

VADEMÉCUM *de la Administración* PÚBLICA

Debates y perspectivas



Yolanda Rodríguez-Rincón
José Francisco Puello-Socarrás
(Compiladores)



Escuela Superior de
Administración Pública

VADEMÉCUM
de la Administración
P Ú B L I C A

Debates y perspectivas

Yolanda Rodríguez-Rincón
José Francisco Puello-Socarrás
(Compiladores)



Escuela Superior de
Administración Pública

Vademécum de la Administración Pública. Debates y Perspectivas
Varios autores
2020

© Todos los autores
© Edición al cuidado de Yolanda Rodríguez-Rincón & José Francisco
Puello-Socarrás
caruso68co@yahoo.com
josepuel@esap.edu.co

Los editores agradecen a José Alfredo López Hernández por su activa disposición en el proceso de la publicación y a Ana Lucía Puello-Socarrás, diseñadora gráfica quien colaboró con el diseño de la portada.

ISBN: 978-958-609-086-5

Puede producirse o reproducirse total o parcial por cualquier medio de impresión, siempre que se cite la fuente.

Crear una nueva cultura no significa sólo hacer individualmente descubrimientos «originales» sino que significa también y especialmente difundir críticamente verdades ya descubiertas, “socializarlas” por así decir y, por consiguiente, convertirlas en base de acciones vitales, en elemento de coordinación y de orden intelectual y moral

Antonio Gramsci. Fragmento del Cuaderno de la cárcel N°11 (1932-1933).

*Te quiero en mi paraíso
es decir que en mi país
la gente viva feliz
aunque no tenga permiso*

Mario Benedetti. Te quiero

TABLA DE CONTENIDO

Presentación.....	7
I. RETROSPECTIVAS. <i>Debates sobre la AP: ¿ciencia, disciplina, campo?</i>	13
1. Desarrollos y tendencias de la administración pública en el siglo XXI por Jesús Molina	14
2. Nueva/Post-nueva Gestión Pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de los años 90? Por Sergio Chica y Cristián Salazar.....	44
3. Nuevo Neoliberalismo y Administración Pública. Reinención gubernamental, Post-burocracia y Nueva Gestión Pública por José Francisco Puello-Socarrás.....	99
II. PROSPECTIVAS. <i>Visiones para La AP. Perspectivas relacionadas con el Estado colombiano, el conflicto social y el posacuerdo</i>	131
4. Reflexiones en torno a un escenario de transición: privatización de lo público, excepcionalidad política y desafíos disciplinares en la administración pública colombiana por Yolanda Rodríguez Rincón.....	132
5. La administración pública y el territorio, una acción compleja en escenarios de conflicto y paz en Colombia por Jaime Moreno.....	157
6. Administración Pública y gobierno territorial en la globalización por Mauricio Betancourt García.....	195
7. Gestores de Convivencia. La manifestación ciudadana y la conflictividad urbana en Bogotá, DC. por Santos Alonso Beltrán.....	242
8. Las decisiones de Estado a favor del Gran Capital: el problema agrario en Colombia Siglo XX-XXI por Sandra Polo...	279

III. INTER-DISCIPLINARIEDAD. <i>Tendencias en la AP: debates fronterizos y emergentes, y casos de estudio de interés actual.....</i>	299
9. La interdisciplinariedad en el mundo del trabajo por Crispiniano Duarte.....	300
10. Los aportes de la filosofía de la ciencia a la investigación en Administración Pública por Edwin Alejandro Buenhombre.....	316
11. Intervención deportiva y cultural como estrategia de Administración Pública Territorial para la reconstrucción del tejido social por Jenny-Paola Lis-Gutiérrez, Mercedes Gaitán-Angulo y Paula Viviana Robayo Acuña.....	336
12. La construcción territorial desde lo propio por Francisco Javier Franco.....	366
13. Aporte de la información de instituciones públicas a la deliberación democrática en Colombia por Gabriel Rueda y Janitza Ariza.....	427
IV. MISCELÁNEA.....	445
14. Patrones de producción académica en Administración Pública: un análisis basado en Scopus por Jenny-Paola Lis-Gutiérrez, Mercedes Gaitán-Angulo y Andrea Velandia Morales.....	446

VADEMÉCUM

*Del latín: **vade** <ven>, <camina> y **mecum** <conmigo>.*

- 1. m. Libro de poco volumen y de fácil manejo para consulta inmediata de nociones o informaciones fundamentales.*
- 2. m. Cartapacio en que los niños llevaban sus libros y papeles a la escuela.*

PRESENTACIÓN

La Administración Pública (AP) como fenómeno social complejo y, correlativamente, en tanto disciplina científica parecería debatirse entre la disolución errante, el abandono progresivo y la desestimación paulatina, por parte de sus mismos profesantes hoy en pleno siglo XXI.

El pensamiento y las líneas de acción dominantes, y especialmente el influjo que se percibe sobre la gran mayoría de estudios acerca de AP, evidencian la sin-salidas intelectual y la política a la que habrían conducido las teorías convencionales.

La imposición de la efímera moda de la “gestión”, la “gobernanza”, etc., entre muchas otras pseudo-nociones consecuentes con la desestructuración del campo público-administrativo inspirado en la hegemonía reinante, son sólo algunos ejemplos que caracterizan este campo científico social. Ante este panorama, una de las posibles respuestas es la rigurosa crítica académica y la permanente resistencia y alerta intelectuales para su necesaria reconstrucción.

¿Quién dudaría que los tiempos presentes claman por el retorno de las fuerzas vivas de la inteligencia para que sean estas las protagonistas de la reconstitución de una AP basada en un saber al servicio de la dignificación humana, hoy en entredicho precisamente por los poderes y dispositivos hegemónicos de las fuerzas muertas que, en todo caso, imponen su proyecto mientras construyen sus trayectos?

Fruto de la convergencia autónoma e independiente entre los docentes de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), hombres y mujeres que intentamos dedicar nuestra vida personal y profesional a reflexionar sobre la AP en diferentes planos, dimensiones, temas, desde el año 2016 decidimos aunar los primeros esfuerzos para compilar una publicación que pudiera repensar la AP convocando el estado actualizado de su (in)disciplina, las tareas inconclusas de sus saberes y conocimientos, la proyección presente y futura de sus estudios.

La iniciativa de producir e institucionalizar el *Vademécum sobre la Administración Pública* –parafraseando una expresión de Eduardo Galeano¹– desde la Escuela “Patás Abajo”, es decir: la ESAP desde sus núcleos intelectuales y bases docentes, surge como una feliz obligación que

¹ Se trata del título de la obra de Eduardo Galeano: *Patás Arriba. La escuela del mundo al revés* (1998).

permitirá en el presente y ojalá hacia el futuro, seguir transitando por senderos ya recorridos pero intentando, al mismo tiempo, ofrecer rutas alternativas y abrir constantemente nuevos caminos para enriquecer el pensamiento público-administrativo.

El *Vademécum* Número 1 consta de quince capítulos. Ellos están estructurados en cuatro partes que ilustran la diversidad de voces académicas sobre la AP.

El recorrido de esta obra, además, transita por las dimensiones *retrospectivas* y *prospectivas* de la AP, su *interdiscipliniedad* y *misceláneas*, todos ellos momentos de lectura que dan cuenta de reflexiones actualizadas sobre la Administración pública como un campo complejo, simultáneamente: técnico, político, científico abstracto y práctico.

Los tres primeros capítulos que corresponden a las *Retrospectivas* se proponen problematizar el estatuto hoy vigente en la Administración Pública en términos de saber científico, conocimiento disciplinar y campo teórico.

El primer capítulo aborda los desarrollos y tendencias de la Administración Pública en el siglo XXI. Jesús Molina desafía esos temas a partir de *por qué, qué y hacia dónde* de la AP así como la posibilidad de pensar las sociedades contemporáneas sin la AP, su importancia específica y compleja como eje disciplinar en las ciencias sociales; y la oportunidad que presenta la AP para la solución de los problemas actuales de la sociedad.

El segundo capítulo Sergio Chica y Cristian Salazar presentan un completo estado del arte, descriptivo y crítico sobre la Nueva Post-Nueva Gestión Pública (P-NGP). Los autores interrogan sobre la continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma administrativa y “gestionaria” a partir de los años 1990. Esta revisión conceptual muestra la emergencia de un cuerpo de literatura sobre la P-NGP que pretendería dar cuenta de los cambios operados en los aparatos estatales y la sociedad civil durante el nuevo milenio.

En relativa consonancia con la discusión anterior, José Francisco Puello-Socarrás se propone reflexionar la relación entre el Neoliberalismo y la Administración Pública aunque más exactamente los discursos de su disolución en el marco de la Gestión: el esquema de la Reinención gubernamental, el “paradigma” Post-burocrático y la Nueva

gestión pública subrayando la progresiva desafortunada importancia que cobraría en ello el referencial del *emprendimiento*, eje del nuevo discurso político y administrativo contemporáneo que reconfigura las sociedades globales y locales para el siglo XXI.

Cinco capítulos adicionales componen la segunda parte de *Prospectivas* donde se presentan diferentes visiones sobre la Administración Pública relacionadas con el Estado colombiano, el Conflicto social y el posacuerdo.

En el primer capítulo de esta parte, Yolanda Rodríguez-Rincón reflexiona en torno al escenario de transición que empezaba a marcar el acuerdo de paz de la Habana, en medio de la persistencia hegemónica de la privatización de la vida social, la excepcionalidad política y, entonces, los desafíos que enfrentaría la formación de la administración pública.

