en la otra. Los gobiernos no sólo forman al entorno dentro del cual opera la sociedad civil, sino que las agencias de gobierno con frecuencia tratan de convencer a uno o más elementos de la sociedad civil para apoyar las metas que desean cumplir por medio del proceso de toma de decisiones políticas. Por otra parte, sobre todo en las culturas políticas occidentales, las organizaciones de sociedad civil con frecuencia persiguen agresivamente sus propias metas políticas a través de fines políticos y esto implica el tratar de influir en los gobiernos locales. En los países en transición, esto también es cada vez más común. De hecho, en países como Chile y Sierra Leona, las organizaciones locales de la sociedad civil desempeñaron un papel importante en la caída de los regímenes autoritarios militares.

Por lo general, un gobierno descentralizado puede llegar a ser un elemento muy importante para lograr una sociedad civil activa y llena de vida. Un mayor grado de descentralización de gobierno y una mayor capacidad de gobernabilidad local generarán más oportunidades y más foros para el surgimiento de instituciones de sociedad civil. De hecho, con frecuencia, la existencia de la gobernanza local combinada con el surgimiento de instituciones locales de sociedad civil es lo que realmente crea el pluralismo que es fundamental para el desarrollo institucional democrático. En ese sentido, los gobiernos locales pueden y han desempeñado un papel crucial en el progreso de sociedades civiles dinámicas. Las políticas de los gobiernos locales y las prácticas administrativas pueden afectar profundamente la capacidad de la sociedad civil para jugar un papel en la gobernanza. Del mismo modo, las acciones de los líderes políticos locales pueden apoyar o crear obstáculos importantes para el avance de la sociedad civil.

Los reglamentos, estatutos y procedimientos adoptados por parte de los gobiernos locales pueden obstaculizar o facilitar el desarrollo de todo tipo de organizaciones de sociedad civil, incluso a las organizaciones no gubernamentales (ONG's). Por ejemplo, la adopción y utilización de las audiencias públicas por parte de los gobiernos locales son un medio importante para las organizaciones de sociedad civil que necesitan impactar las políticas públicas y ganar legitimidad. Asimismo, el asesoramiento ciudadano y la colaboración pública-privada, como la disponibilidad de información pública sobre las operaciones del gobierno, contribuyen a la capacidad de la sociedad civil para funcionar eficazmente.

Los líderes de los gobiernos locales reconocen cada vez más que es de su interés fomentar el desarrollo de una sociedad civil. Esto es verdad especialmente cuando los funcionarios políticos locales son de un partido político o facción diferente que los funcionarios nacionales. Por ende, en muchas comunidades por alrededor del mundo, en donde ha habido tensión entre el gobierno y organizaciones de sociedad civil, se desarrollan nuevas alianzas. Esto se ha vuelto incluso más pronunciado en los países en donde, a medida que la gobernanza democrática ha empezado a echar raíces, los alcaldes han llegado al poder por medio de elecciones populares. Los líderes de gobiernos sub-nacionales han llegado a la conclusión de que las organizaciones locales de sociedad civil son aliados importantes en su esfuerzo por construir capacidad institucional y financiera para sus ciudades.

Si bien la relación entre la sociedad civil y el gobierno local es claramente beneficiosa para ambas partes, existen también algunas paradojas en esta relación. En particular, entre los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales puede ser problemática. En muchos países, algunas de las ONGs locales más fuertes fueron, de hecho, desarrolladas por la comunidad internacional de donantes para servir como vehículos para poder esquivar a los gobiernos nacionales, regionales y locales incompetentes o corruptos en la obtención de ayuda. Esto ha significado que, en algunos casos, las instituciones locales de gobierno emergentes y organizaciones no gubernamentales establecidas compiten por los recursos de los donantes internacionales.

Este conflicto se ha visto exacerbado por el hecho de que, en muchos casos, cuando se trata de ayudar a los gobiernos locales, las organizaciones internacionales de donantes han utilizado a las ONG para dar esta ayuda. En algunos casos, esto ha causado el resentimiento por parte de funcionarios de gobierno local, quienes con frecuencia se consideran más informados y con más autoridad legítima que las ONG encargadas de proporcionar asistencia técnica. Sin embargo, a pesar de los problemas potenciales, no hay duda de que el surgimiento del gobierno local como una fuerza de gobernabilidad ocurre al mismo tiempo que el surgimiento de las ONG como fuerza importante en muchos países. Sin duda, al trabajar por separado o en conjunto, los gobiernos locales fuertes y las organizaciones no gubernamentales activas se encuentran entre los

constructores más importantes de las sociedades democráticas efectivas.

La descentralización y el desarrollo económico: Un importante beneficio de los gobiernos descentralizados es que ofrecen una oportunidad para la iniciativa económica local.¹¹ Como es evidente en muchas partes del mundo, los sistemas de gobierno altamente centralizados tienden a concentrar tanto el poder político como el económico en la ciudad capital del país. Esta concentración sirve a menudo para trabajar en contra de los intereses de las demás ciudades y comunidades. Cuando el poder está altamente centralizado, las demás comunidades tienen gran dificultad para crear un ambiente que facilite su desarrollo económico. Por lo general, carecen de los ingresos para invertir en el tipo de infraestructura necesaria y facilitar el desarrollo económico del sector privado. Una gobernanza descentralizada y los gobiernos locales fuertes pueden fácilmente movilizar los recursos y la autoridad necesaria que proporciona mayores oportunidades de desarrollo económico significativo.

Es posible entender la conexión que hay entre el desarrollo económico y la eficacia de gobernanza sub nacional en un país por medio de comparar las cifras relativas al porcentaje de los recursos gubernamentales utilizados a nivel sub nacional, con los niveles de desarrollo. En los países altamente desarrollados de Europa, Norteamérica y en Japón, más del 40% (hasta el 70% en Suecia), de todo el gasto gubernamental es a nivel sub nacional o local; mientras que en las zonas económicamente menos desarrolladas del mundo, esa cifra normalmente oscila entre el 3 y el 20 por ciento. Datos proporcionados por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial sirven para ilustrar más a fondo la diferencia entre la base de recursos de los gobiernos sub nacionales en regiones económicamente más desarrolladas y la de gobiernos sub-nacionales en regiones menos desarrolladas. Por ejemplo, en América del Norte y en Europa, el 57% del empleo total del sector público es a nivel sub-nacional, mientras que en África la cifra es del 6%; en América Latina, del 21%; y en Asia, del 37%. Por lo tanto, existe una muy alta correlación entre la proporción de empleados públicos y gastos a nivel sub nacional, y el grado de desarrollo económico nacional.

La relación entre la importancia del gobierno sub nacio-

nal y el nivel de desarrollo económico es comprensible. Un alto nivel de autonomía local y de capacidad gubernamental (incluso la capacidad para generar ingresos y la autoridad para promulgar la legislación local), son claramente necesarias para un desarrollo económico local exitoso. La puesta en marcha de un marco jurídico adecuado y la infraestructura física necesaria es importante para la productividad económica. Sin lo anterior, se vuelve muy difícil para los empresarios iniciar la actividad económica.

OCHO RECOMENDACIONES PARA EL DESARROLLO DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA LOCAL

Como ya se señaló, muchos países llevan bastante tiempo intentando desarrollar y fortalecer la gobernanza democrática local. Como resultado, cada vez se cuenta con más conocimientos sobre lo que se puede hacer para mejorar las cosas. Las lecciones más importantes incluyen las siguientes:



Fotografía 2: Jóvenes en el ejercicio de la participación. Cartagena, Colombia. Oct. 2009. Por: Paola Vargas Vaca.

1) Reconocer la complejidad y la fragilidad de los procesos de reforma

Aún en los gobiernos locales más desarrollados y más fuertes, el proceso de la reforma es complejo y difícil. Con frecuencia existen varios intereses establecidos con necesidades fuertes y los deseos de mantener las

11

U. Thiessen, Fiscal Federalism in Western Europe and selected other countries: centralization or decentralization? What is better for economic growth? (Berlin: DIW, discussion paper No. 224, 2000)

prácticas existentes. Es difícil negociar con tales grupos ya que a veces se resisten a los esfuerzos por lograr la reforma sistemática. En la los países en transición y desarrollo, la institucionalización de la reforma puede resultar ser aún más compleja. A menudo, las instituciones de gobierno no son lo suficientemente fuertes para poner en práctica las reformas necesarias. En otros casos, aún cuando se logran los cambios deseados, la presión para volver a los procedimientos y las prácticas del pasado es a menudo muy fuerte.

El proceso de la reforma institucional se complica aún más por el hecho de que muchas organizaciones que apoyan y fomentan estos esfuerzos con frecuencia los ven a muy corto plazo. Los principales defensores y partidarios de la reforma con frecuencia abandonan la escena demasiado pronto, lo cual les permite a aquéllos que deseen reducir o evitar el impacto de la misma, la oportunidad de hacerlo con poca o ninguna resistencia. En otros casos, circunstancias económicas o políticas que están más allá del control de los participantes, con frecuencia complican y socavan las iniciativas de la reforma. Por lo tanto, es fundamental que los involucrados en el proceso de desarrollo o reforma de las instituciones de gobierno local reconozcan que tales esfuerzos a menudo requieren mucha paciencia y un compromiso a largo plazo. Así como habrá éxito y triunfo, también habrá pérdidas y decepciones. Sin embargo, la historia nos demuestra que con el esfuerzo y el compromiso sostenido, se pueden lograr cambios en la gobernanza local.

2) El poder ciudadano es un requisito para la gobernanza local efectiva

El beneficio más importante de la gobernanza local es su proximidad a las personas que están siendo gobernadas. Sin embargo, con mucha frecuencia, sólo parte de la población puede influir en su gobierno local. Los pobres y los marginados dentro de la comunidad no pueden participar en las decisiones de sus gobiernos locales. Esta situación sirve en el largo plazo para socavar la eficacia del gobierno local como institución democrática y como generador de desarrollo económico.

Por consiguiente, es fundamental que los esfuerzos para construir y fortalecer al gobierno local incluyan iniciativas para fomentar la participación de todos los ciudadanos -especialmente los pobres y los marginados-. Son fundamentales los programas que llegan a los pobres de las ciudades, éstos deben ofrecer la información adecuada para que ellos comprendan las oportunidades y las responsabilidades inherentes en la gobernanza local.

La experiencia de muchos países altamente desarrollados ha demostrado que el no llevar a cabo este tipo de iniciativas tendrá costos muy altos que incluirán desde el desorden civil y problemas financieros, hasta una caída de la infraestructura base y de la capacidad económica.

3) Reconocer la importancia de una adecuada y confiable base de ingresos

En los países en transición y desarrollo, los gobiernos regionales y locales frecuentemente cuentan con una limitada capacidad de recaudación de fondos, lo que los hace altamente dependientes del apoyo del gobierno central. Cada vez, se les hace más demandas y por lo tanto son más dependientes de sus gobiernos nacionales para que les proporcionen recursos, ya sea a través de transferencias rutinarias o mediante créditos específicos. Esta dependencia inevitablemente limita la capacidad de los gobiernos locales de proporcionar los servicios que requieren sus ciudadanos y limita su participación en la creación de instituciones democráticas.

La autoridad y la capacidad para obtener ingresos, ya sea mediante la imposición de impuestos y cuotas, o incurrir en una deuda razonable, es esencial para la construcción de un gobierno local fuerte. Esto es así, no sólo porque los ingresos son un requisito para poder ofrecer servicios públicos adecuados, sino también porque el aumento en los ingresos locales obliga a los funcionarios públicos a actuar con mayor responsabilidad. Los funcionarios públicos que se ven obligados a imponer impuestos a las personas que van a votar a favor o en contra de ellos, se mantendrán atentos a ellas y se comportarán de manera responsable. Los funcionarios públicos que no poseen la autoridad y la responsabilidad de la imposición de impuestos seguirán siendo dependientes y, por consiguiente, podrán permitirse el lujo de actuar de manera irresponsable y/o transferir la responsabilidad de gobernar a otras personas.

4) Fortalecer la capacidad administrativa y los sistemas de información

No hay una sola manera de estructurar un sistema de gobierno descentralizado que sea la mejor. Los países que han adoptado sistemas de gobernabilidad descentralizados muestran una variación significativa en términos de las estructuras formales para la gobernanza sub nacional y con respecto a los servicios proporcionados a nivel nacional, regional, local o comunitario. En general, hay una tendencia a delegar la educación y los servicios de salud al nivel más local, pero incluso en esto hay mucha variación. De hecho, en casi todos los casos, la estructura organizacional de las instituciones de gobernanza sub nacional (y la resolución de qué servicios se proporcionarán por qué nivel), es el resultado de la demanda ciudadana, la historia local, la capacidad administrativa, los intereses institucionales, la percepción de la eficiencia y las negociaciones políticas. Además, estas decisiones, una vez tomada, casi nunca son irreversibles. En verdad, a menudo entre los gobiernos centrales y locales se hacen ajustes a dichas decisiones.

Sin embargo, aunque no existe una estructura para los gobiernos locales que sea la mejor, es imperativo mejorar significativamente la capacidad administrativa

de la mayoría de éstos. Esto aplica tanto en los países altamente desarrollados como en los países en transición. En muchos casos, los gobiernos locales sufren por falta de personal adecuadamente capacitado. Asimismo, a menudo falta el tipo de información sobre las necesidades de los ciudadanos que permita responder eficazmente a éstas. Se requiere de la implementación de diversos tipos de sistemas de medición y de administración de la calidad para obtener un buen resultado.

Sin embargo, en muchos casos, las necesidades son aún más básicas que esto. En muchas comunidades, no se cuenta con prácticas básicas de administración financiera, tanto en términos de presupuesto como de contabilidad. La implementación exitosa de estos sistemas es, en muchos casos, fundamental para mantener la confianza en el gobierno.

5) El presupuesto y la planeación son el corazón del gobierno local

El 'presupuesto' es el documento anual más importante que produce cualquier gobierno. El presupuesto refleja las prioridades específicas y los objetivos generales del municipio por el tiempo señalado. Por eso es tan importante que los procesos presupuestales municipales sean abiertos, transparentes y altamente profesionales y que el personal de la agencia presupuestal esté comprometido alcanzar estos objetivos.

La planeación es casi tan importante como el proceso presupuestal, particularmente porque estas actividades deben involucrar un amplio espectro de la ciudadanía. La planeación comunitaria debe reflejar las necesidades de toda la comunidad -sus mujeres, sus niños, sus adultos mayores, sus pobres, sus minorías, su juventud-, es quizá el medio más efectivo para desarrollar las prioridades que verdaderamente reflejen las necesidades de la comunidad. Por lo tanto, la aplicación de técnicas participativas de planeación estratégica es cada vez más importante para el desarrollo de un gobierno local efectivo, y la vinculación de los resultados de dichos procesos al desarrollo de prioridades presupuestales es aún más importante.

6) La rendición de cuentas y la transparencia son esenciales para la confianza ciudadana

En todo el mundo los ciudadanos están exigiendo cada vez más que el gobierno sea responsable y transparente. Esto se puede dar a nivel local, en donde la confianza ciudadana en el gobierno está relacionada tanto con su capacidad de respuesta a sus necesidades como al grado que permite su participación. Para que los ciudadanos participen de manera efectiva en el gobierno, deben comprenderlo y tener confianza en él. Los nuevos gobiernos locales de muchas partes del mundo tienen la oportunidad de establecer un nuevo estándar de excelencia en términos de responsabilidad y transparencia y, al hacerlo, ayudan a que el desencanto ciudadano con las instituciones gubernamentales disminuya.

7) Fortalecer la colaboración entre los gobiernos locales y centrales

La aparición y el crecimiento de gobiernos locales alrededor del mundo ha sido sin duda uno de los resultados más notables de la creación de instituciones democráticas y del fortalecimiento de la gobernanza en las últimas décadas. Los activistas de base, líderes locales, líderes nacionales y organizaciones internacionales han contribuido al fortalecimiento de la gobernanza local. Sin embargo, parece ser que en la última década se ha observado un descenso en el compromiso de muchos gobiernos por este movimiento. Se puede ver esto en casi todo el mundo y es un hecho grave, porque los go-

La autoridad y la capacidad para obtener ingresos, ya sea mediante la imposición de impuestos y cuotas, o incurrir en una deuda razonable, es esencial para la construcción de un gobierno local fuerte.

biernos locales dependen de los gobiernos nacionales. Los gobiernos nacionales -a través de su legislación y a través de sus políticas fiscales-, forman el entorno en el cual operan los gobiernos locales y pueden limitar o apoyar su capacidad de actuar efectivamente.

La descentralización requiere de un fuerte apoyo por parte de los políticos e instituciones nacionales. Esto puede permitir a la legislación que les dé a las unidades locales de gobierno la capacidad de actuar de manera autónoma e independiente para que puedan proporcionar los servicios necesarios, reglamentar las actividades locales y recaudar los ingresos necesarios para financiar adecuadamente los servicios locales. Aún el gobierno nacional más permisivo y colaborador, si actúa por sí solo, no puede asegurar una descentralización exitosa. Tiene que existir una demanda local considerable y un gran interés por el desarrollo y mantenimiento de un sistema de gobierno descentralizado. La realidad es que la mayoría de los líderes de gobiernos centralizados no desean renunciar a los recursos ni a la autoridad para controlarlos. Se puede escuchar con frecuencia a los líderes nacionales hablar por razones políticas sobre la necesidad de fomentar la descentralización, la capacidad del gobierno local y la participación ciudadana. Sin embargo, la realidad es que con demasiada frecuencia esas declaraciones adquieren significado sólo cuando hay presión de la comunidad local para llevarlas a cabo.