Jaime Moreno Quijano, por su parte, entrega un ensayo que discurre por las acciones complejas de la AP en el territorio atravesando los momentos históricos de Conflicto y Paz en Colombia. Mientras tanto, el tercer capítulo, de autoría de Mauricio Betancur García, presenta las cuestiones que hacen del gobierno territorial en la globalización.

Tanto el texto presentado por Santos Alonso Beltrán, donde se aborda el territorio urbano a través de la manifestación ciudadana y la conflictividad bogotana desde los gestores de convivencia, como la reflexión de Sandra Polo quien analiza las decisiones del Estado a favor del gran capital, enfatizan el problema agrario en el país entre los siglos XX y XXI, son ejemplos cruciales para repensar la AP desde dimensiones poco recurridas tradicionalmente en la disciplina pero fundamentales para el momento vigente en Colombia.

Inter-disciplinariedad pretende situar las tendencias fronterizas y emergentes en la administración pública actual, a través de casos de estudio que caracterizan el momento presente.

El análisis sobre el Mundo del trabajo de Crispiniano Duarte y los aportes de la filosofía para la construcción de ciencia en la investigación en AP de Edwin Alejandro Buenhombre representan dos contribuciones donde se evocan las vinculaciones, muchas veces, poco advertidas de la AP con otros campos de las ciencias sociales y de las prácticas cotidianas.

Jenny Lis Gutiérrez, Mercedes Gaitán Angulo y Paula Viviana Robayo Acuña, muestran en qué medida la intervención cultural y deportiva recrea estrategias de administración pública territorial que inciden en las reconstrucciones de los tejidos sociales mientras que Francisco Javier Franco, complementa estas miradas rescatando las complejidades inherentes a la construcción territorial. Gabriel Rueda y Janitza Ariza cierran esta sección atendiendo la importancia de la información de las instituciones públicas para la deliberación democrática en Colombia.

La última parte (*Miscelánea*) invita al lector a dar cuenta de los Patrones de producción académica en la Administración Pública a partir de un análisis basado en *Scopus* realizado por Jenny-Paola Lis-Gutiérrez, Mercedes Gaitán-Angulo y Andrea Velandia Morales

A lo largo de los quince ensayos que conforman este vademécum l@s lector@s encontrarán consideraciones y problemas múltiples de la AP cuyos abordajes constituyen un inicio de los muchos que pueden emerger, tal como la realidad lo dicta.

Pero, sin lugar a dudas, más allá de las aventuras personales esta obra convoca una reflexión construida colectivamente que intenta animarlas interponiendo una perspectiva crítica en el análisis de sus contenidos y proponiendo posibles nuevas trayectorias.

ABRAZOS DE AGRADECIMIENTO

El Vademécum sobre la Administración Pública que se presenta ante la comunidad académica es una realidad gracias a las contribuciones realizadas por la unidad-en-común de docentes *in extenso* de la Escuela Superior de Administración Pública.

Tanto por quienes extendieron sus contribuciones personales y colectivas, parte de esta primera edición, como por aquellos colegas que de distintas maneras –en su mayoría, evitando protagonismos innecesarios y en forma anónima- han respaldado esta iniciativa y figuran como colaboradores potenciales en las próximas versiones de esta iniciativa.

Sin embargo, tenemos la grata obligación de agradecer muy especialmente los solidarios y desinteresados esfuerzos liderados constantemente por José Alfredo López Hernández, profesor de la ESAP (territorial Nariño) y además –parafraseando a Paulo Freire- quien “*enseña aprendiendo y aprende enseñando*” hoy estudiante activo de la Maestría en Derechos Humanos, Gestión de la Transición y Posconflicto que ofrece la ESAP.

Extendemos también nuestra correspondencia a todos ellos personas que han comprometido energías para la inauguración de este libro. Para Ana Lucía Puello-Socarrás, diseñadora gráfica quien colaboró con el diseño de la portada.

Nuestros reconocimientos seguramente se potencian todavía más dado que el proceso para publicar finalmente este volumen estuvo marcado por dificultades paradójicas.

Esta iniciativa disfrutó inicialmente del compromiso institucional por parte de la ESAP. Al unísono contamos con el respaldo de la Subdirección Académica y las decanaturas de postgrado, pregrado e investigaciones del momento.

Sin embargo, muy recientemente, y ante los acostumbrados y frecuentes cambios directivos en la ESAP, justo cuando el Vademécum se proponía aparecer como una nueva entrega para la comunidad académica esapista, nacional y -nos atrevemos a complementar, por qué no- internacional, esta obra tuvo que padecer en carne propia los rigores que caracterizan las prácticas disfuncionales y los siempre innecesarios protocolos excesivos así como una rutina interminable de trabas que parecían estar dispuestos para desanimar esta publicación ¡en nuestra propia Escuela!

Las últimas decisiones institucionales, todas ellas signadas por el unilateralismo impidieron que esta apuesta eminentemente académica e intelectual, relevante y pertinente y, además, sin otro interés que animar cada vez con mayor frecuencia e intensidades los debates sobre la Administración Pública, tuviera las garantías para llevarse a cabo en su lugar natural: la Escuela Superior de Administración Pública.

Trayendo una frase pronunciada precisamente por uno de los grandes pensadores de la AP de su momento, para este caso también en la ESAP parecía que *“la investigación desinteresada dejaba lugar al pugilato pago”*², nos obligaron al éxodo y explorar otros horizontes por fuera de la ESAP.

Afortunada y -hasta cierto punto también- paradójicamente, encontramos el respaldo para llevar a cabo esta tarea, extramuros y en la Escuela *“Patás Abajo”*, contando con la fortuna que -aún en medio de la adversidad-, siguen existiendo catacumbas del pensamiento crítico para las ciencias sociales colombianas en general y, con gran dicha para nosotros, para la Administración Pública en particular.

En todo caso, los detalles de esta anécdota nos ratifican -justamente en consonancia con varios de los planteamientos y reflexiones aquí contenidos - que son los intersticios donde parece anidarse más y arraigarse mejor, aquellas condiciones que posibilitan las construcciones colectivas, alternas y nativas.

Por ello, la invitación fundacional que deseamos alentar con el Vademécum, una pequeña gran contribución para el campo de los saberes, los conocimientos y los reconocimientos, y los debates sobre la AP de ayer, hoy y mañana, es:

Ven, Camina Con Nosotros.

Bogotá, DC., mayo de 2018
Yolanda Rodríguez-Rincón
Jose Francisco Puello-Socarrás
Editores

² Marx, C. 1873. Epílogo a la Segunda edición alemana de *El Capital*.

RETROSPECTIVAS

*Debates sobre la Administración
Pública*

¿Ciencia, disciplina, campo?

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: IMPORTANCIA, CAMPO DE ESTUDIO Y TENDENCIAS

Jesús María Molina Giraldo³

RESUMEN

En este artículo se espera evidenciar la importancia cobrada por la administración pública en la vida de las personas y de las sociedades; en dicho marco, se espera evidenciar la importancia y la especificidad de su estudio. Se pondrá de presente, cómo la administración pública es un fenómeno más complejo de lo que suele suponerse, pero también, menos amplio de lo que suele estudiarse. A lo largo de éste escrito se propondrá divisar su estudio centrado en un campo de estudios que aunque con múltiples objetos, éstos están interrelacionados entre sí. Bajo la intención de estudiar las tendencias más recientes de la administración pública, se detiene en plantea tres grandes desafíos, procesos y prácticas que se vienen dando en ella: la innovación en el sector público; la democratización de la administración pública y el uso de tecnologías informáticas y comunicativas en el campo de gobierno y del aparato administrativo.

PALABRAS CLAVE

<Administración Pública> <Innovación Sector Público> <Democratización> <Gobierno Abierto>

INTRODUCCIÓN

Mediante este escrito se pretende expresar y valorar la importancia que cobra la administración pública para la vida y el destino de las personas, las sociedades y los sistemas democráticos. Igualmente, espera discurrir, respecto a qué debe ocuparse el estudio de ella bajo la propuesta de articular diversos objetos de estudio que tradicionalmente le han sido atribuidos. Finalmente, se quiere mostrar un conjunto emergente de tendencias que están configurando el mundo administrativo público en lo que refiere a su acción y a su estudio.

³ Docente de carrera e investigador de la ESAP. Administrador Público e Historiador. Con Maestrías en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos y en Psicoanálisis, Subjetividad y Cultura. Candidato a Doctor en Estudios Políticos y Relaciones internacionales.

Ocuparse del *por qué*, *del qué* y *del hacia dónde* de la administración pública, es entonces, la pretensión que subyace a esta elaboración académica que aquí queremos compartir.

Consideramos fundamental explorar estas preguntas básicas, particularmente, porque vemos que en los contextos políticos, gubernamentales y sociales actuales es poco visibilizada, estudiada y hasta valorada. A través de esta reflexión, queremos contagiar al lector acerca de la necesidad de estudiar a fondo y comprometerse con la mejora de la administración pública. Al ocuparnos del primer interrogante, del *por qué*, se busca reflexionar si la dirección, la viabilidad y la permanencia de las sociedades contemporáneas es posible de ser pensada y lograda sin el aporte de las administraciones públicas. En tal sentido, guardamos la esperanza que una de las conclusiones que saque el lector, sea el de valorarla como un asunto vital para el destino propio y de las sociedades.