Por lo anterior, es de suma importancia para el futuro de la gobernanza local que los funcionarios nacionales y locales, así como representantes de la sociedad civil, trabajen juntos. Es importante que los funcionarios, tanto a nivel local como a nivel nacional, reconozcan que el fortalecimiento de un nivel de gobierno no representa un juego en el que sí una parte gana la otra pierde en el sentido de que sí un nivel de gobierno se ve fortalecido, otro, inevitablemente, se vuelve más débil. De hecho la experiencia contemporánea, especialmente en aquellos países en donde las instituciones gubernamentales están muy desarrolladas, sugiere todo lo contrario. Cuando un nivel de gobierno se hace más fuerte y más competente, aumenta la presión para los otros niveles de gobierno de seguir su ejemplo y también mejorar su capacidad.

8) Establecer coaliciones con la sociedad civil

Un hecho importante durante los últimos diez años para aquellos interesados en el futuro de la democracia y la buena gobernanza, ha sido el surgimiento de organizaciones de sociedad civil y del activismo de base en muchos países. La realidad es que a través de sus propias actividades independientes y gracias a su capacidad para influir en otras instituciones, la sociedad civil y sus representantes están empezando a intervenir de manera importante en las políticas y acciones de los gobiernos locales y nacionales.

Por otra parte los gobiernos, a nivel nacional y local, pueden crear ambientes que sean favorables para estimular el crecimiento de la sociedad civil, o que retrasen y limiten su desarrollo. A través de la protección de los derechos fundamentales como: la libertad de expresión, asociación y prensa, también a través de una variedad de medidas legislativas específicas (incluso los impuestos, el apoyo financiero y la actividad normativa), los gobiernos -tanto nacionales como locales-, pueden afectar profundamente la capacidad de las instituciones de la sociedad civil para desarrollarse y prosperar.

Es crucial que las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales trabajen juntos para encontrar la manera más efectiva de proporcionar servicios a sus ciudadanos. En algunos casos, las organizaciones de la sociedad civil serán un medio más eficaz para la prestación de servicios básicos.

Por otra parte, es importante que los gobiernos no olviden su responsabilidad en cuanto a los servicios porque cuentan con el hecho de que las organizaciones de sociedad civil pueden proporcionarlos. La manera más eficiente de proporcionar los servicios necesarios a los ciudadanos es por medio del trabajo en conjunto.

CONCLUSIONES

Se ha publicado mucha información sobre la descentralización y gobernanza local durante los últimos 25 años. Por diversas razones, una gran parte de esta literatura

está enfocada a la descentralización fiscal -sus éxitos, sus fracasos y las implicaciones de las mismas-.

Una consecuencia de estos debates ha sido la poca atención dada a la manera como la descentralización y la gobernabilidad local afectan el desarrollo de instituciones democráticas.

Del mismo modo, en años recientes, se ha prestado poca atención a los procesos que contribuyen al desarrollo de los gobiernos locales democráticos, fuertes y eficaces.

En este artículo se intentó en primera instancia remediar los errores anteriores al revisar los puntos a favor de la descentralización y el gobierno local en términos del desarrollo de instituciones democráticas fuertes y responsables; en segunda instancia, se discutió el papel del gobierno local como una institución política y las múltiples funciones que puede desempeñar para apoyar al desarrollo de sociedades democráticas; además, se trató de exponer una serie de condiciones necesarias para una descentralización efectiva y para el desarrollo de gobiernos locales fuertes.

Es importante reconocer que la reforma gubernamental es una tarea compleja, y si no se cuenta con los recursos fiscales necesarios, es poco probable que el gobierno local pueda surgir como una institución eficaz en una sociedad democrática.



Fotografía 3: Autoridades locales y sociedad civil. Villa de Leyva, Boyacá. Jul. 2011. Por: Justo Cuervo Londoño.

NOTAS FINALES

- 1 **Jean-Jacques Rousseau**, *The Social Contract: & Discourses*. Page 80. (New York: JM Dent & Sons, 1920)
- 2 **Alexis de Tocqueville and Scott a. Sandage**, *Democracy in America*. Pages 63, 662, and 674. (New York: Harper Perennial, 2000)
- 3 **Anwar Shah**, *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, problems and the promise* (Washington DC: World Bank, 2004)
- 4 **James Katorobo**, *Decentralization and Local Autonomy for Participatory Democracy* (2004)
- 5 **Jonathan Rodden**, *Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement* (New York: Comparative Politics, Vol. 36, No. 4, pp. 481-500, 2004)
- 6 **Robert Dahl**, *Dilemmas of Pluralist Democracy* (New Haven: Yale University Press, 1982)
- 7 **Robert Dahl**, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971)
- 8 **Jean-Paul Faguet**, *Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia* (London: Journal of Public Economics, 2001)
- 9 **Nirkivar Singh**, *Fiscal Decentralization in China and India: Competitive, Cooperative or Market Preserving Federalism?* (Santa Cruz: Public Finance and Management, Vol. 9, No. 1, pp. 97-136, 2009)
- 10 **James Boex and Renata R. Simatupang**, *Fiscal Decentralisation and Empowerment: Evolving Concepts and Alternative Measures* (Maiden: Fiscal Studies, Vol. 29, No. 4, pp. 435-465, 2008)
- 11 **U. Thiessen**, *Fiscal Federalism in Western Europe and selected other countries: centralization or decentralization? What is better for economic growth?* (Berlin: DIW, discussion paper No. 224, 2000)
- 12 **T. Zhang and H. Zou**, *Fiscal decentralization, the composition of public spending, and regional growth in India* (Washington DC: World Bank, 1997)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boex**, Jameson, and Renata R. Simatupang. (2008). "Fiscal Decentralisation and Empowerment: Evolving Concepts and Alternative Measures" in *Fiscal Studies*, vol. 29, no .4, pp. 435-465
- Casper**, Gretchen and Michelle M. Taylor. (1996). *Negotiating Democracy: Transitions from Authoritarian Rule*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Cheema**, G. Shabbir, and Dennis A. Rondinelli (ed.). (1984). *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage.
- Cohen**, John M., and Stephen B. Peterson. (1996). *Administrative Decentralization Strategies for the 1990s and Beyond*. New York: UN/DDSMS.
- Diamond**, Larry, and Marc F. Plattner (eds.). (1993). *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Dillinger**, William. (1993). *Decentralization and Implications for Urban Service Delivery*. Washington, DC: The World Bank.
- Faguet**, Jean-Paul. (2004). "Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia" in *Journal of Public Economics* 88, pp. 867-893
- Ishii**, Risako, Farhad Hossain, and Christopher J. Rees. (2007). "Participation in Decentralized Local Governance: Two Contrasting Cases from the Philippines" in *Public Organization Review* 7, pp. 359-373
- Katorobo**, James, (2004). *Decentralization and Local Autonomy for Participatory Democracy*. Seoul, Presented at the 6 th Global Forum on Reinventing Government towards Participatory and Transparent Governance.
- López Murphy**, Ricardo. (1995). *Fiscal Decentralization in Latin America*. Washington, DC: The John Hopkins University Press.
- Martínez-Vázquez**, Jorge, and Robert M. McNab, (2003). "Fiscal Decentralization and Economic Growth" in *World Development* vol. 31, no.9, pp. 1597-1616
- Oates**, Wallace. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Ostrom**, Vincent. (1973). "Can Federalism Make a Difference?" in *Publius* 3, pp. 197-238
- Rodden**, Jonathan. (2004). "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement" in *Comparative Politics* vol. 36, no. 4, pp. 481-500
- Rousseau**, Jean-Jacques. (1920). *The Social Contract: & Discourses*. New York: JM Dent & Sons.
- Shah**, Anwar. (2004). *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies Progress, Problems and Promise*. Washington, DC: The World Bank.
- Singh**, Nirvikar. (2009). "Fiscal Decentralization in China and India: Competitive, Cooperative or Market Preserving Federalism?" in *Public Finance and Management* vol. 9, no. 1, pp. 97-136.
- Thiessen**, U. (2000). "Fiscal Federalism in Western Europe and selected other countries: centralization or decentralization? What is better for economic growth?" in *DIW*, discussion paper No. 224.
- Tocqueville**, Alexis de. (2000). *Democracy in America*. Pages 63, 662, and 674. (New York: Harper Perennial.
- Wunsch**, James S., and Dele Olowu (eds.). (1995). *The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa*. San Francisco: ICS Press.
- Zhang**, T. and H. Zou. (1997). *Fiscal decentralization, the composition of public spending, and regional growth in India*. Washington DC: World Bank.

Programa Curricular
**DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
TERRITORIAL**

REGISTRO CALIFICADO MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL



Escuela Superior de
Administración Pública
Facultad de Pregrado

TÍTULO ACADÉMICO:
ADMINISTRADOR PÚBLICO



CÓDIGO SNIES: 210443500001100112300 Registro Calificado

MODALIDAD A DISTANCIA
EN LAS QUINCE (15) DIRECCIONES
TERRITORIALES DE LA ESAP



Fotografía 1: Imagen institucional. Gobierno en línea. Colombia. Recuperado de: <http://politicacomunicada.com/expertos-de-gobierno-electronico-en-america-latina-se-reunen-en-colombia/>

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

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

Andrés Ricardo Jiménez Castillo¹



Fotografía 2: Cajicá ratificó su compromiso con gobierno en línea. Recuperado de: <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/noticias.shtml?apc=a-d1--&x=1648>

RESUMEN

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

PALABRAS CLAVES:

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

ABSTRACT

The massive use of ICTs as an engine of new configurations and imaginary contexts of state, government,

public administration and citizens, presents issues that must be addressed prior to performing an analysis of public policies towards the subject the State and its form of intervention that is substantially modified compared to international capital movements, the government must up date functions and fields of action against the increasing loss of sovereignty, the roles assumed in Public Administration for modernizing the bureaucratic organizational form through a public management, where the citizen is configured as a client or end user of the services provided by the State, and their satisfaction is an indicator of state performance assessment.

KEYWORDS:

Public Administration Digital Divide Network State Government, Electronic Government, Internet, Information Society and Knowledge, Information Technologies and Communications.

1

Administrador Público y ponente en el II Coloquio de Administración Pública. Miembro del Semillero de Investigación Gobierno en línea y Administración Pública 2009. Contacto: Laporqueria@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Es posible definir genéricamente el concepto de Gobierno Electrónico como una herramienta de gestión por medio de la cual se busca modernizar el funcionamiento del Estado, donde es necesario preguntarse ¿Cuál es la instancia que se encarga del funcionamiento al interior del Estado?, entonces se considera la diferenciación entre sus instancias de dirección y las encargadas de los procesos operativos dentro del mismo.

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

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

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

Parte de ese contexto de modernización del Estado, es el proceso de la masificación del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) en los diferentes sectores de la sociedad, en los diferentes sectores administrativos que componen el Estado.

Ahora bien, existe gran variedad de conceptos que se relacionan con el de Gobierno Electrónico, como son: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) y entre éstas está la Internet y los sistemas de información particularmente, además de conceptos como los de: interoperabilidad, racionalización de trámites, cibercultura, ciber sociedad, gobierno digital, gobierno en línea, democracia electrónica, ciberdemocracia gobernanza electrónica, gobernabilidad

electrónica, brecha digital, sociedad del conocimiento, sociedad de la información, entre otros; teniendo en cuenta además, la existencia de conceptos diferentes que responden a la misma definición o por lo menos comparten atributos en su caracterización, situación que no es extraña en la definición del Gobierno Electrónico; esto evidencia la importancia de analizar el concepto teniendo presente el entramado conceptual que se puede desprender de este ejercicio.

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

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

EL ESTADO

De acuerdo a Fernando Mariño, es posible decir que: “Existe un Estado en el sentido del derecho internacional cuando sobre una porción habitada de la superficie terrestre se organiza un gobierno efectivo y estable, que es independiente de todo poder interior y exterior.” (En: Gamboa; 2003; Pág. 243)

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

(Bobbio, 1997, Pág. 129)

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

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

- Primer nivel: Qué es el Estado y cómo entenderlo.
- Segundo nivel: Las configuraciones históricas del Estado.
- Tercer nivel: El Estado materializado en instituciones.

Atendiendo a estos niveles de análisis, se encuentra como respuesta a la pregunta del primer nivel: ¿Qué es el Estado?

La relación de dominación y articulación básica de una sociedad, que refleja en su interior las contradicciones y conflictos derivados de los diversos posicionamientos institucionales y de la relación de fuerzas entre las mismas. Esta relación de dominación se conforma a partir de desiguales distribuciones de poder real entre sectores sociales como desequilibrio fundamental, y a las desigualdades entre culturas, razas, regiones, como desbalances secundarios.

En esa dirección, sobre el segundo nivel: Las configuraciones históricas se ha presentado el Estado ante la sociedad y se han caracterizado una serie de roles donde el imaginario de la presencia estatal no se pierde, lo que varía, de acuerdo al contexto y a las necesidades del entorno, son las atribuciones que el Estado adopta

frente a la sociedad, pasando de un Estado caracterizado como liberal clásico hasta un Estado neoliberal, de acuerdo a distintas épocas y momentos históricos.

Es necesario considerar que las herramientas de gestión son aplicadas y utilizadas por la Administración Pública, que a su vez es la encargada del funcionamiento del Estado en su instancia operativa.

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

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

Es así que en el tercer nivel es donde se presenta el Estado de una manera más concreta, puesto que se verá representado en sus organizaciones, lo que permite ver claramente el accionar del mismo en entidades concretas, para el caso colombiano el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Contraloría, entre otras, permiten tomar forma al Estado frente al referente del Gobierno Electrónico.

La pregunta en el presente contexto indudablemente influido por la presencia de las TICs en los diferentes sectores de la vida, es: ¿Cuál sería la nueva configuración del Estado frente a la emergencia de las TICs?,

cuestión que no puede simplemente hacer adición de la letra “e” (electrónico) al concepto de “Estado” (e-Estado) simplemente porque el “Estado” es una idea abstracta que se materializa en sus organizaciones.

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

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

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

De esta manera, la masificación del uso de las TICs proporciona otra forma de intervención estatal, en la

medida en que la Internet se hace cada vez más indispensable, no sólo para las prácticas sociales sino para las praxis de la Administración Pública.

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

Dentro de la función de auto regulación, también es necesario establecer las reglas de juego en las cuales el mercado moviliza por medio de las TICs la información, establecer pautas para su uso, y de la misma manera garantizar acceso universal, en términos de entender su funcionamiento, donde se presenten condiciones de accesibilidad (posibilidad de hacer uso real de la de la información a la cual se accede por vías electrónicas), más que proporcionar el mismo acceso (posibilidad de acceder electrónicamente a la información).

Se deben atender en este mismo orden de ideas a compromisos internacionales o sumar a los esfuerzos que se emprenden en la región (refiriéndonos específicamente a Latinoamérica y el Caribe), en términos de regulación, ya que la misma dinámica de la sociedad de la información y el Gobierno Electrónico rompe límites tradicionales y pone sobre el escenario político otra serie de variables que deben ser compartidas entre los países.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL GOBIERNO

Una de las organizaciones necesarias para movilizar las acciones del Estado es la Administración Pública, que se rige por un cuerpo jurídico que determina sus actuaciones, las cuales se enmarcan en el contexto de la función pública del Estado, que se diferencia de las funciones legislativas y jurídicas. La Administración Pública, como concepto, en las definiciones se tiende a confundir o asociar con el concepto de gobierno:

“El concepto de Administración Pública presenta dos aspectos: el orgánico y el dinámico. Conforme al primero comprende a todos los órganos centra-

2

Ponencia presentada en el seminario sobre “Sociedad y Reforma del Estado” organizado por la Administración Federal y Reforma del Estado de la República Federal de Brasil en São Paulo en el mes de marzo del año 1998.

3

De acuerdo a lo establecido por la Organización de los Estados Americanos (OEA) debe existir una correspondencia entre la auto regulación (en términos de la autonomía interna de los países) y la regulación (en términos de la región), en pro de la armonización regulatoria.

lizados o para estatales que en diferentes ramos ejercen la función administrativa y de acuerdo al segundo entraña la función misma que es, de servicio, de manejo y de gobierno del o que tradicionalmente se conoce con el nombre de cosa pública” (Serra; 2003).

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

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

En ese contexto, el gobierno se personifica en los cargos de alta gerencia y de la misma forma actúan por medio de la Administración Pública que compone el cuerpo funcional de las organizaciones que son dirigidas por estos cargos bajo parámetros institucionales definidos.

Bajo esta perspectiva, la Administración Pública hace mención a la movilización de acciones que se materializan en servicios que buscan cubrir las necesidades de la sociedad, de acuerdo a sus requerimientos frente al Estado, la Administración Pública es la parte funcional de las organizaciones en la cual se materializa el Estado, mientras que la parte gerencial de las mismas es el gobierno. Siempre enmarcadas o supeditadas por un ordenamiento institucional.

Frente al desempeño de las organizaciones que constituyen el Estado y que responden a las demandas de la sociedad por medio del actuar armónico del gobierno y la Administración Pública, se debe involucrar a la discusión las acciones tendientes a la modernización del Estado, puesto que responden a nuevas formas de entender cómo funciona la relación entre los actores administrativos y gubernamentales con el cuerpo social, en este contexto se presentan discusiones como la importancia de los Sistemas de Gestión de Calidad que cobra relevancia en el sector público (gobierno y

Administración Pública), desde los años noventa y que representa grandes cambios para las organizaciones públicas.

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

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

Un discurso que debe validarse bajo un marco de acción claro, es decir, más que enfocarse a la búsqueda de la legitimidad de una estrategia de Gobierno Electrónico por medio del uso social (con o sin necesidad contextual), es emprender acciones de modernización estatal que no descuiden el componente básico del concepto Estado- sociedad.



Fotografía 3: Internet Global. Recuperado de: <http://www.mucifut.com/general/?limitstart=90>

LA INTERNET

Considerando la definición del Consejo Federal de Redes de Estados Unidos en 1995, será pertinente en el Gobierno Electrónico:

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

Para clarificar el concepto de la Internet y su pertinencia e importancia en la implementación de una estrategia de Gobierno Electrónico específicamente o en general para entender su papel en el surgimiento de la sociedad de la información, es necesario llevar a cabo una revisión histórica de sus orígenes, que permita entender su rol en las configuraciones posteriores de los temas aquí tratados, además de lograr la claridad frente a los temas de carácter tecnológico inmersos en su desarrollo.

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

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

está basculando hacia un nuevo dominio técnico.

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

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

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

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

Es así que en la década de los cincuenta, a partir de los desarrollos de la informática, se busca permitir

4

Sistema compuesto de dos partes: (TCP) Transmisión Control Protocol, que está encargado de dividir los mensajes en paquetes a la salida, reconstruirlos a la llegada, detectar los errores de transmisión y remitir los elementos que falten. (IP) Internet (Working) Protocol que está encargado de organizar la circulación de los paquetes, suministra a cada máquina huésped una dirección que permite organizar el envío. Tomado de Flichy, P. (2001). Lo imaginario de Internet. España. Editorial Tecnos. Pág. 80.

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

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

Paralelamente, en los centros de investigaciones universitarios relacionados con el tema, la discusión se centra en la posibilidad de compartir información y lograr integrar la comunidad científica en torno a temas de interés, por medio de las posibilidades que brinda la informática y sus desarrollos, lo que conlleva a procesos cíclicos de investigación–prueba–investigación, lo que permite decir que en el centro de los avances se encontraban al tiempo el investigador y el usuario. Se prueban además aplicaciones como los correos electrónicos, las conferencias en línea, la posibilidad de compartir ficheros en tiempo real y de la misma forma la posibilidad de modificarlos desde cualquier terminal.

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

la Arpanet, quienes sentarán las bases de lo que será la dinámica característica de la Internet.

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

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

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

El avance en los diferentes desarrollos permitió la posibilidad de conectarse con universidades extranjeras, frente a lo cual se presentan casos de conexiones desde diferentes universidades de Estados Unidos con universidades en Canadá, Japón o en Alemania, sumando nuevas visiones como la posibilidad de conectar mundialmente al sector académico con todas las bibliotecas o generar la posibilidad de la construcción de textos de manera libre logrando conectar la información por medio de vínculos de información. Es así que en Ginebra Suiza, en 1990 en el Centro Europeo de Investigación Nuclear (CERN) se desarrolla un sistema de documentación hipertextual. Surge enton-

ces la Web, como metáfora frente a la tela de araña, que permite movilizarse entre vínculos o navegar. El software que permitió tal desarrollo para aplicación mundial se llamó World Wide Web, el cual ya estaba a listo a finales de 1991.

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

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

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

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

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

proporciona para compartir y trabajar en cooperación en las mismas mejoras de los logros que se llegaban a quedar cortos frente a las expectativas planteadas.

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

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

Ahora bien, Flychi menciona el mismo aspecto en su estudio y aclara:

“(…) el objetivo fundamental de esta red era federar a los centros informáticos universitarios que trabajaban para ARPA (...) Pero una vez creada la red, fue utilizada también por los militares.” (2001, Pág. 60)

Pero existen posiciones que circulan y advierten un fondo netamente militar a la creación de la Internet, como ya se dijo, centrados en el contexto de la Guerra Fría y con antecedentes de la Segunda Guerra Mundial, como por ejemplo el profesor Fernando Ballester, quien centra su posición prestando un mayor énfasis a la necesidad que tenía la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada (ARPA), para contrarrestar la avanzada de la Unión Soviética con el lanzamiento del “Espunik”, por medio de:

“la creación de una red que enlazará o interconectará ordenadores situados en distintos lugares enviándose información (...) En el caso de un ataque bélico a un centro de telecomunicaciones, el resto de los centros de la red seguiría siendo

*operativo disponiendo de toda la información”
(2002; Pág. 34)*

Además, se fundamenta que el proyecto logró enlazar departamentos de la administración, centros de investigación de universidades y un centro de la OTAN fuera de los Estados Unidos, en el Reino Unido. En este sentido cobran vigencia interrogantes como los planteados por Mattelart:

¿Hasta qué punto las lógicas del enfrentamiento planetario entre el Este y el Oeste configuran el marco geopolítico en el que se desarrolla la innovación tecnológica? (2002, Pág. 55).

Cuando centra su discusión en el tema de la sociedad de la información. Mattelart, dirige su análisis en la influencia que los contextos de conflicto militar han tenido en el desarrollo de las investigaciones de las máquinas de cálculo sobre las cuales se fundamenta el avance en la sociedad de la información, a lo cual, específicamente refiriéndose a las máquinas calculadoras (entendiendo que dentro de esta clasificación se encuentra el ordenador), dice que serán tres frentes los que contribuyen a su progreso:

“El desciframiento de la correspondencia estratégica del enemigo, las tablas de tiro para uso de la artillería antiaérea y la bomba atómica (proyecto Manhattan)”. (2002, Pág. 56).

Además presenta datos interesantes frente a la participación del gobierno de Estados Unidos en la financiación de la investigación frente al tema, donde menciona que:

“(…) en 1930 el presupuesto federal participaba con un 14% en la financiación de la investigación privada y pública; en 1947, esta contribución alcanza el 56%. En 1965, el 88% de los fondos para investigación de la industria aeroespacial y el 60% de la electrónica procederán de la misma fuente”. (2002, Pág. 57)

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

Resaltar la importancia de la Internet para el Gobierno Electrónico, permite la configuración de un punto de vista que se aparta de las visiones simplistas y lineales que circulan en el discurso oficial de la implementación de una estrategia de Gobierno Electrónico, develando

Un sitio web será precisamente el lugar donde se representa y concreta una estrategia de Gobierno Electrónico y en él se concentrará la oferta estatal.

intereses de fondo y de larga trayectoria frente al uso de la tecnología por parte del Estado, objetivos oficialistas que se centran en el control de la información y la posibilidad de dimensionar la Internet como el foco sobre el cual se debe centrar la discusión para abordar los temas de masificación de las TICs en la sociedad.

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

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

SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y DEL CONOCIMIENTO

La sociedad de la información ha sido definida como: “Una fase del desarrollo social caracterizada por la capacidad de sus miembros (ciudadanos, empresa y Administración Pública), para obtener y compartir cualquier información, instantáneamente, desde cualquier

lugar y en la forma que se prefiera” (Telefónica; 2003)

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

La sociedad de la información, de acuerdo a las definiciones oficiales, tiene como fundamento el hecho de que la información esté a la disposición de cualquier persona sobre cualquier medio, donde sea necesario su validación, la sociedad pueda difundirla y recibirla de la forma que elija, por los medios que elija, lo que permite entender que en el momento de la elaboración y puesta en marcha una estrategia de Gobierno Electrónico es pertinente para cualquier país, es un prerrequisito atender a la cobertura en términos de infraestructura educativa y en términos de masificación de infraestructura para las TICs .

En esa dirección, se establece que sí existe la sociedad del conocimiento es porque se han cubierto las necesidades de la sociedad en términos de infraestructura para obtener información de acuerdo a la manera que considere pertinente y adecuada, de acuerdo a los contextos y los territorios; se han generado acciones en términos de educación y capacitación frente al uso de la información obtenida y la forma de usarla, y aplicarla a las necesidades de la sociedad. Bajo estos parámetros cumplidos la información ha sido adquirida, apropiada, utilizada de acuerdo al contexto en el cual se presenta su uso y por consiguiente se ha generado conocimiento nuevo frente al uso de la información disponible. En ese momento se hace pertinente la elaboración de un concepto de Gobierno Electrónico, ya que como señala el profesor Cotino:

“El Gobierno Electrónico es entendido como una de las formas de expresión de la sociedad de la información, así como un ámbito en el proceso de modernización del Estado. Establece el uso estratégico e intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación, tanto en las relaciones del propio sector público entre sí, como en las relaciones de los órganos del Estado con

los ciudadanos, usuarios y empresas del sector privado. (2005, Pág. 124)

La sociedad de la información o la sociedad del conocimiento no son fenómenos que se presenten de forma lineal, ya que al interior de una sociedad es claro que existen sectores con más acceso o menos acceso a las TICs, así mismo el modelo educativo varía de acuerdo al nivel socioeconómico predominante en el determinado sector social, por lo cual será variable la forma como se perciba el uso de las mismas; el problema se presenta cuando se genera una estrategia de Gobierno Electrónico que en un primer momento se enfoca en dotar a la Administración Pública de TICs para aumentar su efectivo desenvolvimiento y luego se le entrega el entramado de servicios y trámites electrónicos ofertados a los ciudadanos, a la sociedad, sin que éstos tengan la posibilidad de hacer un uso real de los mismos.

Aunque las definiciones de estos dos conceptos también tienden a ser variables, sí se debe decir que esto responde a la concepción bajo los cuales se definen, ya que por ejemplo para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la sociedad de la información es, en términos funcionales:

“Un determinado nivel de desarrollo social, económico y tecnológico caracterizado por la participación de diversos agentes (gobierno, empresas, investigadores, centros tecnológicos, organizaciones sociales y ciudadanos) dispuestos a generar, difundir y usar la información para la producción de conocimiento económicamente útil (innovación) a los fines del desarrollo” (2001:Pág. 20)

Si la sociedad de la información es un nivel de desarrollo, es claro que con el simple hecho de que se presente la brecha digital, ya se evidencia que a ese nivel de desarrollo llegan sólo algunos sectores de la sociedad, es más, a este nivel llegan los sectores que están estrechamente vinculados al uso de las TICs, como son: los representantes de gobierno, los empresarios, los investigadores, los miembros de organizaciones sociales con incidencia y los ciudadanos que tienen medios de adquisición elevados, lo que redundará en una posibilidad de hacer uso de las tecnologías para acceder a la oferta estatal por medio de la Internet.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

en el documento que sirvió de insumo para la declaración política de Bávaro, definió la sociedad de la información como:

“Un paradigma que está produciendo profundos cambios en nuestro mundo al comienzo de este nuevo milenio. Esta transformación está impulsada principalmente por los nuevos medios disponibles para crear y divulgar información mediante tecnologías digitales. Los flujos de información, las comunicaciones y los mecanismos de coordinación se están digitalizando en muchos sectores de la sociedad, proceso que se traduce en la aparición progresiva de nuevas formas de organización social y productiva” (2003, Pág. 02)

Aunque este tipo de definiciones permitan evidenciar el carácter de novedoso que se imprime al concepto de Sociedad de la Información desde los organismos multilaterales, debe ser resaltado el hecho de que existen discusiones de fondo en la configuración de la Sociedad de la Información, que no se contemplan en la elaboración de las respectivas políticas.

Un primer elemento puede ser señalado por medio de la información y el conocimiento, ya que éstos son elementos decisivos para el desarrollo, puesto que, como lo menciona Castells, el proceso de producción se basa en cierto grado de conocimiento y en el procesamiento de la información (2006, Pág. 45), además la diferencia que se encuentra en el contexto actual en el manejo de la información y la comunicación se basa en que la acción del conocimiento se hace sobre sí mismo como principal fuente de productividad, es decir, el conocimiento es el producto final en el nuevo modo de producción, por lo cual es posible hablar de un modelo de desarrollo como sociedad de la información o el conocimiento.

Manuel Castells diferencia sociedad de la información y sociedad informacional, donde, la sociedad de la información como concepto destaca: el papel de la información en la sociedad; mientras que el concepto de sociedad informacional indica: el atributo de una forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en las fuentes fundamentales de productividad y el poder, debido al uso de las TICs. (2006, Pág. 47)

La capacidad que tenga la sociedad en general para apropiarse la información que circula por diferentes

medios y así mismo la capacidad de generar nuevo conocimiento a partir de esa información aplicada al contexto, será uno de los parámetros concretos para medir y clasificar a las naciones en el avance de la sociedad de la información.

Sobre este tema se han elaborado una serie de indicadores para poder medir el nivel de avance de cada uno de los países que componen la región, de la misma forma existen indicadores que miden el avance a nivel mundial, como los elaborados por el Banco Mundial, en este caso los parámetros que establece la CEPAL han sido tomados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)⁵, que son utilizados en el compendio de prácticas sobre implementación de preguntas de TICs en encuestas de hogares y empresas.⁶

Se insiste en la necesidad actual de lograr una discusión acerca del fondo que sobre el tema de la sociedad de la información se configura, de allí Armand Mattelart se disponga al tal debate, construyendo argumentos donde afirma que:

“La noción de sociedad global de la información es el resultado de una construcción geopolítica (...) la expansión de las innovaciones técnicas contribuye a que esto se olvide. (...) Las creencias sobre tal concepto, orientan la formulación de programas de acción y de investigación por parte de los Estados y de los organismos supranacionales. (2002, Pág. 12)

Su argumento se construye a partir de la revisión que lleva a cabo sobre el manejo de la información a través de varios siglos atrás, indicando la relevancia de la configuración de mecanismos que se encargan de su recolección, acumulación, análisis y diferentes usos, de acuerdo al contexto de la necesidad, dicho de otra

5

El DANE ha aplicado para el caso colombiano, un estudio sobre el uso y la penetración de TICs en los hogares y personas de más de 5 años, el cual se basa en dos encuestas: la Encuesta de Calidad de Vida 2008 (ECV), que permite obtener información sobre tendencia de TICs y hábitos de consumo, y Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) que con un módulo dedicado a las TICs permite, aparte de uso y penetración de TICs, tener información sobre lugares, frecuencias de uso y actividades realizadas a través de la Internet.

6

El documento fue construido a partir de los insumos facilitados por las Oficinas de Estadística que completaron a información solicitada en el cuestionario del compendio.

manera, características funcionales de la información que se cruzan transversalmente por las necesidades contextuales en términos geográficos, políticos y económicos.

Como se señaló en el momento de referirnos a la Internet como centro del estudio para la formulación de una estrategia de Gobierno Electrónico, las condiciones geográficas, políticas, sociales y económicas que se presentan a mediados del siglo XX, serán la evidencia para demostrar, apoyando este argumento en lo planteado por Mattelart, la constitución geopolítica que permite la construcción del concepto que se conoce actualmente, a principio del siglo XXI, como la sociedad de la información.

Un adelanto de importancia significativa para la discusión presente acerca de la sociedad de la información, es la teoría formulada por el ingeniero y matemático Claude Elewood Shanon, La Teoría Matemática de la Comunicación que define la información desde un plano netamente físico cuantitativo, es decir: como cantidad de información, dejando de lado la construcción de sentido, comunicación y más de fondo, aparta las configuraciones culturales resultantes.

Este tema de la información susceptible de ser medida, se convierte en la parte central del debate sobre la “sociedad de la información” y auspicia una serie de estudios de carácter oficial en los Estados Unidos, donde se presentan configuraciones como la economía de la información o almacenamiento digital, y una de las definiciones logradas, del nuevo concepto de información es: “Cantidad de datos (data) que habían sido organizados y comunicados” (2002, Pág. 64)

Es así que Armand Mattelart, demuestra que existe una connotación vaga sobre el concepto de información, que se traslada inmediatamente al concepto de sociedad de la información, en la medida en que:

“Se acentuará la tendencia a asimilar la información con un término procedente de la estadística (data/datos) y a no querer ver información sino allí donde hay un depósito técnico. De este modo se implantará un concepto meramente instrumental de sociedad de la información. Con la atopia social del concepto se desvanecerá el envite sociopolítico de una expresión supuestamente llamada a designar el nuevo destino del mundo (2002, Pág. 72)

Esta característica de la información ha sido tomada constantemente por los organismos internacionales, que se encargan de formular las estrategias para que subsecuentemente sean aplicadas a escala global, siguiendo parámetros establecidos por estudios logrados desde países que mayores logros en términos de uso de la tecnología y receptibilidad de la misma por parte de la sociedad; situación que no garantiza el logro de los mismos resultados, o por lo menos las mismas aplicaciones que se buscan en términos genéricos por las recetas internacionales, los países donde no es real la masificación de la tecnología, es decir, donde el uso de las TICs no es masivo en términos de cobertura y pertinencia a los contextos, representa una solución a un problema que aun no ha sido dimensionado.

Es así como la discusión frente al tema de la sociedad de la información, luego de identificar que no es novedad y su trascendencia más allá de modelo para aplicación, se hace relevante, evidenciar que a pesar de formular la correspondiente política que busque insertar al país en el logro de la sociedad de la información, de acuerdo a su misma situación no es posible premeditar



Fotografía 4: Cavernicola digital. Recuperado de: <http://dietersanchez.wordpress.com/2011/09/30/brechadigital/>

que esta fórmula, logre las consecuencias planeadas y esperadas por los organismos internacionales, más aun cuando se configuran situaciones de desnivel como la Brecha Digital.

BRECHA DIGITAL

La brecha digital es la imposibilidad de acceder a la información y de acceder a los mecanismos para su

difusión y su recepción (TICs) lo que redundará en un Estado menos informado, más alejado de los ciudadanos y con menos transparencia en términos de sus procesos y acciones públicas; cuando hay problemas para acceder a la información, ésta ni se difunde ni se recibe mediante la búsqueda, es decir su diseminación equivale a concluir que si la oferta de información es mayor no significa ni se traduce en que su calidad y pertinencia para la sociedad aumente.

Es así que toma vigencia la discusión planteada por el profesor Barbero (2004, Pág. 20), cuando menciona el tema del poder de la comunicación y su base, las mencionadas por él “Nuevas Tecnologías” y su modo de uso en América Latina, ya que es claro que existe brecha y no sólo digital.