Por su parte, al ocuparnos del segundo de los interrogantes, *del qué*, queremos introducir al lector *-especialista o neófito en el tema-* a preguntarse por la particularidad y la complejidad de lo que debe abordarse a la hora del estudio de la administración pública. Bajo tal objetivo, pretendemos que se interrogue por lo específico, las fronteras y los puentes de ella como disciplina. Con el tercero de los interrogantes, *del hacia dónde*, queremos incitar al lector a divisar algunas de las transformaciones y tendencias que actualmente está viviendo la práctica y el estudio de la administración pública. Se espera que al ocuparnos de este interrogante, el lector divise las oportunidades que se abren con unas y otras para lograr una administración pública al servicio de la sociedad y a la solución de sus problemas.

IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La vida humana en cualquier dimensión que la contemplemos es una larga cadena de interdependencias que pone en evidencia que nuestros destinos están atados al de los demás. Y es en este marco de dependencias mutuas que debe dirigirse la mirada si se quiere entender la importancia que cobra el estudio y la práctica de la administración pública. Es ésta, como institución política, la que en el marco del Estado y bajo la orientación del gobierno, la encargada de dar forma y conducción política de manera permanente y cotidiana a las extensas y complejas relaciones que tejen las sociedades. Para lograrlo, se vale de complejos entramados de organizaciones públicas, de políticas públicas, de procesos de gestión y de prestación de bienes y de servicios (Carrillo, 2003, p. 23)

En la actualidad las administraciones públicas nacionales intervienen y afectan las vidas de millones de personas. En el marco de sus respectivos Estados Nación, ellas hacen presencia en extensas geografías para estructurar las interdependencias de los grupos poblacionales que las habitan. Una gama diversa de servicios y de bienes entran a prestar, entre otros: educación, salud, saneamiento básico, construcción de vías, edificación de puertos, adecuación locaciones públicas⁴. Cumplir dichas tareas no es nada fácil, ya que supone un despliegue de enormes energías y recursos, y más importante, de acción pública colectiva y cooperativa para hacerlo posible. Por supuesto, muchas veces dicha acción no se daría, si no es por el reclamo y la movilización de la propia población.

No tenemos una imagen justa de todo lo que hace e implica la actividad desarrollada por las administraciones públicas. Menos aún, de la tremenda importancia que cobra su actividad para mantener márgenes de convivencia y de bienestar en las sociedades. De los bienes y servicios brindados por ella depende en buena parte la vida de quienes integran una sociedad. Por efecto o por la ausencia de sus acciones los destinos de las personas llegan a hacerse posible o verse truncados. La presencia de un hospital construido y administrado por la administración pública; la provisión de un servicio de agua potable por parte del Estado; la existencia de un centro educativo público; la presencia de servicios de seguridad oficiales, puede marcar la diferencia. Cuando el ingreso monetario ganado en el mercado no es posible, o no es suficiente, lo único que les queda a las personas es la solidaridad colectiva organizada y suministrada vía administración pública.

Nos hemos acostumbrado a pasar inadvertida la importancia guardada por la administración pública. Quizá no la logramos ver por las fallas o demoras que la misma llega a presentar a la hora de prestarnos sus bienes o servicios. Si algo detestamos, son sus colas, las arrogancias de algunos de sus funcionarios, el engorroso trámite de sus procesos. Sin embargo, eso no debe nublar la visión. La necesitamos para mantenernos como colectivo, como comunidad política con determinados principios. Aunque la administración pública ha sido desestimada en el mayor número de casos por los ciudadanos, ha sido poco estudiada por los académicos y ha sido limitadamente atendida por los medios de comunicación, lo que revela un acercamiento a la misma es que ella es una pieza fundamental en el funcionamiento de las sociedades. Damos por supuesto que

⁴ Bajo algunos modelos de Estado y de sociedad, puede que no sea directamente la administración pública la que preste todos o cada uno de los servicios o bienes atrás relacionados. Sin embargo, si los supervisa, controla y regula.

ella debería hacer bien su tarea, pero a pesar de su importancia, poco ahondamos en saber el por qué no la llega a hacer, o no la puede desarrollar bien. No se pretende aquí, hacer una defensa a ultranza de ella, solo llamar la atención sobre su tremenda importancia, y con esto de la necesidad de conocerla y auscultarla a profundidad.

Hacer una invitación a un estudio profundo de la administración pública, no solo nace de pensar la importancia que cobra en la vida de las personas y de las sociedades a las cuales integran. También nace de reconocer el papel por ella cumplido en los sistemas políticos democráticos. Por efecto del trasegar histórico, a ella se le ha asignado la función de desplegar los medios pertinentes para realizar, materializar o ejecutar las voluntades, principios, finalidades, derechos y deberes establecidos en los sistemas políticos. En tal sentido, le cabe velar porque la justicia, la equidad, la inclusión, el reconocimiento, la dignidad etc., como principios y/o acuerdos puedan volverse realidades tangibles para los ciudadanos.

Como conjunto de organizaciones públicas, la administración pública constituye un subsistema vital del sistema político. Como subsistema tiene entonces la función de transformar las intenciones del Estado y/o del gobierno, en acciones y hechos que permitan a sus ciudadanos recibir bienes, servicios y regulaciones para materializar sus derechos. Sin su mediación y su acción, para el grueso de la población, los sistemas democráticos no pasarían de ser más que un juego de palabras o un conjunto de leyes solo existentes en el papel. El papel crucial de acción que cumple la administración pública al interior de los sistemas políticos democráticos puede entenderse mejor si se trae a colación la coloquial expresión que dice, *“del dicho al hecho hay mucho trecho”*. En el marco de las democracias, a la administración pública le corresponde ocuparse de ese *“trecho”* que separa el *“dicho”* político del *“hecho”* fáctico de los bienes y servicios que reciben los ciudadanos. No es posible pensar entonces en que haya sistemas políticos democráticos sin administraciones públicas que materialicen sus intenciones, principios y acuerdos.

Es el complejo de organizaciones públicas y políticas públicas que conforma la administración pública, el que permite que los ciudadanos puedan ver como los principios de justicia, dignidad y equidad con los que comprometen sus constituciones políticas, se vuelven reales bajo la forma de bienes, servicios o apoyos que llegan a producir. También es ese complejo administrativo público, el encargado de velar para que las intenciones y las decisiones políticas cuenten con los recursos económicos y financieros para poderse llevar a cabo. En tal sentido, son los sistemas de recaudo

y distribución de impuestos gestionados por la administración pública los que hacen posible que las ideas políticas cuenten con los recursos necesarios para traducirse en obras y servicios que impactan la sociedad.

Los superávit o déficit de las actuales de las democracias están, relacionadas directamente con la calidad y la capacidad de sus administraciones públicas. Si estas fallan terminan por quebrantarse aquellos principios, las voluntades o los acuerdos de aquellas. Esto suele olvidarse por muchos gobernantes y estudiosos, que consideran que lo importante es lo acontecido en las grandes arenas políticas de un país, y no en las discretas y hasta invisibles administraciones públicas. Olvidan que las legitimidades de los sistemas políticos democráticos quedan comprometidos, no solo porque las constituciones o los gobernantes no gocen del favoritismo de la población, sino, también, porque los aparatos administrativos del Estado no son capaces de materializar con eficacia y eficiencia, al igual que con equidad y transparencia, sus intenciones (Hamilton, 2007, p.9).

El descuidar ese “*trecho*” llega a significar en muchas sociedades que sus mejores idearios políticos, sus mejores leyes o sus más avanzadas constituciones políticas se queden en “*simples sueños*” o en “*promesas postergadas*”. Por esta vía, no es absurdo pensar que no hay utopía, revolución política, o proyecto democrático, que cobre vida si sus responsables no se ocupan de revisar e instaurar administraciones públicas que estén a la altura de sus apuestas. Esto recuerda que la emancipación política de una sociedad, se trata no solamente de la conquista del poder político del Estado, o de la generación de nuevos ideales, sino también, de cómo se ejerce el poder vía gobierno y administración pública para que los proyectos políticos se vuelvan reales y sostenibles.