Ahora bien, existe una constante en el continente y es la implementación masiva de las tendencias internacionales y sus modelos en auge, en busca del desarrollo para uno de los sectores del planeta en subdesarrollo, es decir, existe una sobre modernización en la región que no termina ni permite que auto determine sus procesos de desarrollo.

Todo ello es inducido e influenciado por las grandes tendencias mundiales, la competitividad, la innovación, la nueva gerencia pública, entre otros modelos; tendencias que surgen en contextos diferentes y realidades ajenas, aunque no nuevos, pero sí renombrados, por ello es pertinente preguntarse ¿Un modelo de Gobierno Electrónico en un país como Colombia responde a realidades sociales y a la superación de la Brecha Digital, y la brecha ya existente en términos sociales, políticos, económicos? O por el contrario ¿Responde a las tendencias administrativas que se pueden implementar indistintamente en cualquier lugar del mundo?

Los interrogantes sirven para señalar como un modelo de Gobierno Electrónico es pertinente en un país como Colombia, si su aplicación responde a las características propias de su realidad social, del entorno político y económico, del entorno regional, del entorno administrativo y claro está, del entorno académico.

El profesor Jesús Martín Barbero en su texto “Oficio de Cartógrafo”, menciona:

Que la sociedad de la información no es aquella en la que la materia prima más costosa es el conocimiento, sino también aquella en la que el desarrollo económico, social y político, se hayan

estrechamente ligados a la innovación, que es el nuevo nombre de la creatividad y la creación humanas. (2004, Pág. 33)

Barbero en esta discusión habla de la no-contemporaneidad entre las tecnologías de la comunicación y su uso en América Latina, incluye la asimetría entre la sintaxis de los discursos mediáticos y la gramática de las mediaciones desde la cual la gente los lee, los oye y los ve. (2004, Pág. 21)

Esto equivale a decir, en la medida en que la sociedad no entienda y no logre identificar qué hacer con las herramientas y desarrollos tecnológicos que buscan ser masificados a manera de emergencia nacional, no será posible lograr la apropiación y por consiguiente uso real y concreto de las mismas; las TICs no serán tan importantes para la sociedad si no se acompañan de procesos que respondan a las necesidades inmediatas de la sociedad, si no responden a brechas ya existentes nunca cerradas.

Otro de los puntos importantes de señalar en este tema son las organizaciones estatales, es claro que se buscan cambios positivos sustanciales en sus procesos, pero se debe tener en cuenta que de la misma forma se generan nuevos problemas, por ejemplo el cruce de información puede presentar al interior de cualquier organización estatal en el momento de implementar sistemas de diferente índole, pero que responden a la misma formulación y búsqueda de la modernización en su funcionamiento, lo que en el área se conoce como políticas de interoperabilidad.

LO TECNOLÓGICO Y LO POLÍTICO EN LA INTEGRACIÓN DEL CONCEPTO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

El uso de la tecnología como herramienta para reforzar el ejercicio administrativo no es una novedad en el sector público, pero en la última década se presenta la emergencia de estrategias nacionales, en América Latina y el Caribe, encaminadas a masificar el uso de las TICs como herramienta que permita lograr la confianza del ciudadano en el Estado y sus organizaciones, punto en el cual el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) enfatiza:

“Concebimos el GE como parte de una modernización de las formas de administrar lo público, pero en un sentido amplio, las TICs son un medio para alcanzar este objetivo y no un fin en sí mismo. Esta conclusión es particularmente importante

para la realidad de los países de la Región, donde lo más importante en una estrategia de GE no es la tecnología en sí, sino la modernización de la Administración Pública entendida como un proceso integral, y donde una de sus componentes son precisamente las TICs .” (2003, Pág. 21)

Clasifica además las posibles definiciones de acuerdo al campo de aplicación y uso, es decir, por ejemplo en el campo tecnológico el Gobierno Electrónico es: “La capacidad que ofrecen las TICs para desarrollar y ofrecer información y servicios públicos a través de medios telemáticos, habitualmente Internet.”. Para el gobierno es “el medio para modernizar la gestión pública a través de las TICs en busca de mejores prácticas, mayor control y transparencia, y más agilidad”.

Para los usuarios es:

“La oportunidad de acceder y participar activamente en los servicios públicos, de forma más flexible y sin recurrir a las dependencias del Estado. También significa más información, más puntual y a cualquier hora”. (2003, Pág. 23).

El Gobierno Electrónico, es una herramienta de gestión, con la cual se busca modernizar el funcionamiento del Estado, mas sin embargo, existen factores que se deben tener en cuenta para lograr una definición aplicada, esto es, que corresponda con el contexto en el cual se quiere lograr su aplicación.

Para la académica argentina Susana Finquelievich, al analizar los casos específicos de Argentina, Bolivia y Brasil en el tema de la construcción de una estrategia de Gobierno Electrónico, presenta la siguiente definición:

Gobierno Electrónico o digital es el conjunto de procesos o métodos de administración basados en sistemas electrónicos –fundamentalmente en Internet, para mejorar la manera en que un gobierno realiza sus operaciones a nivel interno, con otros niveles de gobierno, y para que los ciudadanos puedan efectuar trámites en línea. Su fin es proporcionar la información –rendición de cuentas, informes de actividades, programas, planes, proyectos, etc.- que los ciudadanos necesitan para evaluar el desempeño de sus funcionarios y para participar en diversos grados y maneras en decisiones que los atañen (2004; Pág. 121).

Ahora bien, María Clara Gutiérrez Gómez, en el ejercicio que desarrolla frente a la labor que considera pertinente a ser emprendida por los Estados al llevar a cabo la implementación de una estrategia de Gobierno Electrónico, pone a consideración la siguiente definición:

El Gobierno Electrónico se constituye en un esquema de gestión pública basado en la tecnología de información y las comunicaciones, con objetivos inmediatos de optimizar sus esfuerzos, su forma, por ejemplo, que no sea necesario hacer más de una vez un trámite ante entidades diferentes. Para ello se debe desarrollar un Gobierno Electrónico en el que los diferentes departamentos estén comunicados, utilicen la misma tecnología y se enfoquen hacia el ciudadano. (2003, Pág. 27)

Katherine Reilly en la revisión que lleva a cabo acerca de las diferencias presentan algunos programas de e-gobierno de ocho países latinoamericanos y el Caribe, expone interesantes resultados en el año de realización del estudio (2004); es claro precisar que muchas de esas características estudiadas por ella en ese momento han venido cambiando, razón por la cual, se hace referencia solamente a los aspectos conceptuales.

Plantea dos diferencias que se deben tener en cuenta al hacer mención al concepto de e-gobierno, tomando como centro de referencia el uso de las TICs por parte del gobierno, donde en primera instancia toma en consideración el uso de las TICs en el contexto de la administración de gobierno y el uso de las TICs fuera del gobierno, específicamente en función de la comunicación.

La Comisión Europea en comunicado emitido en Bruselas para el año 2003, define la Administración Pública Electrónica (e-administración) y el Gobierno Electrónico (e-gobierno) en un solo lugar, al decir que:

“Es el uso de las TICs en las administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo de las políticas públicas” (2003).

Definiciones pueden haber tantas como de la misma forma existen estrategias de Gobierno Electrónico a nivel mundial en cada uno de los países; se busca resaltar la vigencia que viene tomando dicho concepto en el ejercicio de la Administración Pública, en las políticas

públicas y en general como concepto que debe ser plenamente investigado para entender su alcance en la configuración de políticas públicas frente al avance en la sociedad de la información y el conocimiento en general, o a escala nacional, en la implementación de una estrategia de Gobierno Electrónico.

CONCLUSIONES

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) en los procesos de la sociedad, tanto personales (o de su esfera privada) como grupales (o de la esfera pública) propicia la necesidad y pertinencia de establecer diferenciados campos de investigación; diagnósticos sobre la forma como se han introducido y relacionado las TICs en diferentes ámbitos (educación, gobierno, investigación, diversión, arte, entre otros), estudios sobre las posibilidades de integrar las TICs en más aspectos que “requieren su uso” (salud, industria química, construcción, democracia, contaminación ambiental, entre otros) y sobre los impactos de su uso para la humanidad en general.

Al respecto, son varios los puntos de vista de académicos desde diferentes áreas de estudio como: antropología, sociología, ciencia política, Administración Pública, Derecho, entre otras; de la misma forma que varía el nivel de la participación y análisis de los organismos internacionales: UE, OEA, CEPAL, BM, BID, FESCOL, RICYT, ITU, ISOC, CO NLAC entre otras; en la determinación de políticas públicas que integren el uso masivo de las TICs en los diferentes sectores que constituyen los Estados en el ejercicio administrativo y gubernamental.

La sociedad de la información como concepto ya hace parte de las agendas políticas de todos los países del mundo que buscan relacionarse con el uso intensivo de las TICs; además buscan compromisos y esfuerzos internacionales para lograr disminuir la diferencia en el avance hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento, puesto que la misma dinámica del uso masivo de las TICs y el “fácil” acceso a las mismas por parte de las autoridades gubernamentales en cada Estado, imprime una nueva dinámica en la búsqueda del desarrollo y el crecimiento económico.

Existen índices encargados de evaluar la penetración de las TICs en los Estados, los cuales determinan escalas regionales, continentales y mundiales sobre los que

se clasifican los países en temas como: el avance en la implementación de estrategias de gobierno electrónico, número de computadores por habitante, grado de preparación de los países para utilizar las ventajas de las TICs, desempeño de las instituciones públicas en el uso de las TICs; índices que pueden ser generales o compuestos por mediciones específicas.

Como transc científico se pueden definir las cuestiones de hecho que pueden enunciarse en el lenguaje de la ciencia pero que en principio o en la prácticas, es imposible que ésta los resuelva, diría Majone citando a Alvin Weinberg, al mostrar que el análisis de las políticas públicas es un área que se alimenta así misma de diferentes áreas del conocimiento. Razón por la cual, adentrarse desde las Ciencias Sociales hacia estos temas, no es justificación para dejar de lado el papel de las tecnologías en la configuración de nuevos escenarios de discusión.

Se recomienda el seguimiento y la evaluación constante desde la academia frente al avance de la sociedad en el uso masivo de las TICs, así mismo un constante seguimiento y evaluación frente a la pertinencia del uso masivo de las mismas en la sociedad y el Estado; la relación constante de la universidad como traductora de la realidad de mutaciones e influencias imperceptibles que al final del proceso recaen sobre los contextos sociales y muta sus formas de vida.

Finalmente un llamado al no caer en la “rápida” dinámica que toma el tiempo en detrimento de la pérdida de memoria del espacio y los procesos que se impregnan de velocidad.



Fotografía 5: Era digital. Recuperado de: <http://us.123rf.com/400wm/400/400/fourseasons/fourseasons0705/fourseasons070500236/954504-concepto-era-digital-escapar-del-cautiverio-digital-la-libertad-el-descanso-la-relajacion-nuevas-idee.jpg>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bobbio, N. (1997). Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Castells, M. (1998). ¿Hacia el Estado red?: Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. Recuperado el 20 de abril de 2010, del sitio Web del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina: <http://cdi.mecon.gov.ar>

Castells, M. (2006). La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. 1 La sociedad red. México: Siglo XXI editores.

Castells, M. (2007). Innovación, libertad y poder en la era de la información. En De Moraes, D. (Coord.) Sociedad Mediatizada (pp. 175 – 182). Barcelona: Gedisa S. A.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2002). Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Recuperado el día 13 de marzo de 2010 del sitio web <http://www.itu.int/wsis/index.html>.

Cotino H., Lorenzo (Coord). (2005). Libertades, democracia y gobiernos electrónicos. Albolote: Editorial Comares.

Giandomenico, M. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: Fondo de Cultura Económica.

Gutiérrez, G. & María C. (2003). Derecho de Internet y telecomunicaciones. Bogotá: Legis.

Gamboa B, R.H. (2003). Derecho de Internet y telecomunicaciones. Bogotá: Legis.

Mattelart, A. (2002). Historia de la sociedad de la información. Buenos Aires: Paidós SAICF.

Mattelart, A. (2007). ¿Hacia qué “Nuevo orden mundial de la información”? En Sociedad Mediatizada (pp. 183 – 197). Barcelona: Gedisa

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Tecnologías – OEI (2002). Declaración de Bávaro. Recuperado el día 23 de marzo de 2010. En: <http://www.oei.es/xiicumbredec.htm>.

Patrice, F. (2001). Lo Imaginario de Internet. Madrid: Editorial Tecnos.

Poggi, E. (2007). Una introducción a la interoperabilidad como base fundamental del gobierno electrónico. En Kaufman, E. (Coord.) Políticas públicas y tecnologías: Líneas de acción para América Latina. (127 – 143). Buenos Aires: La Crujía Ediciones.

Valenti, P., Anta, R. & Bendersky, M. (2003). Manual.gov. Estrategias de gobierno electrónico en los países de la región 1: La definición de un modelo de análisis y estudio de casos. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Vargas, A. (2001). Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Bogotá: Almudena Editores.



Competencias Laborales

Competencias Laborales para los empleados Públicos Colombianos

La ESAP lidera el Fortalecimiento de las Competencias laborales en el sector público colombiano como una herramienta para la Gestión.



Mayores Informes

Bogotá., D.C. / Escuela Superior de Administración Pública ESAP / Calle 44 No. 53-37 CAN
www.esap.edu.co / subdireccion.proyeccion@esap.edu.co / PBX: 2 202790 ext. 7315-7010



alerta-cambio-climatico.jpg alertaclimatico.com.ar

Cambio climático y soberanía en los territorios.

Cambio climático y soberanía en los territorios¹.

Diego Armando Rodríguez Panqueva²

RESUMEN

El cambio climático como riesgo global es un fenómeno que ha desatado una dinámica política sin precedentes, su carácter global y sus impactos diferenciados exigen novedosos y complejos mecanismos jurídicos, políticos y económicos que permitan la formulación de políticas acordadas para enfrentar esta amenaza. Sin embargo se ha evidenciado la incapacidad de los marcos de regulación nacional e internacional para formular la urgente repuesta que el problema requiere. Por el contrario, se han fortalecido mecanismos de mercado y estrategias geopolíticas que agudizan los conflictos socio-ambientales.

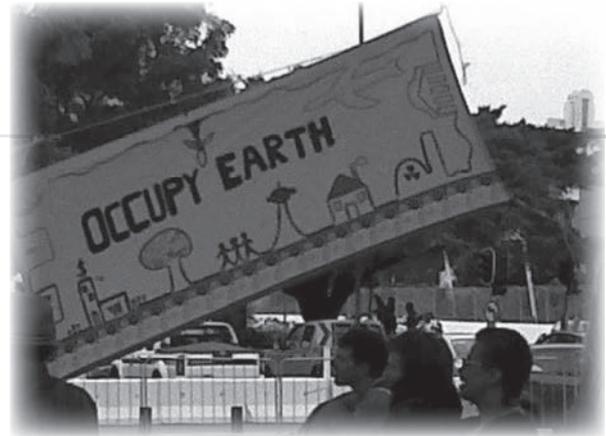
Tanto las acciones globales, en las que prevalecen los intereses de las corporaciones, como las acciones locales por parte de comunidades han determinado el desarrollo de esta novedosa dinámica política que pone en cuestión los conceptos de soberanía o autoridad estatal. Pero es desde las practicas de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

PALABRAS CLAVE:

Cambio climático, crisis ambiental, soberanía, mecanismos de desarrollo limpio.

ABSTRACT

Climate change as a global risk is a phenomenon that has unleashed unprecedented political dynamics, its global nature and different impacts require novel and



Fotografía 1: Manifestación ciudadana 1. Conferencia sobre cambio climático. COP 17. Durban, Sur África. Nov. 2011. Por: Rosalia Soley.

complex legal, political and economic mechanisms that allow the formulation of common policies to address this threat. However, national and international regulatory frameworks have been unable to develop the urgent response the problem requires. On the contrary, market mechanisms and geopolitical strategies have been strengthened that only exacerbate environmental and social conflicts.

Both global actions, in which prevail corporate interests, as actions by local communities have shaped the development of this new political dynamic that call into question the concepts of sovereignty and state authority. But it is from the actions of social movements in Latin America in their territories that new proposals arise to build social, economic, and cultural values and policies which integrate biological and cultural diversity.

KEYWORDS:

Climate change, environmental crisis, sovereignty, clean development mechanism.

1

Este artículo fue inicialmente presentado como ponencia en el Segundo Coloquio de Administración Pública realizado entre el 10 y 12 de noviembre de 2009 en Bogotá y posterior a ello le fueron realizadas algunas modificaciones.

2

Administrador Público y actual miembro de Censat Agua Viva – Amigos de la Tierra Colombia. Contacto: sisoyyodie@gmail.com

INTRODUCCIÓN

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

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

La inconsistencia de los proyectos políticos locales, nacionales e internacional y criterios claros para organizar el territorio determinan diversas formas de interpretar el fenómeno del cambio climático de acuerdo a su territorialidad, la visión que prevalece en los espacios internacionales donde tienen mayor incidencia las corporaciones y los gobiernos se caracteriza por considerar al cambio climático como un riesgo global que exige acciones acordadas, las cuales deben ser lideradas por los organismos internacionales.

En este sentido consideran la existencia de un riesgo homogéneo y único para toda la humanidad, consideración que solo puede hacerse bajo la hipótesis de que existiera un fenómeno que nos afectara a todos por igual sin diferencia de nuestra condición económica, social o territorial, la amenaza de un cataclismo planetario que se expresara en iguales dimensiones en todo el globo es un escenario inexistente y absolutamente improbable, el calentamiento global y la contaminación de la naturaleza son expresión de la crisis ambiental, “el incremento de la pobreza, la marginación y el deterioro de la calidad de vida de la población expresan la dimensión social de esta degradación ecológica” (Leff, 2004, p. 353), siendo los países del sur, más precisamente

el “sur global”³ el más vulnerable frente a los riesgos ambientales debido a que su población está ligada a la tierra, al agua y la diversidad, por el carácter de las actividades económicas que realizan, sin embargo esta vulnerabilidad esta definida en mayor medida por la amenaza histórica de un modelo de intercambio ecológico desigual entre países del norte y del sur cuya consecuencia es la actual crisis climática y civilizatoria.

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

SOBERANÍA Y CRISIS AMBIENTAL

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

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

El cambio climático es un fenómeno que se relaciona directamente con los procesos de contaminación y destrucción de numerosos ecosistemas alrededor del planeta, su particularidad desde una perspectiva polí-

3

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

tica radica en que no convoca a grupos de naciones, sino a todas las naciones del planeta, su territorialidad se abarca a la territorialidad del planeta en su conjunto, por lo cual la dimensión de la crisis climática es de carácter planetario en términos tanto biofísicos como políticos.

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

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



Fotografía 2: Manifestación ciudadana 2. Conferencia sobre cambio climático. COP 17. Durban, Sur África. Nov. 2011. Por: Rosalía Soley.

El papel de la regulación estatal aunque se ve sobrepasado por instancias internacionales no pierde su relevancia, “el estado pierde el control de la regulación social [y territorial] pero gana el control de la metaregulación, es decir, de la selección, coordinación, jerarquización y regulación de aquellos agentes no estatales que, por subcontratación política, adquieren concesiones de poder estatal.” (De Sousa, 2005, p. 89), en el desarrollo de la “economía del cambio climático”⁴ esto es fundamental, ya que de ello depende que sea posible establecer unas condiciones de mercado comunes que incentiven las reducciones de carbono a la par que se garanticen inversiones para la transición hacia economías bajas en carbono, posible en aquellas economías con bajas emisiones de carbono, una alta capacidad de mitigación del cambio climático y altamente vulnerables a los impactos del mismo.

Es así como las acciones globales concertadas para enfrentar el cambio climático corresponden directamente con el impulso de proyectos a nivel local respaldados desde las políticas de carácter nacional y las autoridades ambientales, en este sentido el estado no pierde la capacidad de regular por el contrario “asume la gestión y legitimación, en el espacio nacional, de las exigencias del capitalismo global” (De Sousa, 2005, p. 63).

Es así como la política ambiental se reduce a restricciones, permisos y sanciones, pero en condiciones de riesgo global, esta política no está en la capacidad de modificar las formas de apropiación de la naturaleza, los gobiernos frente a los problemas ambientales se comportan de manera eventual, “a los estados les gustaría considerar la política ambiental como una rama especializada más de la política” (Martínez, 2004, p. 255), de acuerdo al concepto neoclásico de que “el crecimiento económico mejora tanto la cantidad de recursos económicos disponibles para actividades de protección ambiental como la aceptación por parte de la sociedad de mayores gastos destinados a esta actividad” (Pérez, 2003, p. 96), considerando al medio ambiente como un sector más en el cual se puede invertir o regular mediante restricciones y normas legales, eco impuestos o mercados de permisos transables.

4

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

LA INCAPACIDAD DE UNA RESPUESTA EFECTIVA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

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

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

Dentro de la arena política internacional a la vez que se adquieren compromisos políticos para enfrentar las problemáticas ambientales se definen los mecanismos económicos a aplicar de acuerdo a los riesgos identificados, la economía y política internacional se ecologizan, los compromisos políticos de los Estados exigen entonces aplicar mecanismos definidos por los organismos internacionales que regulan la economía internacional, privilegiando una libre competencia económica en donde las naciones, pueblos y culturas no obstruyan el flujo de capital y apropiación de co-

nocimiento, diversidad y fuentes energéticas, como lo expresa Sachs (2001) “los acuerdos sobre medio ambiente buscan proteger la herencia natural, los económicos que se dan a la par de estos buscan garantizar los derechos para explotarla” (p. 26).

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

MECANISMOS DE DESARROLLO LIMPIO

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

“Si un país tiene niveles de emisión por encima de los que le fueron asignados, está en la posibilidad de comprar permisos de emisión a aquellos países que, por estar por debajo de los niveles de emisión autorizados, tienen la posibilidad de vender parte de sus derechos. La idea por consiguiente es dejar que la asignación de las reducciones de emisiones entre países sean determinadas por el mercado” (Rodríguez Becerra, 1994, p. 126).

Estos mecanismos fueron establecidos en el protocolo de Kyoto, uno de los acuerdos ambientales más significativos, pero además de ello, uno de los esquemas de comercio de emisiones más avanzado como lo define

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

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

El comercio de emisiones supone una serie de injusticias, mencionadas por Buitrón (2000. p. 17), que se encierran en cuatro problemáticas: a) Evasión de la responsabilidad de reducir las emisiones, b) derechos de propiedad sobre los sumideros, c) plantaciones de carbono y d) traslado de la responsabilidad del cambio climático a los países del sur. A continuación se profundizara sobre cada una de estas problemáticas.

EVASIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE REDUCIR EMISIONES

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

Derechos de propiedad sobre los sumideros

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

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

Dentro de la arena política internacional a la vez que se adquieren compromisos políticos para enfrentar las problemáticas ambientales se definen los mecanismos económicos a aplicar de acuerdo a los riesgos identificados, la economía y política internacional se ecologizan.

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

Plantaciones de Carbono

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

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

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

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

En suma, los instrumentos mediante los cuales se hace efectivo el comercio de emisiones y los proyectos en los cuales se materializa las políticas de mitigación son

las formas de trasladar la responsabilidad del cambio climático a los países del sur.

El supuesto de que significa lo mismo reducir emisiones en cualquier parte del mundo y el criterio de eficiencia económica bajo el cual se reducen las emisiones, resulta en inefectivas propuestas de mitigación que carga la responsabilidad del cambio climático a aquellos países que no son responsables, aumentando así la deuda ecológica de las economías industrializadas que no permiten efectivas políticas de mitigación sobre aquellas acciones que más aportan al cambio climático y que por el contrario fomentan políticas que permiten mostrar una reducción de emisiones mientras estas aumentan en términos reales.

SOBERANÍA EN LOS TERRITORIOS

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

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

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

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

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

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

Son las experiencias locales las que han constituido efectivas formas de resistir a aquellas actividades que destruyen los territorios y buscan mantener un modelo de desarrollo extractivista, entre las alternativas se encuentra no permitir las actividades extractivas, dejar el petróleo bajo el subsuelo, decir no a los monocultivos, no a las camaroneras, no a la biopiratería, no a la privatización del agua y de la vida en todas sus expresiones,

no a los transgénicos ni a los derechos de propiedad sobre semillas, no a las hidroeléctricas y no a las falsas soluciones frente al cambio climático.

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

El cambio climático de manera inevitable afectará múltiples ecosistemas, afectando la biodiversidad en los países tropicales y disminuyendo la capacidad de regulación de ciclos como el del agua y el carbono

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

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

Se están constituyendo formas sociales particulares a



Fotografía 3. Manifestación ciudadana 3. Conferencia sobre cambio climático. COP 17. Durban, Sur África. Nov. 2011. Por: Rosalía Soley.

su medio biofísico que sin hacer del todo explícitas las múltiples causas de las amenazas y las condiciones de vulnerabilidad, desarrollan una respuestas efectivas a la contaminación del agua, destrucción y deforestación de los bosques, manejo de basuras, protección de semillas, degradación del suelo y una serie de problemáticas que abundan debido a la prioridad dada a la industria minera, petrolera, de agroquímicos y agroalimentarias, de madera y pulpa de papel y las mas recientes industrias de agro combustibles.

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

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

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

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

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

Es así como la soberanía nacional decae ante el desconocimiento de la pluralidad que en los territorios nacionales existe, ahora son las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes las únicas que pueden garantizar un ejercicio soberano que ponga límites a los mercados transnacionales, las políticas de expropiación y privatización y a la apropiación de la vida en todas sus formas, a la vez que se busca restablecer el equilibrio social y natural de las sociedades latinoamericanas, defendiendo los derechos humanos y colectivos y reconocimiento derechos que hoy desafían los marcos legales, jurídicos y políticos como el derecho originario de aquellos que ancestralmente han ocupado el territorio y los derechos de la Madre Tierra.

CONCLUSIONES

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

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

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias & Guerrero.** (1996). Las advertencias del SAR, Desarrollo sostenible. Edición especial.
- Buitrón, R.** (2000). Plantaciones de Árboles como Sumideros de Carbono, el caso de Ecuador. En Amigos de la Tierra Internacional y Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, Árboles Problemáticos.
- Carbon Trade Watch.** (2003). El cielo no es el límite: El mercado emergente de gases efecto invernadero. Amsterdam: Adelante.
- Conferencia Mundial** de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra.
- (2010). Conclusiones Finales Grupo De Trabajo 1:** Causas Estructurales. Recuperado el 7 de septiembre de 2010, del sitio web de la conferencia: <http://cmpcc.org/>
- De Sousa Santos, B.** (1997). De la mano de Alicia: lo social y lo político en la postmodernidad. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho Universidad de los Andes.
- Escobar, A.** (1999). El final del salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea. Santafé de Bogotá: CEREC.
- Funtowicz, S. & Ravetz, J. R.** (2000). La ciencia posnormal: ciencia con la gente. Barcelona: Icaria Editorial.
- Granda, P.** (2005). Sumideros de carbono en los Andes ecuatorianos. Montevideo: Acción Ecológica.
- Leff, E.** (2004). Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Martínez Alier, J.** (2004). El ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración. Barcelona: Icaria.
- Pérez R, M.** (2003). Dimensiones biofísicas del comercio exterior colombiano, Evidencias del intercambio ecológicamente desigual para el periodo 1970-2002. En Economía industrial, N. 352.
- Rodríguez Becerra, M.** (1994). Crisis ambiental y relaciones internacionales, Hacia una estrategia colombiana. Bogotá: Cerec.
- Sachs, W.** (2001). Globalización y sustentabilidad. World Summit Papers of the Heinrich Boell Foundation, 6.
- Sassen, S.** (2001). ¿Perdiendo el control?: la soberanía en la era de la globalización. Barcelona: Ediciones Bellaterra,
- Stern, N.** (2007). El informe Stern, La verdad del cambio climático. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Serres, M.** (1991). El contrato natural. Valencia, España: Pre-Textos.



SISCAP

Sistema Nacional de Consultorios en Administración Pública

El SISCAP, presta un servicio gratuito y especializado de apoyo al proceso de descentralización, dando respuesta puntual a las consultas que sobre gestión pública hacen los servicios del Estado y la ciudadanía en general.

El SISCAP pone a disposición de todos los funcionarios del país la más completa base de datos con banco de preguntas y respuestas sobre aspectos de la administración pública.

Consultenos en:

<http://websiscap.esap.edu.co>



La otra cara del desarrollo:
El desmonte de la política ambiental
en Colombia 2002-2012

La otra cara del desarrollo: El desmonte de la política ambiental en Colombia 2002-2012

Eimy Tatiana Ramírez Cárdenas¹

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

Manuel Zapata Olivella.
Fragmento Tierra Mojada



Fotografía 1: Campaña internacional WRM "las plantaciones no son bosques". Recuperado de: http://1.bp.blogspot.com/_GIYFbU2Vagw/T0220dhRj6I/AAAAAAAAABs/xC-9D89q-2s/s1600/plantacionesnosonbosques.jpg

Campaña internacional WRM
“las plantaciones no son bosques”²

RESUMEN

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

Al cumplirse los primeros 15 años de la reforma institucional que dio origen en Colombia al Sistema Nacional Ambiental (SINA), el Ministerio de Ambiente, Vivienda

y Desarrollo Territorial (MAVDT), surgen infinidad de interrogantes frente al desarrollo de la política ambiental en Colombia, a partir de los cuales es indispensable realizar un análisis sobre las limitaciones y desafíos que ha tenido no solo la institucionalidad ambiental para

1

Administradora Pública. Ambientalista. Ponente II Coloquio de Administración Pública. Contacto: souslapluie1@gmail.com

2

Tomado de: <http://www.wrm.org.uy/>

recoger el tema sino también, las tendencias y retos que la dinámica económica y política imponen y los impactos sociales y ecológicos sobre los territorios.

PALABRAS CLAVE:

Desarrollo rural, político ambiental, político forestal, territorio, agronegocio, mercantilización, agua, alimentación, bosques, públicas.

ABSTRACT

Climate change, economic globalization and development strategies are global issues that pose new challenges requiring major shift in attitudes of many of the country's environmental priorities, given the increasing degradation of strategic ecosystems such as: moors, water privatization, growth of agribusiness, food crisis, and other vectors, the immediate prospects to the rapid increase in mining, biofuels and exploitation of hydrocarbons.

Celebrating its 15 years of institutional reform in Colombia led the National Environmental System (SINA), the Ministry of Environment, Housing and Territorial Development (MAVDT), plenty of questions arise from the development of environmental policy in Colombia, from which it is indispensable to an analysis of the constraints and challenges that not only has environmental institutions to collect the item but also the trends and challenges that impose economic and political dynamics and social and ecological impacts on the territories .

KEY WORDS:

Rural development, environmental policy, forest policy, territory, agribusiness, commodification, water, food, forests, public.

INTRODUCCIÓN

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

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

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

Desde 2002 hasta el presente, hay un claro debilitamiento de la institucionalidad y la legislación ambiental, en un esfuerzo gubernamental por adelantar iniciativas para la promoción de la inversión privada que flexibilizan muchos mecanismos para adelantar proyectos que pasan por el tema energético y el tema productivo, se ha reacomodado el panorama ambiental en el país dejando toda consideración ecológica queda supeditada a las políticas sectoriales y de inversión privada, replanteando inclusive todo el escenario de las políticas públicas.

La agricultura comercial resulta actualmente orientada desde los intereses de la empresarialidad, particularmente en la gran propiedad privada y de la concentración de tierras; así es como la avalancha del capital extranjero por el control de la producción agrícola y forestal, en los insumos, y en la expansión de los productos para exportación posible para los grandes retos supuestos del desarrollo económico.

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

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

En el caso colombiano en lo referente al tema de la madera, la Oficina de Cambio Climático dentro del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT cuenta con proyectos forestales aprobados como Mecanismos de Desarrollo Limpio, es decir sumideros de carbono, los cuales “a la fecha suman ocho, aun cuando se deben contabilizar como 12 puesto que uno de estos denominado Proyecto Forestal Nacional comprende cinco zonas del país”.

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

De otro lado, está la producción de la palma africana para el 1995 ya sumaban alrededor de 130.000 hectá-

La agricultura comercial resulta actualmente orientada desde los intereses de la empresarialidad, particularmente en los campos de la gran propiedad privada y de la concentración de tierras.

reas según datos de Fedepalma, siendo el principal cultivo de oleaginosas del país, fundamentalmente en las zonas norte, central y oriental. Los monocultivos de proyección agro combustible como palma aceitera, caña de azúcar, caña panelera entre otros, en términos de tierra, estos pasaron de 318 mil has (7,4% del total de tierras cultivadas) en 1980 a 560 mil (14,2%) en 2001, lo cual representa una dinámica de crecimiento del 2,1% promedio anual.

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

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

Pacífica del departamento de Nariño, Caquetá, Putumayo, Chocó, Guaviare y Vichada” . (Pérez. 2008: 83)³

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

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

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

Se encuentran por ejemplo beneficios a los particulares, se ‘premia’ por sus prácticas amigables con el medio ambiente. Este es el caso de la exoneración del impuesto a las ventas (IVA) a las inversiones en protección ambiental; y los beneficios en la liquidación del impuesto a la renta, al considerar como costos deducibles las inversiones ambientales. Igualmente se puede incluir dentro de estos instrumentos la eliminación de distintas cargas impositivas a la producción de biocombustibles, toda vez que la decisión de impulsar su producción y consumo se defiende, en buena medida, con argumentos propios de la política ambiental.⁴ Este tipo de medidas a la larga, otorgan infinidad de garantías para este sector, pero en cifras el impacto se da directamente a la institucionalidad ambiental por lo que desde este escenario también se siente el desmonte presupuestal del SINA aun cuando las prioridades ambientales del país siguen demandando de manera urgente a este sistema y al mismo ministerio.

REFORMA Y MINERIA

El proyecto de reforma al código de minas aprobado en 2012 se presentó con un contundente lobby y gestión del gobierno nacional, a través de sus Ministerios de Agricultura, Ambiente, Minas y Hacienda, a pesar de las numerosas manifestaciones de rechazo y de críticas tanto de las organizaciones indígenas y afrocolombianas como de respetadas autoridades científicas y jurídicas en materia ambiental.

La reforma al código y la locomotora se que emprendió se concibió para favorecer principalmente a las empresas legales y la entrega de títulos mineros. Este proyecto ha sido elaborado y concertado con la participación activa de los sectores ligados al mercado internacional del oro. A través de la locomotora minera,

3

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

4

Para tal efecto se combinan dos instrumentos de política: adicionar de manera obligatoria un 10 por ciento de alcohol carburante a la gasolina y exonerar a este biocombustible de los impuestos global, IVA y sobretasa que rigen para la gasolina. Según estimativos de Asocana, a mediados de 2007 se estarían produciendo al rededor de 26 millones de litros de alcohol carburante por mes (UPME, 2007). Esto representaría entonces, en el presente año un subsidio -un aporte de recursos del estado a la reproducción de alcohol carburante de \$206 mil millones por año en ordenes de magnitud, esto equivale a un subsidio anual que supera el 33 por ciento los aportes anuales promedio del presupuesto de la Nación (PGN) a todo el Sistema Nacional Ambienta (SINA) en el periodo 2002 a 2006.

se pretende entregarles en bandeja de plata 10 millones de hectáreas del país a las transnacionales mineras. También se pretende compensar los daños por parte de los inversionistas privados, a través del desarrollo de los llamados “Servicios ambientales”, a través de la valoración y conversión en “títulos valores” los recursos y servicios que prestan los ecosistemas naturales”,

De otro lado, le permite al Estado otorgar exenciones tributarias para el aprovechamiento del “potencial energético” de ecosistemas estratégicos.