EL CAMPO DE ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Establecida la importancia de ocuparse de la administración pública, a continuación nos centraremos, en establecer a qué se hace referencia cuando se alude a ella. Este propósito pasa por hacer unas breves reflexiones sobre su objeto de estudio, y sobre la disciplina social que se ha ocupado de ella: *La Administración Pública*⁵. A lo largo de las décadas, e inclusive siglos son varios los objetos de estudio que se han propuesto a misma. Algunos estudiosos han dicho que son las organizaciones; otros que las burocracias; unos más han afirmado que es la gestión; algunos

⁵Se denota de la administración pública con minúscula para referirla a la institución política o el sub-sistema que hace parte del sistema político y despliega acciones. Por su parte, se denota la Administración Pública con mayúscula, para referir a su estudio.

que es el Estado o el gobierno; no ha faltado tampoco quienes asuman que su estudio son las políticas públicas, o incluso, la gobernabilidad o la gobernanza (González, 2009, p.4). Tal diversidad de objetos imputados a la Administración Pública le ha costado como disciplina el ser calificada como padeciendo “crisis de identidad”, “crisis intelectual” o “crisis de definición”. Sin embargo, desde el punto de vista aquí asumido, no vemos tal diversidad de objetos como un signo de debilidad, sino más bien, de su vigor. Es el acumulado de estudios y de discusiones que se han tejido alrededor de la misma, el que precisamente, ha llevado a destilar y a postular tan disímiles objetos. Lo señalado por la estudiosa Eran Vigoda resulta pertinente aquí. Tal diversidad de objetos de estudio, antes de hablar de una disciplina en crisis o con crisis de identidad, puede divisarse más bien como una “*que siempre ha estado en movimiento aunque no en una misma dirección*”(Vigoda, 2002, p.xii)

Delimitar un único objeto de estudio de la Administración Pública a nuestro parecer, no es posible ni conveniente. No compartimos la mirada positivista tradicional que hace depender la cientificidad o rigurosidad de una ciencia social solo si esta tiene un único objeto de conocimiento, o un único método para ser abordado. Si con tal racero se procediera, casi es de seguro, que hoy por hoy no tendríamos disciplina social alguna. La ciencia política, la sociología, la antropología, la psicología, e incluso la economía, en la actualidad, tienen campos de estudios donde coexisten, confluyen y rivalizan diversos objetos, métodos y enfoques. Asumimos aquí que son varios los objetos de estudio que se ocupa la disciplina de la Administración Pública. Sin embargo, consideramos que para dar cuenta del fenómeno administrativo público tal cual se presenta en la realidad, no se deben estudiar de forma aislada o por separado los mismos. Esa multiplicidad de objetos se deben articular o relacionar dando con ello lugar no a un objeto de estudio de la Administración Pública sino a un campo de estudios de la misma. Así, lo que a continuación sigue es el cómo caracterizar y delimitar el campo de estudio de lo que debe ocuparse, y que cabe dentro del estudio de la administración pública.

El ámbito mayor por el cuál debe de arrancarse es el Estado. Pero no todo él debe estudiarse, sino una dimensión suya, la administrativa. Wight Waldo denominaba a ésta el Estado Administrativo, aunque estudiosos más recientes lo refieren como el *Estado en Acción* (Caiden, 2009, p.126). Bajo esta óptica se propone el estudio del mismo en lo que atañe a su hacer, a sus procesos y a sus resultados. Su foco es entonces ese accionar del Estado, el cual organizado mediante estructuras y procesos, conduce a la producción y provisión de bienes, servicios y regulaciones

que terminan por suministrarse a los ciudadanos, bien sea, para materializar sus derechos, u obligar al cumplimiento de sus deberes. De acuerdo a lo anterior, el abordaje de la Administración Pública no se ocuparía de todas las dimensiones que hacen parte del Estado, sino que lo haría, de esa parte administrativa responsable de producir bienes, servicios y regulaciones con los que se comprometen los Estados frente a sus ciudadanos. Que se ocupe de tal dimensión del Estado, no quiere decir que no tenga que ocuparse también de otras dimensiones que impactan su hacer, como las de tipo político, ideológico, económico, sociales, ideológico etc.⁶ Entonces ese hacer administrativo del Estado es el foco, pero es importante advertir que explicarlo y proyectarlo supone algo más que el mismo.

Consideramos que el *Estado Administrativo o en Acción* aunque acota el ámbito del cual debe ocuparse el estudio de la Administración Pública no resuelve del todo el problema de la delimitación de los objetos de estudio que debe de ocuparse la Administración Pública como disciplina. Al respecto puede interrogarse: ¿cuál es, o qué es, o dónde podemos encontrar esa parte del Estado que se ocupa del hacer, de los procesos y de los resultados que suelen expresarse en bienes y servicios prestados a los ciudadanos? A nuestro parecer, a responder dicha pregunta puede contribuir un componente clave de lo administrativo del Estado: las *organizaciones públicas*. Compartimos la concepción de Renata Mayntz quien señala que la administración pública ha de ser entendida como un conjunto de organizaciones públicas, las cuales relacionadas entre sí, conforman un extenso sistema administrativo que interviene la sociedad (Mayntz, 1985, p.13). Bajo esta óptica, el estudio de la administración pública solo es comprensible si lleva a cabo el análisis de las actuaciones, procesos y productos de aquellas en su relación con la sociedad.

En tal sentido, es ininteligible el estudio de la Administración Pública, si no se ocupa de las características de cada una de las organizaciones que conforman el sistema administrativo de un país, incluyendo las respectivas relaciones con el medio ambiente organizacional de tales unidades, y sobre todo, si no se da cuenta de las relaciones y sentidos que se tejen entre ellas con ocasión de su multiplicidad e interdependencia mutua (Mayntz, 1985, p.15). Sin embargo, tal mirada relacional de las organizaciones públicas no debe hacerse a expensas de un abordaje que se desentienda de la vida interna de las mismas y del mejoramiento de su

⁶ En este sentido debe acudirse a una interdisciplinariedad bien entendida, donde sin perder su foco de estudios referida a la dimensión administrativa del Estado, se apoye en otras disciplinas más especializadas en esas dimensiones (Ciencia Política, Derecho, Economía, Sociología etc.)

desempeño. Por eso, no puede dejarse de lado tampoco lo planteado por Herbert Simon en los 70, quien consideró que el estudio de la Administración Pública había de ocuparse “*de cómo debe ser construida y gobernada una organización para que cumpla eficientemente su propósito*”⁷. Esta otra dimensión, permite divisar a las organizaciones desde lógicas que apunten a estudiar cómo se diseñan, dirigen y gerencian, interrogando, qué transformaciones pueden llevarse a su interior para alcanzar sus propósitos y mejorar sus desempeños. Los temas de la dirección, la eficiencia, la eficacia, el diseño, la cooperación, los procesos resultan vitales, desde esta otra perspectiva de estudio.

Sumando elementos, podemos decir entonces que el *Estado Administrativo* es esa parte del Estado integrada por el sistema de organizaciones públicas que prestan bienes, servicios o regulaciones a los ciudadanos. Sin embargo, aunque esto sea un avance en la delimitación del campo de estudios de la disciplina de la Administración Pública, no consideramos aún, que con ello quede zanjada la cuestión. En ese sentido, acogemos un componente más, y es que aunque en las sociedades modernas la administración pública es un fenómeno organizacional, es también, un fenómeno de dominación y conducción política. Bajo esta otra mirada, el estudio de la administración pública es también, y sobre todo, un asunto de naturaleza política que remite a cómo se gobierna a la sociedad y bajo qué dispositivos organizacionales y jerárquicos de dominación se hace posible. Con este otro *prima*, ocuparse de ella es estudiar también cómo esas organizaciones públicas que conforman el Estado se caracterizan por relaciones y ejercicios de poder que atraviesan todo el sistema administrativo hasta llegar a la sociedad. Bajo este otro componente, se deben de estudiar las relaciones de poder y dominación que se dan al interior de las organizaciones públicas, a la par, de cómo las mismas se extienden al conjunto o diversos sectores de la sociedad (Farazman, 2009). En este último caso, se trata de las relaciones de poder tejidas en el interfaz Estado-sociedad surgidas con ocasión de las intervenciones de las organizaciones públicas en el seno de la sociedad. Pero hasta allí no se limita el ámbito de estudio del poder y de la dominación. La Administración Pública como disciplina debe de ocuparse también de las relaciones de poder y de autoridad tejidas entre las organizaciones públicas y los altos niveles de gobierno que definen y condicionan sus orientaciones y recursos de distinto tipo. O con otras instancias del sistema político, como también, las que se tejen entre las propias organizaciones y sectores de las mismas.

⁷ Citado por Carrillo. p.30

Con el componente de dominación política a aunque se avanza en la comprensión de aquello que se debe de ocupar la Administración Pública como disciplina, no creemos que aún quede comprendido la variedad de objetos de los que debe ocuparse su estudio. Otros más integran el campo que la estructura como fenómeno, como lo son el *gobierno, las políticas públicas y los procesos de gestión*. Respeto al primero de ellos, el gobierno, aunque es claro que es un órgano que suele diferenciarse de la administración pública como Aparato de Estado, es un eslabón sin el cual se hace imposible comprenderla. Es el gobierno el que dirige a las organizaciones públicas mediante el nombramiento de sus cabezas, al igual que, las conecta con las decisiones destiladas por las grandes arenas políticas del Estado (*congreso, cortes, tribunales*); igualmente lo rige través de la generación de directrices formuladas sus programas de gobierno (Kerman, 2012, p.6). El gobierno debe entonces hacer parte del campo de objetos que debe de ocuparse el estudio de la Administración Pública como disciplina. Importante aclarar, este no es privativo de ella, sino fronterizo y transicional con otros abordajes provenientes de la ciencia política o del derecho que también se ocupan de aquel.

El campo de gobierno, nos lleva a otro de los objetos propios del campo de estudios de la Administración Pública. Se hace referencia a las políticas públicas, entendidas estas como los programas de acción pública estructurados con la participación de las autoridades públicas y/o de gobierno las cuales buscan intervenir las relaciones e interdependencias sociales para transformar ciertas situaciones asumidas como socialmente problemáticas⁸. Aunque las políticas públicas inicialmente se configuraron como un subcampo de las ciencias políticas hasta llegar a conformar un campo autónomo denominado de las ciencias de las políticas, cada vez más es un campo que diluye sus límites y comparte su conocimiento con la administración pública (Thoenig, 2003, p.187). Motivaciones teóricas y prácticas lo explican. Las del primer tipo, es que su objeto de estudio refiere a una forma particular de configuración de la acción pública, y como tal, ya cae en el registro de fenómenos que estudia la Administración Públicas. Las de segundo tipo, de motivaciones prácticas, refieren al hecho que es imposible comprender la acción de las organizaciones públicas sin las políticas públicas por las cuales deben de orientarse y responsabilizarse en su implementación.