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

Cuestión que termina por flexibilizar los permisos ambientales tiene como principal obstáculo el derecho a la consulta previa; dicha reforma al sistema ambiental prácticamente desregula la explotación minera al tiempo que a las comunidades les reconoce gran libertad para que emprendieran el aprovechamiento comercial de sus bosques, haciendo previsible una nueva oleada de industrias extractivas, con el consecuente impacto social, económico y cultural sobre los pueblos.

EL DESARROLLO RURAL

Esta política gubernamental se profundizó luego en los mandatos URIBE-SANTOS, de la misma que le ponía fin a la reforma agraria redistributiva dejando gravemente afectadas a las comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas cuyos territorios no han sido legaliza-

dos. El Desarrollo Rural, tiene como fin último limitar seriamente los derechos de las comunidades indígenas, al condicionar la titulación de tierras a lo establecido en los planes de ordenamiento territorial municipal, reduciendo los resguardos a hectáreas por cabeza,

En Colombia los departamentos con mayor presencia de cultivo de palma corresponden a Nariño, Meta, Casanare, Santander, Cesar y Magdalena. Estos concentran el 94% del área sembrada del país.

utilizando argumentos inconstitucionales utilizadas so pretexto de que los planes de ordenamiento territorial. (Mondragón. 2006:3), desconociendo títulos coloniales, y tratando como minoría a pueblos que en los Departamentos de Nariño, Chocó, Vichada, Guaviare, entre otros, no lo son. Hay que tener en cuenta que el 95% de los resguardos indígenas están sobre suelos no aptos para la agricultura, fundamentalmente bosques y páramos, este tipo de iniciativas de usufructo generarían una presión de incalculable impacto sobre estos ecosistemas de vital importancia para esos pueblos como para el resto de la sociedad colombiana. Sin embargo son en esos paramos donde se encuentran las minas de oro y metales para la extracción a cielo abierto

De otro lado, la restitución de tierras se ha pensado como una ley que permite la figura de saneamiento de territorios, un proceso de reestructuración de la tierra en el país, bajo la figura de usufructo.

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

El desarrollo rural y la política ambiental son dos ejemplos consolidados de política pública que bien merecen

ser analizados puesto que, constituyen un marco institucional para adelantar lo que el Gobierno Nacional en la agenda interna hacia 2019 se ha propuesto como “aprovechamiento de las potencialidades del suelo” y eso no es más que adecuar los territorios al plan agro-exportador de cultivos de tardío rendimiento. Sin embargo, vale aclarar que mientras este conjunto de locomotoras se imponen, se que fragmentan varios elementos de lo público para lograr privatizar los bienes comunes, eso si recordamos el caso de Curvaradó y Jiguamiandó en el Urabá chocono, donde se financió un proyecto palmicultor desarrollado por narcoparamilitares que habían desplazado la comunidad.

Estos proyecto definen el apoyo y la financiación de proyectos productivos, la adjudicación de tierras, el reconocimiento de derechos colectivos de comunidades indígenas y afro colombianas; los subsidios e incentivos, la tecnología, el soporte para riego y drenaje y hasta la expropiación y extinción de dominio deben estar dentro de dicho plan y con este criterio se interviene en el ordenamiento del territorio, y califican la propiedad rural.

De otro lado deben ser entendidos como un fenómeno dentro de un proceso histórico, donde el problema de la tierra ha sido el eje articulador de las conflictividades del país, y también son un compendio de ideas sobre la manera en que oficialmente se está abordando el tema agrario y netamente productivo, empero, el conflicto esta atravesado por infinidad de matices que pasan por cuestiones étnicas y ecológicas, que contradicen directamente una fase del capitalismo y son contrarrestadas tratando de imponer todo tipo de obligaciones en cuanto a la función social y ecológica de la propiedad colectiva indígena y afro, aun antes de que la misma sea reconocida por la Constitución y el Estado, todo bajo la modalidad o el criterio de “usufructo”.

DESARROLLO SOSTENIBLE O CRECIMIENTO ECONOMICO

En Colombia se ha observado claramente que el desmonte de lo ambiental tiene como finalidad integrar definitivamente el campo a los ciclos de producción y de acumulación de capital, intensificando el modelo extractivista. Asegurando entre otras, la inversión del capital extranjero. La lógica es la expansión y dominación total de las áreas más ricas de producción de ma-

terias primas vegetales y animales, la concentración del negocio y el alcance a toda la cadena industria, como un supuesto complemento a la demanda energética, en el caso de los agrocombustibles, que como se ha venido denunciando son una falsa alternativa energética.

Este proyecto de agro negocio no conoce fronteras, no distingue entre fronteras nacionales y es así como abiertamente empresas como Syngenta habla de la república unida de la soya, refiriéndose a los territorios del Cono Sur.



Fotografía 2: Laguna el Morro. Miraflores, Boyacá. Ene. 2011. Por: Paola Vargas Vaca

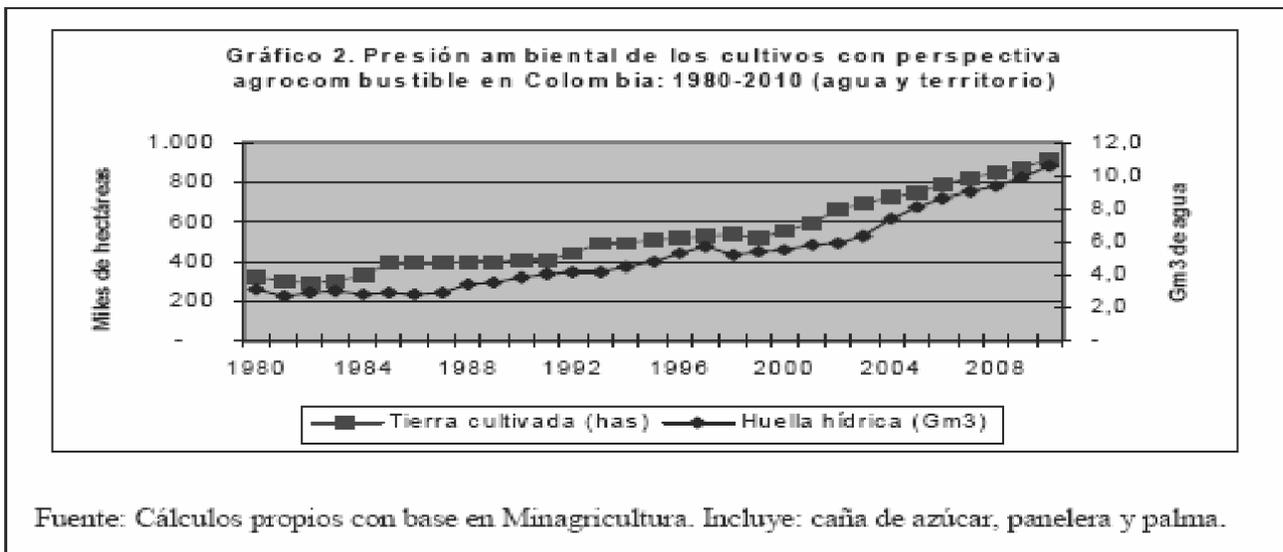
El hecho de la aparición de nuevas tecnologías y su aceptación y adaptación por las economías locales no significa ni garantiza que el país se adopte acceda a una nueva fase de crecimiento económico y desarrollo social que asegure la distribución equitativa de los beneficios obtenidos sobre la sociedad, por el contrario genera afectaciones entre las que distinguimos en materia económica: Readecuación del crédito y la deuda desde organismos multilaterales, por ejemplo: concentración de la tierra y el capital, concentración y centralización de los grupos empresariales, endeudamiento campesino, el pequeño campesino se ve expuesto a la pérdida de la tierra, ya sea vía endeudamiento y la exposición a las fluctuaciones mercado internacional o por el arrendamiento de la tierra.

Homogenización productiva, como se ha corroborado a través del documento, los monocultivos forestales y con proyección agro combustible.

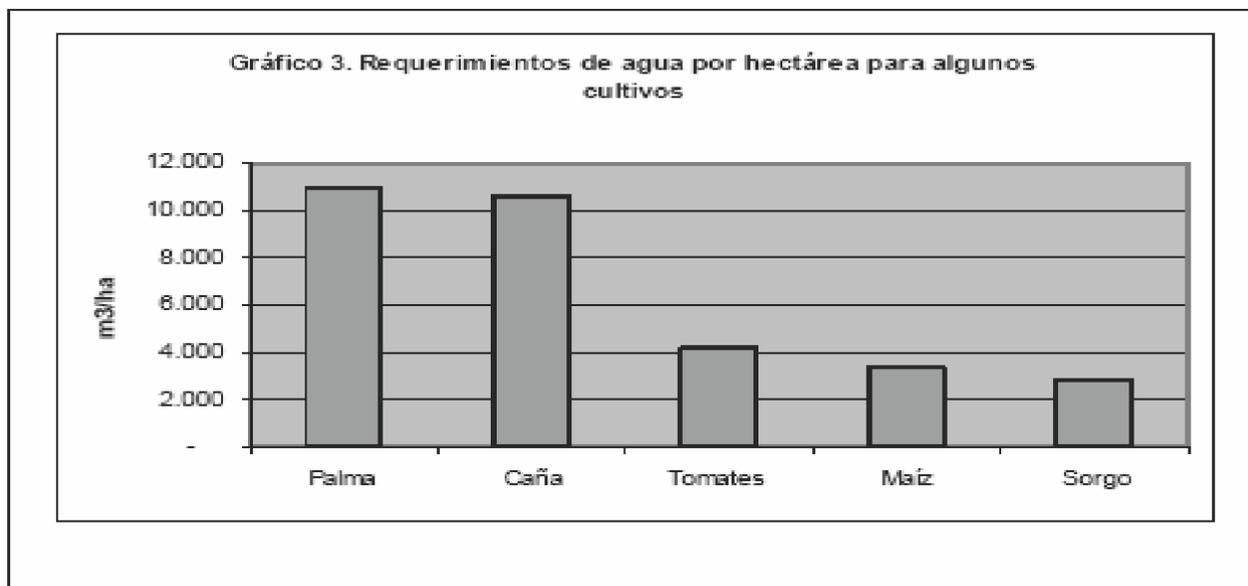
Pero no son los únicos, en Latinoamérica los ejemplos en materia productiva están controlados por grupos de empresas oligopolizadas, que se coordinan entre sí. Así, en la producción y comercio de granos, como la soja, maíz, trigo, arroz, girasol, están solamente Cargill, Monsanto, ADM, Dreyfuss y Bungue, que controlan el 80 % de toda producción mundial. En las semillas transgénicas, están la Monsanto, Norvartis, Bayer y la Syngenta que controlan toda la producción. En los lácteos y derivados encontramos a Nestlé, Parmalat y Danone. En los fertilizantes, empresas transnacionales controlan toda la producción de las materias primas: Bungue, Mosaico y Yara. En la producción del glifosato, materia prima de los pesticidas agrícolas, sólo dos empresas: Monsanto y Nortox. En la maquinaria agrícola también el oligopolio está repartido entre Agco, Fiat, New Holland, etc. (Stedile.2008: 2).

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

CUADRO No 1
CULTIVOS EN COLOMBIA 1980-2010
FUENTE: Pérez-Rincón, Mario Alejandro. 2008.



CUADRO No 2
AGUA POR HECTÁREAS PARA CULTIVOS
FUENTE: Pérez-Rincón, Mario Alejandro. 2008.



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

En materia social, se acentúan los problemas de desplazamiento, empobrecimiento, y al privatizarse los bienes naturales y las semillas las comunidades locales ven afectada su sobrevivencia, en un riesgo alimentario escabroso por la presión sobre cultivos de pan coger, la seguridad y soberanía alimentaría del país, porque más allá de sí hay productos alimentarios, el problema también pasa porque se pueda decidir qué producir. Porque quienes deciden producir frijol, maíz o papa, lo tienen que hacer con semillas transgénicas. De otro lado, las condiciones laborales en el campo, han pasado a semejarse a formas esclavistas.

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

CONCLUSIONES

Hay que desmitificar el concepto de “campo”, puesto que la propaganda oficial intenta hacer ver los proyectos y fondos destinados al fomento agropecuario, como ayuda a campesinos pobres, y que en realidad como sucedió con el caso de “Agro Ingreso Seguro (AIS)”, los fondos y subsidios se destinan a grandes empresarios agrarios latifundistas, arrendatarios de campesinos restituidos de manera tal que este concepto “el campo” parece estar escondiendo serias diferencias de clase.

Todo lo anterior conduce a reflexionar otra vez y de modo urgente el desafío que implica el tema ambiental no sólo desde las políticas públicas para fortalecer el SINA, también el debate pasa por el tema del conflicto interno; a pesar de las casi veinte propuestas de reordenamiento territorial nacional existentes, y del aplazamiento formal del tema en el Congreso y por parte de los sucesivos gobiernos desde la Constitución de 1991 que ordenó hacerlo efectivo, el asunto ha venido imponiéndose de la peor forma: cambios en la tenencia y en los precios de la tierra, así como la construcción de vías de comunicación, puertos aéreos y fluviales, y de enclaves agroindustriales lícitos o ilícitos, en zonas controladas por uno u otro actor armado legal o ilegal. A ello se suma la ya citada consolidación de enclaves petroleros, mineros y energéticos, cuyas políticas de seguridad son tan variadas como relacionadas cada vez más directamente con la guerra.

Ahora el gobierno Santos, pretende retomar el asunto del ordenamiento territorial, comenzado por el Proyecto de Ley de Tierras y de Víctimas, no es tan sencillo, y menos si se asume nuestro contexto como de postguerra o post conflicto. Todo esto parece querer relegitimar la democracia ante el concierto internacional, sin embargo, es claro que la propuesta política 2010-2014 es altamente recreadora del proyecto extractivista y un ejemplo de esto es el empeño por profundizar la

explotación minera de metales a cielo abierto, lo cual tiene preocupantes repercusiones sobre los territorios especialmente sobre los ecosistemas esenciales al ciclo del agua.

Para muchos trabajadores, la actividad forestal implicó el hacinamiento, la degradación de las condiciones de trabajo, quienes venían prometiendo bienestar económico y prosperidad para amplios sectores; terminaron de conformar un panorama laboral nada alentador.

De otro lado desde el Banco Mundial y en el Plan Nacional de Desarrollo se viene impulsando la estrategia REDD para la deforestación evitada, como una política de conservación que no es más que un mecanismo de control de los bosques para el negocio de carbono, con una meta de 200 mil hectáreas incluidas en proyectos de esta clase, sin tener en cuenta que el 50% de los bosques en Colombia se ubica en territorios de titulación colectiva. Los perjuicios sociales y ambientales de las plantaciones están directamente relacionados con el modelo florestal de escala industrial y el régimen de monocultivo, lo que implica la destrucción de ecosistemas y fuentes de agua, sustitución de tierras para la producción de alimentos por plantaciones, cambio en el uso tradicional de los bosques, etc.

Por eso es imprescindible un debate serio frente al tema, no aquél que promueve el ecologismo prístino, sino aquél que se hace en concertación disciplinar, entendiendo las dinámicas ecológicas con las que conviven las comunidades. También desde lo local, enfrentar los retos que las dinámicas económicas se quieren imponer, crear caminos directos entre agricultor y el consumidor; forjar procesos

de denuncia ante el endeudamiento pequeño y comunitario generando alternativas productivas.

Las políticas públicas no se están definiendo en un debate democrático o legislativo, se imponen desde escenarios internacionales y por intereses económicos, se manifiestan en programas y contratos añejos, amarrados. Los administradores públicos deambulan entre lo técnico y lo político, lo primero en muchos casos contribuye a anudar lógicas de poder y de acumulación, de devastación natural, donde prevalece la iniquidad y la injusticia social, la indignidad y la violencia a partir de prácticas corruptas ligadas a la privatización y mercantilización de los bienes públicos y comunes, entre ellos también la naturaleza; pero la política también en muchos casos implica proceso social de investigación para la transformación es mucho más compleja, implica la comprensión, la interpretación y la acción, como problemas del conocimiento, además de la reflexión y la crítica, la participación real, por la cual ese “ser comunitario” toma conciencia de la realidad para defender la vida y su reproducción, enfrentándose a las lógicas de dominación y empoderándose de su espacio social.

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

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

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



Fotografía 3: Arbol nativo y centenario. Miraflores, Boyacá. Ene. 2011. Por: Paola Vargas Vaca

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barreda, Andrés.** (2005). Geopolítica, recursos estratégicos y multinacionales.
- Camacho Otero, Juana.** (2006). Arquitectura Financiera y de Cooperación Internacional para la Mercantilización de la Vida.
- Escobar, Arturo.** (1999). El final del salvaje. El Desarrollo Sostenible: Diálogo de Discursos. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea. Bogotá: Giro Editores.
- Martínez Alier, Joan.** (2005). Capítulo I Corrientes del Ecologismo. El ecologismo de los pobres. España: Editorial Icaria.
- Mejía Gutiérrez, Mario.** (2004). La certificación como instrumento de dominación y de exclusión en agricultura orgánica.
- Mejía Gutiérrez, Mario.** (2006). Mercaderes de la Conservación.
- Mejía, Sandra.** (2005). Las concesiones de los parques nacionales.
- Mondragón, Héctor.** (2006). Estatuto de Desarrollo Rural, siete veces infame.
- Pérez-Rincón, Mario Alejandro.** (2008). Los agrocombustibles: ¿Sólo canto de sirenas? Análisis de los impactos ambientales y sociales para el caso colombiano. 2008. Agrocombustibles “Llenando tanques, vaciando territorios”. Censat Agua viva.
- Ruiz Marrero, Carmelo.** (2005). Comercio de Carbono. La Compra del Derecho a Contaminar.
- Stedile, João Pedro.** (2008). El capital internacional está dominando la agricultura brasileña. ALAI AMLATINA.
- Vélez, Germán.** (2006). Grupo semillas. Comunicado sobre la Ley forestal.