⁸ Aquí se asume esta concepción particular de lo que es una política pública. Sin embargo varias definiciones de ellas se han acuñado. Al respecto, se dice de ella que es "todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer" (Thomas Dye); "Una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma" (Hecko y Wildavsky). "El conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos" (Guy Peters). "La acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad ...la política pública se transforma en un programa de acción de una autoridad pública" (Mény y Thoenig).

De acuerdo a lo hasta ahora señalado, el campo de estudios de la administración pública se expresa y articula en diversos objetos, íntimamente interconectados entre los cuales hay vasos comunicantes y mutua determinación: el Estado administrativo, las organizaciones públicas, el gobierno y las políticas públicas. Sin embargo, faltan algunos más por nombrar. Se hace referencia a la gestión y sus procesos, que hacen referencia a las acciones públicas que a través de la disposición, concatenación, coordinación y/o cooperación de diversos agentes y recursos, permiten la consecución de ciertos propósitos⁹. Sin embargo, el término gestión, también hace referencia al conjunto de acciones e iniciativas que realizan los servidores, funcionarios y gobernantes para conseguir y apalancar recursos y apoyos que permitan la consecución de los objetivos de las organizaciones públicas o de las políticas públicas.

Pero el estudio de la disciplina de la Administración Pública quedaría incompleto, si finalmente no se observan otros objetos que integran su campo. Uno, hace referencia a los bienes, servicios y regulaciones públicas que deben proveer las administraciones públicas a sus ciudadanos. Igualmente a los mecanismos políticos o de mercado que deben establecerse para el acceso, distribución o regulación de los mismos entre los ciudadanos. Son ellos, los que concretan el accionar de las organizaciones y políticas públicas, al igual que son los que concretan y materializan el pacto político de los ciudadanos con el Estado. Sin ellos, éste no existe; tampoco los derechos y deberes que establecen el vínculo político entre los ciudadanos. Otro objeto propio de la Administración Pública, hace referencia a las relaciones conflictivas y de poder que sostiene el aparato administrativo con la sociedad. Estas dan cuenta de las dinámicas conflictivas y de negociación que empujan a uno y otro de los términos a transformarse. Estas incluyen los procesos de conflicto y concertación sostenidas por las organizaciones, burocracias y gobiernos con los diferentes actores y sectores que conforman la sociedad; los marcos legales de derechos, deberes y procedimientos que enmarcan y regulan su interacción; las correas de transmisión y los mecanismos de participación que se propician entre ellos; las tensiones y negociaciones con los actores sociales y económicos de carácter nacional, internacional y transnacional que influyen en el Estado.

Con las relaciones Estado Sociedad damos por concluido el conjunto de objetos que consideramos, articuladamente, constituyen el campo de estudio de la Administración Pública como disciplina. Ellos aunque dan

⁹Se hace referencia a procesos administrativos de planeación, de presupuesto, de contratación, de control, de manejo de recursos, de calidad etc. expresan lo anterior.

lugar a campo relativamente amplio, también, lo delimitan y lo protegen de diluirse en un sin número de fenómenos. Esto cobra importancia porque no cualquier objeto del mundo de la administración, del Estado, político o público, es y debe ser objeto de su atención. Así, por interesantes o relacionados que puedan estar, no es objeto de estudio de ella, ni las organizaciones privadas o la gestión empresarial, ni tampoco, fenómenos políticos tales como los partidos políticos, los regímenes políticos, los sistemas políticos o el Estado en su totalidad. No es todo el Estado del que se ocupa el estudio de la Administración Pública, sino de una parte de él; no es cualquier tipo de organización de la que se ocupa su estudio sino de las organizaciones públicas. No se limita al mundo técnico del aparato burocrático sino divisa las relaciones que la integran como un ejercicio de poder y de dominación política. No se reduce a observar solamente los procesos de gestión al interior de las organizaciones sino que los asume en relación a sus impactos en la sociedad, el gobierno y el sistema político. No se queda en los procedimientos o normas que la rigen sino atiende también a las políticas públicas, los bienes, los servicios y las regulaciones que llega a producir.

Sin embargo, para terminar este apartado queremos señalar que este campo de estudio propuesto tiene un problema central que no puede pasarse por alto. Y es que el mismo, se fundamenta en un enfoque estatal donde la administración pública queda circunscrita al Estado. Por eso debemos decir aquí, que así como hay una administración pública estatal, también hay otras, de carácter no estatal. Desde hace algunas décadas, se ha puesto en evidencia que lo público no es sinónimo de lo estatal. Se ha evidenciado que hay funciones públicas sociales que no son o pueden no llegar a ser prestadas por el Estado. Se hace referencia a servicios públicos sociales (*educación, cuidado o salud etc.*) o los procesos de control social de la gestión (Cunill, 1997). Dichas funciones entran a ser prestadas por otras formas de administración pública no estatal. Desde teorías de los bienes comunes se ha mostrado también que hay formas de provisión y administración de bienes no estatales. Estas otras formas prestan bienes y servicios comunes mediante acciones colectivas de la sociedad que se hacen a cargo de la generación, distribución y cuidado de bienes comunes¹⁰. Se trata de configuraciones administrativas territoriales o comunitarias locales que generan negociaciones y acuerdos colectivos entre sus habitantes para, entre otros, administrar recursos naturales, para convivir en territorios compartidos, para generar infraestructuras y/o para generar proyectos económicos colectivos.

¹⁰ Esta posición la ha ilustrado bien el profesor Alejandro Lozano en disertaciones públicas que ha brindado en la Escuela Superior de Administración Pública.

También lo evidenciado por parte de comunidades indígenas, afroamericanas o campesinas, niegan la existencia en exclusiva de una administración pública estatal. Esto porque ellas generan sus propios procesos de organización comunitaria y ancestral de sus territorios, que rompen con el modelo racional, burocrático y jerárquico de administración al que nos ha acostumbrado occidente. Igualmente, con los procesos de globalización, se divisan administraciones y burocracias públicas internacionales y transnacionales de naturaleza no estatal que dan lugar a administraciones públicas no estatales y no nacionales (Sassen, 2006, p.107).

Todas estas evidencias señaladas apuntan a decir que el estudio de la Administración Pública no puede limitarse, entonces, solamente al estudio de los objetos que integran articuladamente el campo de estudios que articulamos alrededor del Estado, sino también, debe ocuparse también de la administración pública no estatal. Sin embargo, sería también bastante miope no reconocer que es la administración pública estatal la que con los objetos ya caracterizados y relacionados, la que domina y abarca la mayor y más importante parte del fenómeno administrativo público tal como se presenta las sociedades contemporáneas. Pero las formas no estatales de administración pública, también podrían tener como referentes centrales de estudio, alguno de los objetos referidos a las de tipo estatal. Sus formas organizacionales, sus procesos de gestión, sus programas de acción pública, sus ejercicios de poder y dominación, su producción de bienes, servicios y regulaciones, sus relaciones con la sociedad y con el sistema político, pueden contarse entre ellas.

Con estas alusiones a la naturaleza estatal y no estatal del campo damos por terminado el tema de qué es aquello que se alude cuando se habla de administración pública y de qué debe de ocuparse la disciplina que la estudie. Queremos terminar con un asunto más que dejamos en punta. Este hace referencia a la naturaleza del saber que se ocupa. Se trata de un saber que afina sus bases en el mundo teórico y otro en el práctico. Y esto, porque generalmente se le demanda como disciplina u oficio que no solo explique una situación o realidad problemática, sino también, que la intervenga y la transforme bajo el objetivo de dar forma o conducir las relaciones sociales según unos ordenes políticos deseados. Bajo tal marco, el saber en administración pública está encaminado a la producción de explicaciones, y a su vez, a la utilización y aplicación de ellas en contextos específicos. Dicho lo anterior, y esperando haber contribuido a especificar a qué se hace referencia cuando se habla de la Administración Pública como fenómeno y disciplina, queremos pasar a mostrar algunos fenómenos emergentes de los cuales

entra y debe de ocuparse la misma. Esto lo llamaremos nuevas tendencias de la administración pública.

NUEVAS TENDENCIAS EN EL ESTUDIO Y LA PRÁCTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A lo largo de las tres últimas décadas aparecen diversas prácticas, formas y enfoques en el abordaje de la administración pública. Se trata de mediaciones y configuraciones emergentes de tipo administrativo y político que marcan y hasta transforman el accionar de los diversos objetos que componen el campo de estudio y de acción de aquella. El Estado administrativo, las organizaciones públicas, las políticas públicas, los procesos de gestión, las formas de dominación, las relaciones Estado-sociedad, los bienes, servicios y regulaciones de la administración pública, vienen transformándose, o al menos replanteándose, a la luz de los siguientes procesos: la innovación en los gobiernos y la administración pública; la democratización de la administración pública y las tecnologías de la información y la comunicación. A continuación revisaremos cada una de ellos.

a. La innovación en los gobiernos y la administración pública

Con la innovación en el sector público se generó un campo de estudios del gobierno y la administración pública que entró a investigar el cómo hallar nuevas soluciones a problemas existentes, o así mismo, el de cómo crear cursos de acción que terminaran por alterar los status quo que predominan en las instituciones públicas (Rondinelli, 2009, p.9). En tal sentido, con la innovación en el sector público, se buscó avanzar en cómo generar nuevos diseños de gobierno y administrativos que dieran respuesta a problemas presentados en el mundo de la acción pública. En el campo de la innovación en el sector público, en uno de sus enfoques dominantes, se asume que para lograrla debe partirse por estudiar y reconocer los contextos particulares del mundo práctico del gobierno y de la administración. Lo anterior, bajo la óptica de rastrear cómo los propios actores del sector público, ha encontrado soluciones exitosas a desafíos que se le plantean en el día a día. Bajo tal marco, se busca hacer seguimiento, sistematización y análisis académico a dichas experiencias para aprender de ellas y establecer las posibilidades de ser replicadas (Borins, 2008, p.5). Así, puede considerarse que en el corazón de su apuesta está el principio y la pregunta de si ¿se puede aprender de lo que otros han hecho con resultados deseados? En tal sentido, es asumida como un ámbito de investigación donde quienes lo integran se ocupan del estudio de

experiencias exitosas para convertirlas en saber teórico y práctico que permita en el corto o mediano plazo proyectar su transferencia y aplicabilidad a nuevos contextos.

El campo de la innovación se soportaría en tres estrategias básicas: 1. Recolectar las estrategias exitosas de diferentes localidades o países para ser estudiadas, y con ello, divisar su potencialidades para ser replicadas en nuevos contextos 2. Incentivar, alentar o motivar la práctica y la cultura de la innovación entre gobernantes, funcionarios y hasta ciudadanos, generando para ello estímulos y reconocimientos vehiculados mediante concursos 3. Generar mecanismos de publicación que permitieran dar a conocer las soluciones halladas en diferentes contextos, para que en otros, si así lo llegaran a considerar pertinente, analizaran, ensayaran o adoptaran las respuestas dadas a las mismas¹¹. Uno de los orígenes de la innovación como campo de estudios está los Premios del Gobierno Americano, organizados en 1985 por la escuela de gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, en asocio con el Gobierno de los Estados Unidos y la Fundación FORD. Con dicha iniciativa, se crearon incentivos para que en diferentes territorios del país federal se recolectaran stocks amplios de información referida a experiencias administrativas. Tales experiencias serían evaluadas en relación a cómo fueron posibles y cómo podrían llegar a ser transferibles en su éxito. Esta estrategia no se quedaría en los Estados Unidos, sino que se extendería a otros países del mundo. Países como China, Brasil, Chile, Sudáfrica, Italia, Filipinas, Perú, México desplegarían concursos similares a los practicados en el país de origen.

Una experiencia documentada de concursos para la innovación es la de Brasil. A mediados de los años 90 se generó una alianza entre la Escuela de Administración Getulio Vargas, el Centro para la Administración Pública del Gobierno y la Fundación Ford para promover y recoger las prácticas de innovación en los gobiernos y en sus administraciones públicas. Para esto, también se lanzaron los premios a la innovación, con el propósito identificar y diseminar prácticas exitosas en el gobierno federal, en los gobiernos estatales, en los gobiernos municipales y en los de tipo indígena (Ferreira, 2008, p.73). Como resultado, en el Brasil, tras casi 10 años de existencia, el programa ya había registrado más de 8.000 experiencias provenientes de más de 890 municipalidades. Se destacó

¹¹ En Colombia esto se ha ensayado con los concursos del Departamento de la Función Pública, pero estos se han hecho más bien de manera simple o artesanal con poco soporte académico. En tal sentido, no hay una evaluación exigente de las experiencias por parte de expertos que contemple visitas de campo a las instituciones que presentan sus experiencias, y seguimiento en el tiempo para verificar su éxito. Tampoco le sigue un proceso de teorización o análisis que permita volver tales experiencias en conocimiento disciplinar o académico.

de ellas, que a pesar de los cambios políticos de gobierno, casi el 94% de las innovaciones reportadas aún permanecían, y también, el 34% de ellas habían llegado a ser replicadas.

La promoción y estudio de la innovación no solo se daría al interior de los países sino también sería promovida por instancias internacionales. La Organización de Naciones Unidas (ONU) para reconocerla y fomentarla en los sectores públicos en el año 2000 generaría el concurso y los premios a la innovación. Al 2011 dicho espacio ya había recopilado y premiado a más de 140 innovaciones exitosas de distintos países (ONU, 2003). Las áreas bajo las cuales fueron organizándose año tras año tales concursos resulta importante nombrarlas, porque ellas permiten divisar las temáticas que ganaron y siguen ganando relevancia en la promoción y estudio de la innovación. Una primera área refirió a innovaciones con relación a la prevención y combate de la corrupción; la responsabilidad en el servicio público; la transparencia y la rendición de cuentas; el mejoramiento en los procesos y la prestación de servicios. Una segunda área refirió a campos relacionados con la educación, la salud, la justicia y la seguridad, entre otros. Una tercera área refirió a la promoción de la participación en la hechura de las políticas públicas, a la aplicación de las tecnologías y a la promoción de género al interior del sector público.

Aunque la perspectiva dominante el estudio de la innovación está estructurada básicamente alrededor de estudio de casos locales, otra perspectiva se divisa relacionada con la reforma del Estado desde una escala más amplia. En tal sentido, refiere la innovación a las grandes transformaciones del Estado, concibiéndola como el conjunto de cambios en las concepciones y los modos de operación del sector público a nivel macro. Bajo este enfoque se ve la innovación como resultante de cambios estructurales en los países, los cuales trajeron aparejados cambios sustantivos en las estructuras y procesos de los gobiernos y de los aparatos administrativos de Estado. Una encuesta practicada en 1.999 en distintos países, ya encontraba que el 50% de 123 países habían tenido algún movimiento de reforma, y al menos, un 25% de ellos habían tenido dos o más reformas (ONU, 2011). Diversos factores llevaron a las reformas del Estado, que a su turno se han asociado con la innovación. Uno de los factores centrales que estuvieron en la base de la reforma de los Estados serían las crisis económicas de las sociedades y las crisis fiscales por los que atravesaban los mismos. En dicho marco, las reformas conocidas como neoliberales centrarían sus esfuerzos en la liberalización económica y en la privatización de las industrias del Estado teniendo como blanco, limitar sus funciones y reducir sus burocracias (Kamarck, 2003, p.5)

Sin embargo, a pesar del peso preponderante de las motivaciones económicas, en otras partes del mundo las mismas estuvieron dadas por el tránsito de muchos países a regímenes democráticos¹². Particular atención merecen, países donde desde tiempo atrás venía tramitándose conflictividades y tensiones raciales que impulsaron a abrir espacios en el Estado a otras poblaciones, etnias, razas o géneros (Colleman, 2001, p.324). No serían solo las crisis económicas y los procesos de democratización los que estuvieron en la base de las reformas del Estado, sino también apuestas que intentaron atacar la inconformidad y desconfianza de los ciudadanos con el servicio público. Es el caso de los EEUU en donde los ciudadanos sentían que sus administraciones eran despilfarradoras, abusivas, grandes y burocráticas. La reforma no solo atendería a móviles de distanciamiento y desconfianza de la ciudadanía, sino también sería motivada por los procesos de conformación de comunidades de países o de bloques regionales de ellos. Con las nuevas lógicas de integración, los nuevos entes supranacionales presionarían a sus países miembros para que adoptaran reformas que llevaran a asumir las reglas del juego y los sistemas propuestos por ellos. Fue el caso de la Comunidad Europea, donde se observaron movimientos de reforma común entre sus países miembros (Cassese, 2007).

Muchos serían los significados y los sentidos que se darían a la innovación a la luz de las reformas del Estado vividas por los países. Para algunos, la innovación vendría a ser el lenguaje cifrado y maniqueo para encubrir las imposiciones de las agencias multilaterales o de las obligaciones derivadas de los acuerdos entre naciones. Para otros, ella significaría la reforma de las viejas burocracias para adecuarlas o transformarlas a los nuevos Estados democráticos. Para unos más, ella se asumiría como el desafío de modernizar sus aparatos de gobierno y de administración poniéndolos a tono con las herramientas propias de la era de la información. Para algunos más, la innovación significaría avances en combatir la corrupción y reducir las capturas de los Estados. Con las reformas del Estado ciertos ejes o tópicos se fueron configurando en relación con pensar e incentivar la innovación. El primero de ellos, fue el del posicionamiento del concepto de productividad como formulación cognitiva para bajar los costos e incrementar los rendimientos del sector público. De tal manera, que en muchos Estados, entre los cuales se cuentan Francia, Estados Unidos, Canadá y Singapur, se empezó a hacer procesos de innovación presupuestal basados en presupuestos por objetivos o resultados.

¹² Un caso paradigmático de esta modalidad de reforma impulsada por motivos democráticos sería el de Sudáfrica. Con la llegada de Nelson Mandela al poder y el final del apartheid, la institucionalidad de dicho país se dio a la tarea de reformar sus aparatos administrativos para que estos fueran más inclusivos de los distintos sectores de la población y para que eliminaran las discriminaciones de raza y de género insertos en sus tradiciones, rutinas y culturas institucionales.