FUENTES

Ley de Desarrollo Rural, Ley 1152 de 2007.

Ley 1021 de 2006 “Ley General Forestal (Colombia) Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1021 de 2006 o Ley General Forestal (Colombia) Sentencia C-030 de 2008 de la Corte Constitucional de la República de Colombia (Colombia).

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

Decreto Legislativo 1090 (Perú) - Ley que Aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. (Publicado: 28-06-2008) Convenio 169 OIT “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” (Creado el 27 de junio de 1898, y en vigencia desde el 05 de septiembre de 1991).

Constitución Política de Colombia 1991 (Publicado: 1991).

Ley 70 de 1993 (Colombia) - En esta ley se reconoce a las comunidades negras como un grupo étnico, además en esta norma el Estado Colombiano adjudica a las comunidades negras la propiedad colectiva de sus territorios. (Publicada: 31/08/1993) DNP. 2007.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2007-2008.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2005.



Líder en el Saber Administrativo Público

Desde hace más de medio siglo la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, prepara a los colombianos para el servicio público con enfoque en la cultura política y la democracia participativa, en los niveles profesional, posgradual y de capacitación.

PREGRADO

Administración Pública
y Administración Pública Territorial.

POSTGRADO

Maestría en Administración Pública.
Especializaciones.

INVESTIGACIONES

En los campos del saber administrativo público.

ASESORÍA Y ASISTENCIA TÉCNICA

Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades y organizaciones prestadoras de servicio público.

La ESAP se internacionaliza mediante el desarrollo de 16 convenios internacionales activos y memorandos de entendimientos con los gobiernos de diversos países.



CAPACITACIÓN

- * Servicios de Capacitación por oferta y demanda.
- * Plan Nacional de Formación y Capacitación de Servidores Públicos para el Desarrollo de Competencias Laborales.
- * Programa de Capacitación para concejales: “Viernes del Concejal”.
- * Plan Nacional de Control Social a la Gestión Pública.
- * Suscripción de Convenios Interinstitucionales y Alianzas Estratégicas.
- * Teleconferencias Sobre lo Público.



Mayores Informes

Bogotá, D.C. / Escuela Superior de Administración Pública ESAP
Calle 44 No. 53-37 CAN
www.esap.edu.co / PBX: 2 202790 / Ext. 7101.

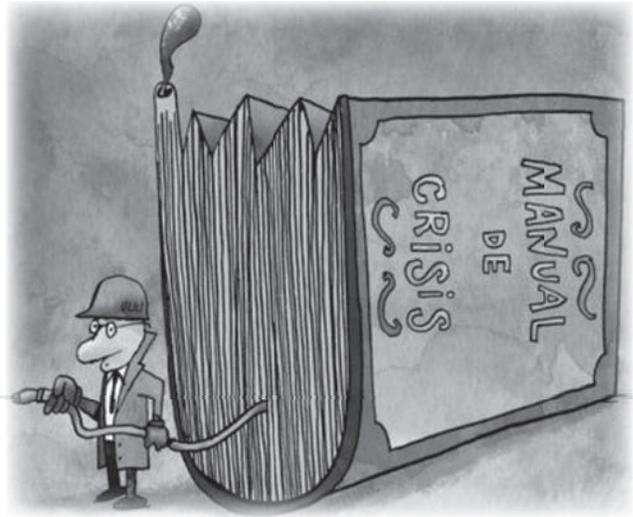


inversiones-disminuyen.jpg.saberinvertir.es

Crisis económica: Consecuencias en el mundo y en Colombia.

Crisis económica: Consecuencias en el mundo y en Colombia.

Daniel Ernesto Fonseca Ramírez¹



Fotografía 1: Manual de crisis. Recuperado de: <http://medios.batiburrillo.net/2009/02/16/el-gobierno-de-zapatero-ante-la-crisis-economica-en-espana.html>

RESUMEN

Cuando se revisan estos tres elementos: ESTADO, ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, se ve una interacción necesaria entre éstos, lo que determina tanto las posibilidades económicas como también la naturaleza de la acción del Estado, ya que éste se creó con la caracterización o con el fin de proteger y brindarle seguridad a las personas, por consiguiente el interrogante que surge es: ¿Cuál es o debería ser la acción de la Administración Pública con respecto al ESTADO y a la ECONOMÍA?

En un escenario de crisis económica generalizada y cuando se depositó la confianza, tal vez exagerada en el juego del libre mercado, justamente el mercado determinará en buena medida las relaciones sociales e igualmente el rol que asume la Administración Pública y por consiguiente el propio Estado.

La pregunta siguiente sería: ¿Cuál debería ser el rol del Estado en medio de la crisis? y ¿Cuál el papel de la Administración Pública en ésta?, al observar naturalmente, ¿Cuáles han sido las cuestiones críticas de dejar al libre mercado con una libertad excepcional?

PALABRAS CLAVES:

Estado, Economía, Crisis económica, Regulación, Privatización.

ABSTRACT

When reviewing these three elements: STATE ECONOMY AND PUBLIC ADMINISTRATION, is a necessary interaction between them that determines both economic opportunities and the nature of state action, since this was created with the characterization or to protect and provide security to the people, therefore the question arises: What is or should be the government's action regarding the state and the economy?

Against a backdrop of widespread economic crisis and when the trust was deposited, perhaps exaggerated in the free market game, it was just the market that will determine in large measures of social relations and also assumes the role of public administration and thus the State.

The next question would be: What should be the role of government in the midst of the crisis and what the role of government in this? Noting of course, what were the critical issues of letting the free market with exceptional freedom.

KEYWORDS:

State, Economy, Economy Crisis, Regulation, Privatization.

1

Administrador público ponente en el II Coloquio de Administración Pública. Contacto: daerfo@gmail.com

INTRODUCCIÓN

El Estado es la materialización de un pacto social, y en cierta medida el depositario de la voluntad colectiva cuya materialización, consolidación, dinámica puede determinarse en el proceso político, escenario en el que la Administración Pública a más de ser un proceso de toma de decisiones involucra también el cumplimiento de roles relacionados con la elaboración, implementación, evaluación y seguimiento de los programas, proyectos.

La economía, por ejemplo desde el punto de vista de la dinámica de la actividad productiva, genera los recursos del Estado a través de los procesos impositivos a partir, desde luego de que es ella misma la que determina en buena medida la cantidad de riqueza que posee una sociedad en un determinado momento. Las políticas estatales, cualesquiera que ellas sean (económicas, sociales, culturales, etc.) atenúan o refuerzan el bienestar social a través de la acción pública, como recolectar los tributos y redistribuir la riqueza, ya que se supone que esta en el centro del quehacer del Estado y por ende, de la Administración Pública, como administración de la cosa pública.

Es aquí donde se empezaría a analizar las relaciones Estado Sociedad-Estado economía y el papel, la naturaleza de esta relación. La retracción del Estado de muchas de sus funciones históricas que la sociedad misma le había atribuido y limitarse a un papel de “dejar hacer al mercado” puede favorecer relaciones asimétricas entre algunos grupos sociales -aquellos con cierto poder- en detrimento de otros que no acceden al poder de una manera sencilla. comenzamos a analizar el papel de la economía, y más de esta economía de libre mercado, en ese sentido, los grandes empresarios nacionales y extranjeros se acogen y asumen roles que de otra forma no los hubiera correspondido históricamente, en procura de defender abiertamente los intereses particulares a través del accionar político (incluido el lobby), como la regulación fuertemente influida por estos grupos de poder, la seguridad social, el empleo, salud, pensiones, recreación, seguridad integral para los niños, entre otros. El artículo está dividido en cuatro secciones que son: Crisis Económica, Modelo Hegemónico: privatización y regulación de mercados, La Crisis Mundial, ¿Y el caso colombiano?, finalmente se termina con las conclusiones.

CRISIS ECONÓMICA

La crisis económica se produjo por el exceso de confianza en el mercado, valga decir, la falta de un

Estado fuerte (solidez y de carácter) del Estado, para determinar la forma de poner algún tipo de límite al mercado. El mercado funciona, pero tal vez a favor de algunos grupos privilegiados que cooptan el Estado en beneficio propio, particular. Para poder examinar la situación actual en Colombia se debe revisar primero el primer modelo que comenzó a reinar e igualmente sus consecuencias.

En este orden de ideas lo que se observa es como la mala información, la poca colaboración entre: el Estado, los grupos económicos, los estudiosos de la ciencia económica y hasta la propia Administración Pública, por trabajar de una manera tan desorganizada, no permiten prevenir crisis mundiales como la que actualmente se vive. Pero igualmente en estas crisis hay que examinar las causas que produjeron esta crisis y así cuestionar ¿Cuáles son las fallas de estos tres elementos ESTADO, ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA? Elementos que se deben mejorar en el futuro; igualmente son estos momentos de coyuntura donde se puede visualizar, actuar y pensar la manera de dirigir de nuevo una economía nacional, así se determinará ¿Cuáles son los roles que se pueden asumir?, y ¿Cuáles deben ser las correcciones necesarias para poder determinar qué generó la crisis mundial económica, y las acciones que hicieron evidente la falta del Estado?



Fotografía 2: Economía sin refugio: El fin de la era del dólar. Recuperado de: <http://bloglemu.blogspot.com/2011/08/economia-sin-refugio-el-fin-de-la-era.html>

Posteriormente, revisar ¿Cuál es el modelo que guía a Colombia? y ¿Cuáles son las características que hicieron posible la potencialización y agudeza de la crisis económica en el país?, para determinar el punto en que comenzó a fallar Colombia y mostrar, igualmente, cuáles son los puntos críticos que debe atender la economía colombiana, para prevenir o mitigar de

una manera clara las posibles crisis económicas y así fortalecer la economía en la recuperación que necesita el país a futuro.

MODELO HEGEMÓNICO: PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN DE MERCADOS

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

Posterior a esto se da el documento denominado el “Consenso de Washington”, que divulgaba una serie de reformas para la política económica en el país, entre otros se encontraba la privatización de empresas estatales, estos con el fin de poder lograr una reducción del Estado en materia social e igualmente lograr un control en el gasto estatal.

Estas privatizaciones generalizadas en todos los campos de intervención antiguos del Estado, como los sectores de infraestructura (Andrés 2007: 114), telecomunicaciones (García 2004:376), en Colombia caso Telecom, que cobra mayor incidencia en los sectores en los cuales se creían que sólo el Estado podía participar al momento de la liberación de mercados, como se ha de suponer entran a jugar nuevos actores en el nivel económico, aparecen las grandes multinacionales las cuales se hacen cargo por medio de la adquisición de empresas estatales de estos nuevos mercados. Se dice por parte de los defensores de este mecanismo que el mercado es el mejor asignador de los recursos, ya que solamente el mercado funcionaría donde se pueda aplicar el principio de exclusión (Musgrave 1992: 52), esto significa que cuando se da el principio de exclusión se pueden repartir mucho más eficientemente los recursos, debido a que éstos son competidos por las empresas y en este caso se da un juego libre entre la oferta y la demanda, la cual va a determinar en última instancia cuál es la mejor en cantidad de producción, y cerciorándose igualmente que la cantidad de bienes producidos, puedan responder a las necesidades de los consumidores e igualmente se maximizará las ganancias que se logren obtener por parte de los productores de estos bienes. Bajo este panorama e igualmente en cada campo sea comunicaciones e infraestructura,

se buscaba en últimas que este principio se pudiera ejercer en el campo privado, sino que se pensó cómo estos principios afectaran al campo público, craso error, debido a que sí se producen fallas en el mercado éstas van a reflejarse en el mercado y obviamente éste no será perfecto como puede suceder en los bienes públicos y las asimetrías de información, entre otros.

Además de esto los bienes públicos, rivalizan con el concepto de Musgrave, ya que éstos al ser consumidos por una persona no impiden de ninguna manera que se reduzca el consumo de otra (Stiglitz, 2000: 150), ya que el Estado no excluye a cualquier persona sobre el derecho de poder utilizar este recurso, un ejemplo claro es la seguridad, ésta es un servicio de y para todos; es decir que por utilizarlo una persona no excluye a ninguna otra persona utilizar este servicio.

A manera de conclusión, un bien público tiene doble característica, una que no es excluyente y la otra que es un bien que al momento de ser utilizado por una persona en ningún caso se disminuye de otra persona, estos bienes son conocidos como bienes públicos puros. Pero igualmente Ferroni recuerda que: “Al existir bienes públicos puros, existirán bienes públicos impuros los cuales se caracterizan por ser parcialmente no rivales o excluyentes”. (Ferroni y Mody 2004: 84).

Cuando llega la privatización a todos estos sectores donde únicamente el actor era el Estado, se hace necesario crear controles que puedan medir y asegurar la prestación debida de estas funciones que el Estado ya no cumple exclusivamente, porque éste entra a competir con actores privados que pueden prestar el mismo servicio, pero el Estado tiene que crear controles o mecanismos con los cuales se busca regular el mercado por medio de leyes, reglamentos, impuestos y subvenciones (Novy 2005); esta regulación funciona principalmente para poder medir de alguna manera los niveles de la economía, esto se refiere a que una economía no se recaliente, o no llegue a niveles con los cuales se estanque para esto funcionaría la regulación. La regulación funciona con el fin de que se puedan cumplir los intereses comunes (Stigler 1996), esto deja ver como la intervención del Estado sí es necesaria para el aseguramiento de los bienes públicos, como se observa, la regulación en pocas palabras es el mecanismo para el aseguramiento, el mantenimiento y prestación de todo servicio público tanto puro como impuro, que sea prestado por una empresa privada, pública, o mixta, porque el único fin es el de poder cumplir con los intereses comunes de la sociedad.

LA CRISIS MUNDIAL

La crisis mundial que desde el 2008 se debió a varias razones y que comenzó por consecuencia de una burbuja especulativa; es decir, que los ingresos futuros se esperan obtener por el precio de un activo; pero igualmente como puede obtener un ingreso superior puede obtener un ingreso inferior (Salazar 2008); esto depende por los valores de asimetría de información, esto obedece por lo tanto a la información que se alcance a conseguir y se perciba de esta manera se puede destinar si un activo sube o baja de precio en la bolsa así sí se percibe que un activo tiene o va a adquirir fuerza dentro de unos días se puede elevar, valorizar colosalmente, pero sí se descubre lo contrario, sucederá lo inverso.

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

La otra fase de este proceso es la salida de los inversionistas, los inversionistas más habilidosos o con mayor información traen a gente en desventaja y posteriormente hacen elevar el costo de los activos, cuando esto llega a la cima, ocurre que los primeros

que ocurre debido a que los inversionistas se dan cuenta de que los precios y las ganancias que esperan recibir no son los mismos, si no que los precios son mayores a las ganancias que esperaban y por consiguiente venden todos o dejan de comprar sus activos, simultáneamente se dan cuenta los demás inversionistas, y lo que ocurre es una fuga de capitales.

Este factor de la burbuja especulativa empezó en el sector inmobiliario, los Estados Unidos abogó por el no intervencionismo, en este país explotó la burbuja que inició la cadena de burbujas especulativas, específicamente la burbuja en los bancos; pero la burbuja especulativa inmobiliaria, es la primera en detonar, pero ésta no fue la únicamente causa de la crisis mundial con esta burbuja especulativa, se dio el efecto domino, es decir se empezaron a reventar las otras burbujas, todo esto trajo consigo la crisis mundial conocida por todos. Este fenómeno sirve para mostrar la relación entre el Estado y la economía, que no cohesionó el flujo de dinero especulativo de la economía estadounidense, y menos pudo prevenir la crisis inmobiliaria que sumergió a toda la población estadounidense. La crisis inmobiliaria estalló esta gran crisis económica y trajo consigo una profunda crisis dentro de los bancos nacionales de Estados Unidos, debido a que los mayores prestamistas en este campo de acción de compra, son los bancos, ellos al caer se sumergieron junto a la crisis inmobiliaria, por el tema de los préstamos que tenían autorizados para los estadounidenses. Los otros temas del préstamo y la seguridad del préstamo son importantes de tratar porque los bancos no tomaron las precauciones debidas del caso, y por consiguiente arriesgaron capitales que en cierto modo no estaban asegurados, caso contrario los países que sí se tomaron medidas de regulación se privatizaron los mercados.

¿Y EL CASO COLOMBIANO?

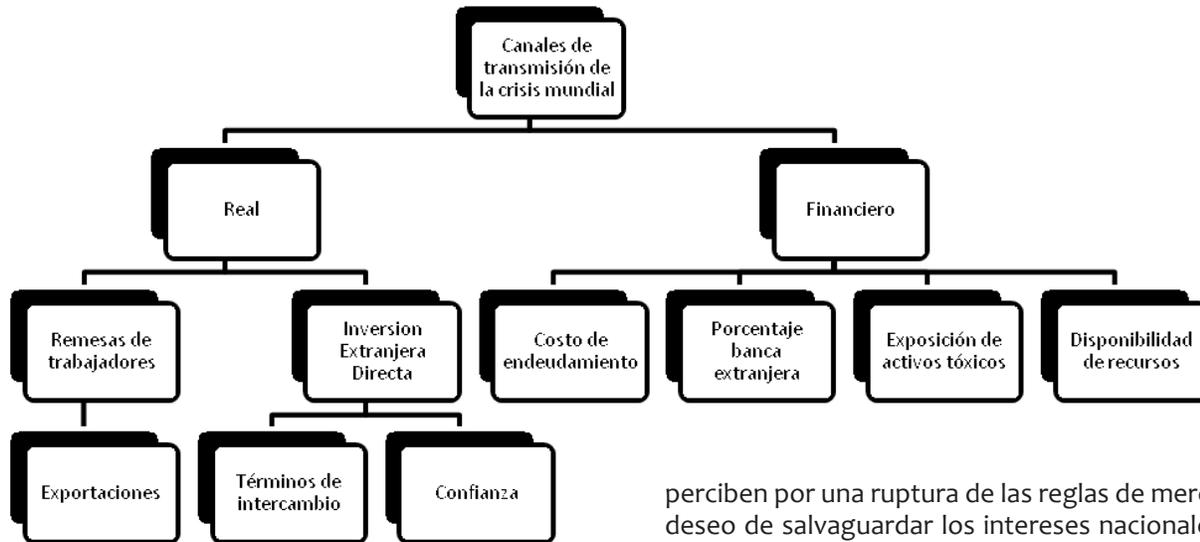
En los Estados Unidos comenzó todo con la crisis inmobiliaria, las preguntas que surgen a partir de esta crisis son: ¿Cómo esta crisis mundial tocó a Colombia? ¿Cuáles son los efectos de una crisis mundial en Colombia?, hay que tener en cuenta que las crisis de los Estados Unidos afectan a Colombia; y que la crisis tiene dos grandes maneras de llegar a Colombia, como se observa en la siguiente gráfica.



<http://maquina-de-combate.com/blog/archives/14771>

GRÁFICA No 1. CANALES DE TRANSMISIÓN DE LA CRISIS MUNDIAL

FUENTE: Banco de la República.



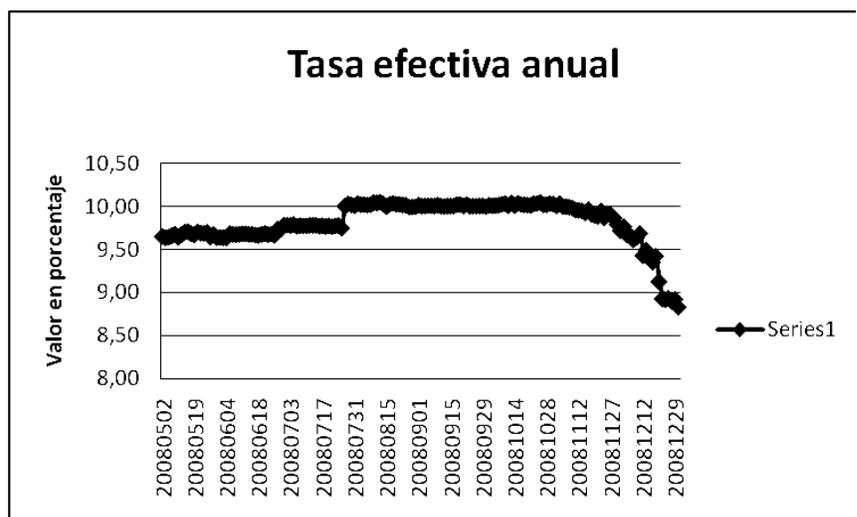
Como podemos observar son dos mecanismos por los cuales nos pueden llegar la crisis económica a nuestro país, el mecanismo de forma financiera se da porque ataca primero al costo del endeudamiento, al porcentaje de la banca extranjera, a la exposición de activos tóxicos y a la disponibilidad de los recursos económicos, ocasionando una grave o nefasta crisis mundial; y el otro mecanismo el real afecta al sector de las exportaciones, las remesas de los trabajadores, la inversión extranjera directa, los términos de intercambio, menoscabando la confianza de inversión extranjera.

perciben por una ruptura de las reglas de mercado, el deseo de salvaguardar los intereses nacionales en la arena internacional y las presiones domésticas de los grupos de interés convierten el proceso de decisiones políticas en un complejo juego de elección entre metas económicas y objetivos de política. (Jiménez 2008: 180). Lo que se evidencia es cómo los inversionistas extranjeros son atraídos a Colombia por sus altas tasas de rentabilidad como se observa en la gráfica No 2.

GRÁFICA No 2. TASA EFECTIVA ANUAL

FUENTE: Banco de la República. Cálculos propios.

Sector Financiero: Se refiere a las tasas de interés de tasa anual, éstas miden cuánto es la producción del interés, cuándo se aplica, se usa una sola vez al inicio de cada período en el lapso de un año; por lo tanto una empresa si invierte en Colombia debera analizar lo siguiente: ¿Cuánto es lo que recibiría por cada cierto dinero que invierte en el país?, y determinar un margen de ganancia. ¿Pero de qué manera afecta esto en una crisis mundial? La respuesta a este interrogante es complicada de explicar pero se diría que es porque el riesgo de colapso económico los inversionistas internacionales lo



Como se observa en esta gráfica en los momentos de crisis mundial el Banco de la República subía las tasas de interés, para evitar con esto una inflación muy alta, mientras que en las reservas federales ocurría todo lo contrario, ellos bajaban las tasas para así evitar más pérdidas, como se puede ver en la tabla No1, ésta es una razón muy importante por la cual Colombia no tuvo una crisis Financiera, ya que ocurre un evento atípico e incoherente en nuestro país, mientras grandes países como es el caso de los Estados Unidos bajan las tasas de interés y pierden grandes cantidades de dinero, al preferir las personas tomar activos seguros y dejar las burbujas especulativas a un lado, pero ocasionando la caída de industrias y bancos.

GRÁFICA No 4.
INVERSIÓN EXTRANJERA EN COLOMBIA

FUENTE: Banco de la República. Cálculos propios.

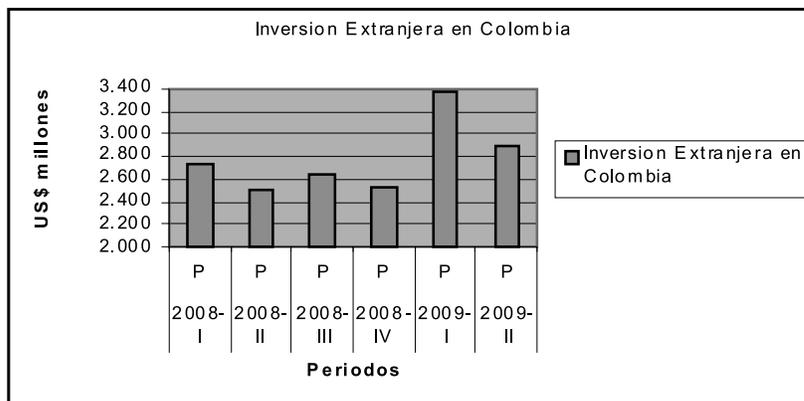


TABLA No 1.
RESERVA FEDERAL

FUENTE: The Federal Reserve Board. Cálculos propios.

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

El análisis muestra que en momentos de crisis los inversionistas sacan los capitales y los ponen en activos muchos más seguros, entonces ¿Por qué en Colombia sucedió que en vez de disminuir los flujos de inversión directa subieran? Lo que ocurre en Colombia es un proceso atípico a la situación mundial, todo por las altas tasas de interés, esto se dio porque el Banco de la República al evitar que la inflación subieran en el 2008, se produjo una restricción al consumo por medio de las altas tasas; pero estas tasas tan altas, son atractivas para los inversionistas, porque pueden recibir mayores excedentes económicos libres, igualmente cuando la reserva federal baja la tasa de interés, se vuelve menos atrayente para los inversionistas extranjeros. Es por esta razón que Colombia es interesante para los inversionistas extranjeros, ya que obtienen mayor beneficio y tienen seguridad de inversión. Además de todo esto el sector financiero posee una recuperación rápida y progresiva, pero ha existido una disminución en lo comercial y en la exportación como se observa en el DANE².

Sector Real: El sector afectado es la economía, específicamente, en los sectores de las exportaciones y remesas, principalmente, debido a que las inversiones extranjeras (ver gráfica No 3), la confianza y los términos de intercambio, sobresalieron en estos campos porque aunque caen en los momentos más profundos de la crisis financiera se recuperan de una manera favorable para el país.

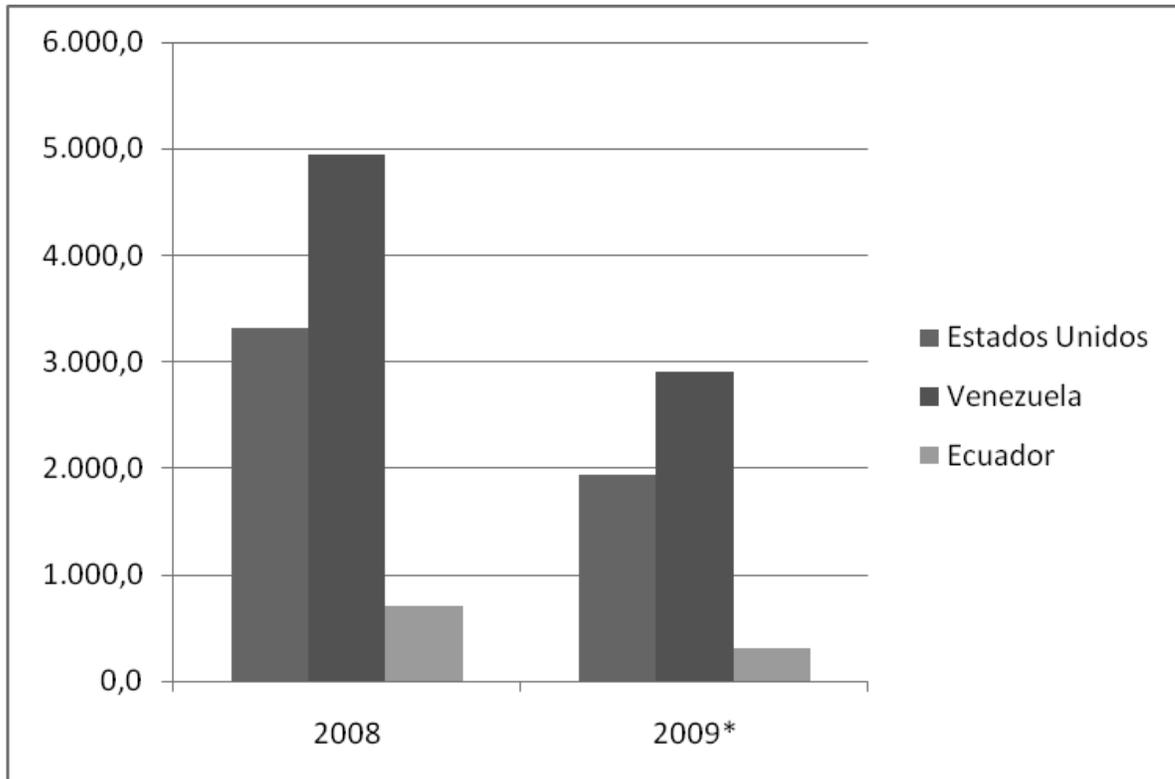
En la gráfica No 5, se observan las ventas al exterior de los productos tradicionales y no tradicionales colombianos durante los meses de agosto entre el 2008 y el 2009, se ha disminuido en un 18,7% con relación igualmente a agosto del año anterior, esto se traduce en ventas al exterior en una disminución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

2

² El DANE, es el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, es la entidad responsable de la planeación, procesamiento, análisis, levantamiento y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia, y hace parte de la Rama Ejecutiva del Estado colombiano.

GRÁFICA No 5.
VENTAS AL EXTERIOR. PRODUCTOS TRADICIONALES
Y NO TRADICIONALES

FUENTE: Banco de la República. Cálculos propios.

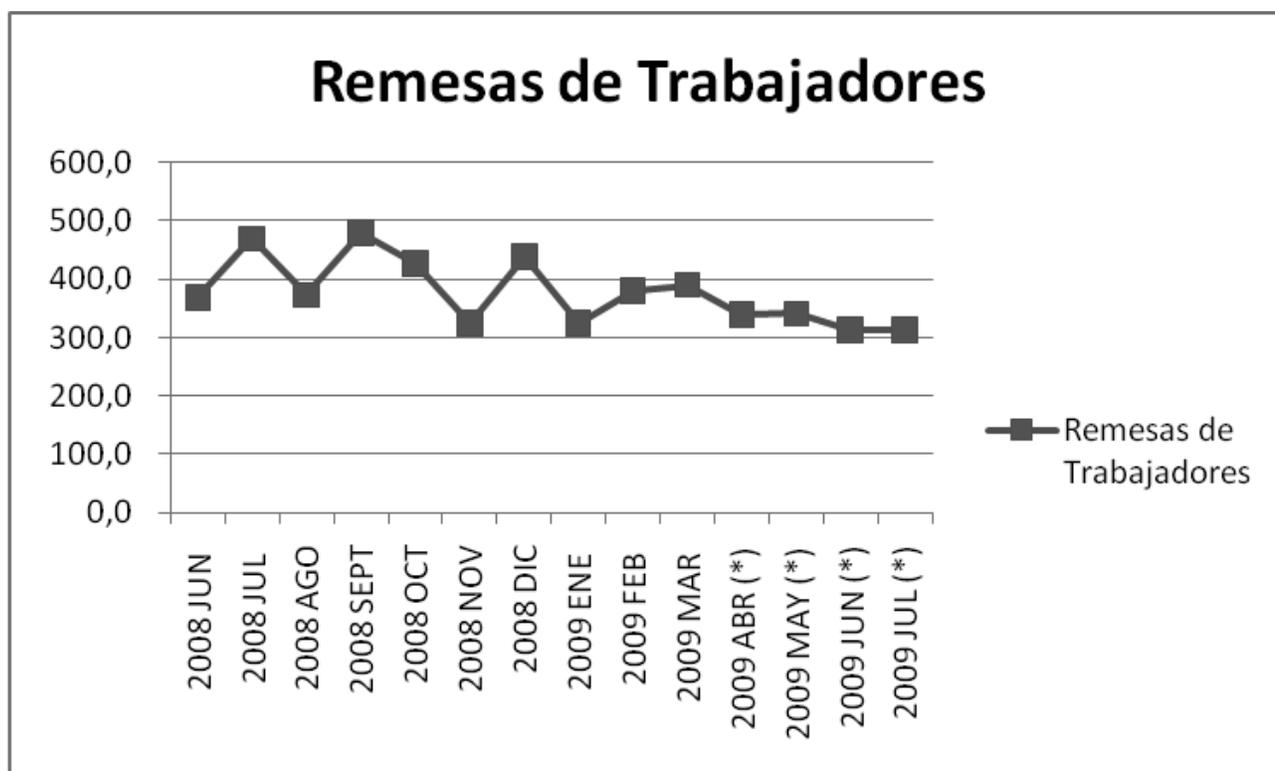


En los Estados Unidos se puede observar una disminución del 22,9%, principalmente en las ventas de combustibles y aceites minerales o sea en un -28,3%, esto significa una disminución del 20% de una economía de la cual su principal exportador es Estados Unidos, esto se produce por una situación reactiva en el consumo. En Venezuela y Ecuador aunque sucede una disminución significativa ésta se produce más por procesos coyunturales, que por procesos de crisis económica.

Otro elemento del sector real en Colombia, se puede visualizar en las remesas (ver gráfica No 6), en éstas sí se notó la crisis económica, esto se debió a la disminución de las remesas para los meses de junio y agosto, con unos ligeros repuntes para los meses de julio y septiembre, y de noviembre a diciembre del año 2008

mostró un moderado aumento e igualmente se dio un ligero incremento a inicios del 2009; pero se notó la disminución en las remesas por la baja de empleos en los países desarrollados, y por la falta de oportunidades para los compatriotas que se encuentran en estos países.

GRÁFICA No 6.
REMESAS DE TRABAJADORES



FUENTE: Banco de la República. Cálculos propios.

CONCLUSIONES

En Colombia la situación de la crisis financiera ha sido una situación atípica en cierto modo no tanto porque no hubiera sido tocado por la crisis económica si no porque en los momentos coyunturales mundiales, ocurrieron fenómenos internos que colaboraron para que el sector financiero estuviera fortalecido y con una mayor capacidad de respuesta, y de reacción para la crisis económica que se observó.

Igualmente, Colombia sí entró en una época complicada, porque ésta sí es afectada en el sector real, principalmente en las exportaciones y en las remesas del extranjero enviadas a familias colombianas.

A nivel mundial se observó una crisis del Estado, de la Economía y de la Administración Pública, debido a que

la adopción del modelo hegemónico por parte de gran parte de los países, dejando totalmente libre el mercado, al suponer que este mercado se autoregula.

Se visualiza que los procesos de privatización por parte de los Estados y de sus respectivas regulaciones fallaron, comprometiendo gravemente a la humanidad debido a que por falta de modelos de supervisiones serios y capaces de poder frente a los grandes capitales extranjeros, se vivió una crisis que pudo ser mucho más profunda que la crisis de 1929, salvó que los síntomas se detectaron a tiempo y se pudo prevenir una crisis de mayor magnitud.

Aunque en Colombia no se vivió una crisis tan profunda en el sector de la economía financiera por una situación

atípica, esto no quiere decir que nuestro Estado no estuviera preparada, si no que pueden ocurrir procesos coyunturales internos del Estado de la Economía y de la Administración Pública, que ayudan a superar una crisis financiera.

En Colombia la crisis financiera afectó al sector real en especial a las exportaciones y las remesas; mientras que el sector de inversión extranjera sobresalió por su recuperación rápida.

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

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

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

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

Ferroni M. y Mody A. (2004). “Bienes públicos internacionales”. Banco Mundial–Coedición Banco Interamericano de Desarrollo y Alfa omega colombiana S.A. Impreso y hecho en Colombia.

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

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

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

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

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

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

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

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