Otra de las preocupaciones y de las agendas que se unieron a la innovación fue la referida a la calidad de los servicios prestados por el gobierno y por sus administraciones públicas. Una estrategia en este ámbito de la calidad en el servicio en el sector público, se expresaría en la instauración de sitios de atención, ventanillas, quioscos o sistemas electrónicos donde los ciudadanos pudieran efectuar sus trámites ante el Estado en un único lugar. Otro sería la estrategia de instaurar “*Cartas Ciudadanas*” con las cuales se pretendía establecer estándares de calidad y normas de acceso en relación a los bienes y servicios prestados por el Estado (Cunill, 2004, p.34). Tales Cartas iniciarían en Inglaterra y luego se extenderían a otros países como los Estados Unidos, Bélgica, Francia, Portugal, Argentina, Brasil y Chile, entre otros. Otra de las preocupaciones a que se vio enfrentada la innovación a la luz de las reformas del Estado, y que sin duda hoy cobra toda la centralidad, fue la referida a las mejoras en la administración y sus servicios mediante el gobierno digital. Desde tal enfoque, se llegó a asumir como premisa que las iniciativas de innovación debían tener como núcleo duro a las tecnologías de la información. Una serie de potencialidades se imputaban a ellas: abrir el gobierno a los ciudadanos; brindar mejores servicios y a menores costos; mejorar los procesos organizacionales y la toma de decisiones; fomentar la transparencia del gobierno como reducir la corrupción. Bajo tales premisas procesos de tecnologización e informatización tomaron fuerza al interior de los Estados.

b. Democratización de la Administración Pública

La democratización de la administración pública puede asumirse como una corriente de pensamiento y una tendencia de reforma del Estado que aboga por constituir a la ciudadanía en un pilar de la administración pública. Bajo esta corriente se asume que el objetivo final de la acción pública es la materialización de los derechos de los ciudadanos. Igualmente, se asume que es con su participación en los procesos de decisión y gestión de la administración pública que se puede lograr y esperar que tales derechos se vean efectivamente realizados (CLAD, 2009). Entre sus apuestas centrales está la repolitización democrática del Estado y de su gestión pública mediante la incidencia y la participación ciudadana. La democratización de la administración pública se propone también como una estrategia para superar problemas de ineficiencia y deterioro de lo público. Por ese camino, la participación ciudadana y el control social, pueden llegar a contrabalancear el poder de la burocracia, de las elites y/o de las oligarquías que capturan el Estado (Cunill, 2003). Al entender de Nuria Cunill, esto podía remediarse mediante un fortalecimiento de la

esfera pública mediadora entre el Estado y la sociedad, donde los ciudadanos pueden interlocutar y negociar con los agentes del Estado.

El origen de la propuesta de democratización de la administración pública puede ubicarse en diversos lugares del mundo¹³. Sin embargo, es principalmente en América Latina donde aparece como una corriente de pensamiento y de reforma del Estado claramente articulada. Aparecería a mediados de los noventa bajo una discusión que rechazaba al modelo dominante de reforma del Estado que la concebía como búsqueda exclusiva de racionalidad económica y administrativa (Bresser, 1998). Al entender del grupo de pensadores latinoamericanos, no se trataba de crear Estados más eficientes y efectivos, sino de unos verdaderamente democráticos. Bajo tal enfoque, la voluntad popular debía prevalecer sobre cualquier tipo de consideración técnica. Diversos autores agrupados en torno a la democratización del Estado se articularían en el Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD), el cual se constituiría en una especie de tanque de pensamiento que promovería la democratización de la administración pública¹⁴. No se puede aquí explicar cada uno de sus planteamientos, pero si referiremos al de uno de ellos: Nuría Cunill. Dicha autora entenderá que la modernización del Estado en América Latina en la década de los años 80 y 90 se articuló a los procesos de globalización y de ajuste fiscal que llevaron a asumirla desvinculada de las necesidades sociales de la población y a entenderla como un proceso de recorte y desmonte del Estado (Cunill, 1997). Dado que la reforma administrativa fue auto referencial y con ausencia de responsabilidad pública, debía sustituirse por otra donde la sociedad resultara favorecida e incidiera en su orientación.

Un grupo de intelectuales del CLAD elaboran la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública* (2009) que sería adoptada por los jefes encargados de la reforma y de la modernización en 17 países. Con la firma, la apuesta por la democratización de la admi-

¹³ Varios autores se mencionan en el caso norteamericano e internacional. Al respecto ver a : Hamilton, Mary. *Democracy and Public Service* En: *Democracy and Public Administration*. London: M.E.Sharpe. 2007; Fischer Frank *Democracy and Expertise*. *Reorienting Policy Inquiry*. New York: Oxford University Press. 2009; Rondinelli, Dennis. *Governments Serving People: The Changing Roles of Public Administration in Democratic Governance*. En: *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*. New York: ONU.2007; Wilkinson Adrian and Others. *The Oxford Handbook of Participation in Organizations*. New York. Oxford university Press. 2010; Smith Graham. *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. , New York. Oxford university Press. 2010.

¹⁴ Al respecto se pueden revisar: Bresser, Luiz. *Entre el Estado y el Mercado: lo público no estatal*. Contenido en: *Lo Público No estatal*. CLAD,1998; Bresser, Luiz. *Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...*. Contenido en *Revista International Journal of Political Studies*. No 3, 2001; Garnier, Leonardo. *La Reforma del Estado: Reto de la Democracia*. *Revista Reforma y Democracia* No 17. CLAD, 1997; Garnier, Leonardo. *El espacio de la Política en la Gestión Pública*. FLACSO, 2005.

nistración pública de ser una propuesta se volvía un compromiso de los gobiernos. En esta Carta, de manera esquemática y sucinta se delinea el núcleo duro de la propuesta realizada por el tanque de pensamiento ya referido. Por ello a continuación, se presentan algunos de sus principales elementos. La misma señala que debe de avanzarse en la consolidación de una democracia plena, para lo cual debe de procederse a democratizar la gestión pública a través de establecer *“el derecho de participación ciudadana en la gestión pública”*. Dicho derecho es uno de tipo activo y exigible a los poderes públicos, y para garantizarlo, se recomienda su constitucionalización en los ordenamientos jurídicos. Con lo anterior, se busca garantizar al ciudadano intervenir en diversos campos de la gestión pública referidos a las políticas públicas, los programas sociales, los servicios públicos, los recursos públicos y la información pública. La Carta definirá la participación ciudadana como *“el proceso de construcción social de políticas públicas, que conforma el interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas”*. Enfatiza que la participación debe darse en todas etapas de las políticas públicas tales como la formulación, planificación, ejecución, seguimiento y control, y debe ejercitarse no solo en las esferas públicas locales sino también en el nivel nacional.

Igualmente, señala la Carta que la participación debe ser transversal a la actuación de los poderes públicos. Apuesta a que haya una de las condiciones esenciales para que avance la participación en la gestión pública, para lo cual exhorta a los órganos públicos y a los particulares con responsabilidades públicas a que sean sensibles y receptivos a las opiniones y propuestas realizadas por la sociedad. Para asegurar esto indica que las *“administraciones públicas incorporaran a su agenda de decisiones las perspectivas y las alternativas producidas por los procesos participativos”*, aunque, resguardando la discrecionalidad que les cabe a los encargados de dirigir las políticas. Para salvaguardar la participación se alude en la Carta que debe garantizarse cauces institucionales y recursos financieros para ella, igualmente, debe establecerse procesos de formación, información y sensibilización a la ciudadanía y a los servidores públicos que les permita apropiarse y garantizar la participación en la gestión pública. Suma a lo anterior la importancia de la rendición de cuentas y la transparencia como principios que deben orientar la relación entre la administración pública y los ciudadanos. Indica que para garantizar la participación se debe tener acceso y difusión de información pública, y para ello debe eliminarse requisitos para su adquisición.

La democratización de la administración pública apuesta por pasar de una concepción *estadocéntrica* a otra de carácter *público*. Al ser público el Estado, el establecimiento de sus derroteros no deben de ser monopolio de los gobiernos, de los funcionarios o de los partidos políticos con influencia en él, sino también es potestad y responsabilidad del conjunto de los ciudadanos. En tal sentido, tienen el derecho y el deber de intervenir en el mundo administrativo. Para lograr la prolongación y ejercicio efectivo de la soberanía popular de éstos, se hace oportuna la creación de espacios públicos al interior de los aparatos administrativos los cuales traigan consigo que la acción pública se producto de los consensos y disensos entre los ciudadanos y los actores del Estado (Uvalle, 2005). Si bien, antiguamente solamente correspondía a las autoridades electas velar porque la voluntad de la población quedara expresada en las actuaciones del Estado, con la participación ciudadana, sería también responsabilidad de burocracias y servidores públicos. Los funcionarios y directivos de la administración pública aunque no sean electos popularmente aparecen como responsables ante el pleno de la ciudadanía. Con el advenimiento de las democracias participativas, se abriría el camino para interrogar qué posibilidades y qué capacidades podría aportar la ciudadanía y su participación al mejor desempeño y rendimiento de las administraciones públicas.

Varias virtudes podría traer la participación para las administraciones públicas. En términos estrictamente técnicos, la participación puede ayudar a los encargados o directivos del sector público a monitorear y alertar el desperdicio, el fraude o el abuso en las decisiones y recursos públicos. Igualmente, puede permitir recoger información para que los recursos se distribuyan más a fin con las necesidades y demandas de la sociedad. Así mismo, puede permitir que los proyectos e intervenciones del Estado se vuelvan sostenibles en la medida que al ver sus beneficios y sentirse identificados con ellos, son los propios ciudadanos y las comunidades las que terminan por cuidar y presionar por su continuidad. En términos políticos, los ciudadanos son los depositarios de la soberanía popular. En tal sentido si son sus impuestos y sus votos los que sostienen y definen los sentidos del Estado, les corresponde entonces a ellos incidir en cómo se toman las decisiones y en qué se asignan los recursos por ellos aportados.

c. Las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) aplicadas al Sector Público

La expansión, diversificación e intensificación de las TIC viene suscitando el interés no solo de los gobernantes o directivos sino también de académicos y de especialistas.

Atestiguando tal cuestión, un número considerable de libros, de artículos y de manuales se encuentran en éste momento disponibles en editoriales y bibliotecas virtuales¹⁵. Su estudio ya se ha convertido en un subcampo naciente de estudios de la administración pública y de disciplinas afines. Lo que han venido a poner de presente dichos autores es el papel cada vez más central que juegan las TIC en el manejo de las organizaciones públicas, en la implementación de políticas públicas, en el desarrollo de los procesos de gestión, en la provisión de bienes y servicios y en la articulación de las relaciones entre Estado y sociedad, entre otros. La importancia cobrada por el uso de las tecnologías para las administraciones públicas y los gobiernos se expresa en algunos indicadores. Para el año 2001 ya existían más de 50,000 páginas web gubernamentales, mientras en el 2003, ya existían en casi 100 países sitios de Internet para ofrecer información y prestar servicios por parte de los Estados (Kammarck, 2003, p.32). En el 2012, los países pertenecientes a la OCDE ya habían alcanzado tasas del 40% en gobierno electrónico, mientras que los pertenecientes a la Unión Europea, ya habían alcanzado tasas del 32% (ONU, 2012, p.125). No todos los países del globo han llevado los mismos ritmos ni han tenido los mismos alcances.

Países anglosajones, europeos y algunos asiáticos suelen aparecer a la delantera en cuando a la adopción y uso de las TIC mientras que los países no desarrollados o en vías de desarrollo suelen estar a la zaga. Para la primera década del siglo XXI, en los países desarrollados ya un 60% de los pobladores poseían acceso a ellas, mientras que respecto a los segundos, solo un 16% (ONU, 2011, p.3). En todo caso figuran países que sin pertenecer al conjunto de los países desarrollados llegan a ocupar similares escalafones que aquellos. Es el caso de Colombia, que estaba en el sexto lugar, al lado de Finlandia y Japón, o es el caso de República de Corea y Singapur, que en servicios en línea ocuparon el primer lugar lo mismo que

¹⁵ Tres textos que pueden dar cuenta de la convergencia y las redes de expertos internacionales que gravitan alrededor del tema, y que solo en ellos suman más de 40 expertos son: Garson, David; Khosrow, Mehdi. *Handbook of Research on Public Information Technology. Volume I.* New York: Information Science Reference. 2008; Garson David. *Handbook of Public Information Systems Second Edition.* Taylor y Francis Groups. New York. 2005; Cater Aileen. *Information Technology Governance and Service Management: Frameworks and Adaptations.* New York: Information Science Reference. 2009

los Estados Unidos de América. La intensificación en el uso de las TIC en el sector público a nivel mundial, ha venido acompañada de toda una serie de potencialidades y promesas respecto a los papeles que puede o debe cumplir. Al respecto, se mencionan las posibles ventajas en términos de tiempo y dinero que pueden traer el uso de los medios electrónicos para maximizar y aumentar los desempeños del Estado. También, se señala que las TIC pueden posibilitar la mejora de los servicios prestados por el sector público a los ciudadanos, además, podrían contribuir a conseguir administraciones públicas más integrales y transparentes.

Algunos procesos que actualmente se adelantan dan cuenta del potencial aporte de las TIC al mejoramiento de la administración pública. Aunque a la fecha resultan normales, en otros momentos, para ser llevados a cabo exigían gran gasto de esfuerzos y recursos. Piénsese, por ejemplo, en el manejo de expedientes públicos de distinto tipo como los tributarios, clínicos o pensionales los cuales en antaño requerían bodegas enteras para almacenarlos, personal significativo para ubicarlos, semanas y meses para ubicarlos y hasta equipos extensos para analizarlos. Piénsese también en el pago de impuestos o de multas, que antes de la presencia de los sistemas electrónicos implicaban a los ciudadanos extensas y eternas filas para cancelar sus pagos. Lo anterior se derivaba que detrás de las ventanillas de pago, se requería una cantidad significativa de funcionarios que constataran la información, recibieran los pagos, pusieran los sellos, consolidaran las cuentas, expedieran las certificaciones. Las potencialidades de las TIC hay que verlas del lado de los procesos desarrollados al interior de las administraciones públicas o de los gobiernos, pero también, del lado de las oportunidades que abren a los ciudadanos. Ya se ha visto una serie de ventajas que traen las nuevas tecnologías para ellos, tales como: el pago en línea de impuestos, multas o de servicios públicos; la expedición en línea de documentos de identidad o de extranjería; la expedición y revocación en línea de licencias de conducción, de industria o de comercio; la provisión en línea de servicios informativos culturales, educativos, de transportes; la información en línea para hacer seguimiento y control social a las administraciones públicas.

Donde más se ha referenciado el uso de las TIC en el sector público es lo que se ha llamado el gobierno electrónico o e-Government. Por gobierno electrónico se entiende los productos y los procedimientos que el gobierno despliega mediante tecnologías informáticas para interactuar con sus destinatarios bajo la idea de generar valor público (Rhoda, 2008). Se puede hablar de gobierno electrónico de los negocios, de los empleados, de los ciudadanos o de gobiernos según los diferentes

grupos o colectivos con los que interactúe el gobierno y sus administraciones públicas. Áreas organizacionales de la administración pública se han visto favorecidas con la adopción y manejo de plataformas, redes y paquetes informáticos. La administración presupuestal, la administración de personal, la administración contractual, la administración documental, la administración tributaria, la administración de recursos, se han visto transformadas por estas tecnologías. Cobra importancia la adopción tecnológica, si se tiene en cuenta que todas esas áreas tienen que procesar, responder y cuidar en su día a día por miles y millones de datos de usuarios, de sus empleados, de sus procesos y de sus servicios. Una de las ventajas de los sistemas informáticos es su gran capacidad para guardar, organizar y buscar información. Hace algunas décadas debía de invertirse bastante tiempo y recursos para localizar y disponer de información. Sin embargo, con las soluciones informáticas se ha abierto la posibilidad de archivarla, procesarla y buscarla de manera económica y rápida.

Dadas las complejidades y las multitudinarias escalas poblacionales con las que hoy tiene que vérselas la administración pública, en la actualidad, se hace casi que impensable pensar y proyectar el ejercicio de la administración pública sin el apoyo de las TIC. Y esto conecta con otro punto, referido a la gestión misma de las tecnologías dentro de las organizaciones y procesos públicos. Al ser la administración pública un fenómeno inter y macro- organizacional, al igual que intergubernamental, uno de los imperativos de la información pública en la actualidad, es que ella pueda gestionarse para estar disponible a una gama diversa de organizaciones públicas. Al momento actual, se realizan alianzas o acuerdos entre organizaciones para compartir bases de datos, software o protocolos comunes, o en un grado más profundo de cooperación, equipos, servidores y redes. Subyace a dicho tipo de colaboración, la idea que para asegurar el éxito del sector público en su conjunto, cada organización debe entender los procedimientos y las culturas de las otras organizaciones con las cuales interactúa y entra en relación.

Compartir la información, más allá de las fronteras de cada organización, se erige entonces en uno de los objetivos básicos de la administración actual. Hoy se hace cada vez más común que distintas organizaciones públicas compartan no solo información a través de bases de datos, sino también que compartan recursos tecnológicos que permiten recolectar, migrar y analizar información de manera simultánea en múltiples sectores, niveles y organizaciones. Acorde a los expertos, el éxito en la gestión de los sistemas integrados de información inter organizacionales está en no olvidar algunos principios. Uno es que ellos se diseñen teniendo en

cuenta los distintos sistemas y los distintos contextos o ámbitos en que se desenvuelve las organizaciones públicas. Otro es que las estandarizaciones de sus datos deben partir del hecho de atender los requerimientos de todas las unidades y de los agentes que conforman la organización pública, al igual que los de la red de organizacional en la cual se halla inmersa. Uno más es que el suministro de la información al sistema, dependerá si los agentes que participan perciben que podrán beneficiarse y hacer uso de ella, y no, que será usada en contra suya.

Otros principios se proponen de parte de los expertos. Que el diseño y los dispositivos tecnológicos e informáticos adoptados deben tener en cuenta los estándares establecidos y aceptados en el mundo tecnológico sin quedarse adheridos a los estándares locales o propios del consultor de turno. Igualmente que el sistema integrado de información debe tener en cuenta las capacidades diferenciales de las organizaciones o actores que entraran a participar en él. Así mismo, tener en cuenta que hay tipos distintos de información que pueden llegar a exigir que algunos de cuenten con dispositivos informáticos de seguridad¹⁶. Aunque en las décadas pasadas se ha dado una proliferación de las TIC y del gobierno electrónico, estudios recientes sugieren que los beneficios y promesas con que vinieron acompañadas no están de antemano garantizados (Brown, 2005, p.14). A pesar del gran crecimiento en el uso de los medios electrónicos en el sector público, no puede decirse que haya habido una transformación profunda de los Estados y de sus democracias. Un estudio hecho en Estados Unidos encontró que a pesar de haber gastado durante una década más de 200 billones de dólares en sistemas de información, había poca evidencia de retornos significativos. Aún había pobres servicios, altos costos, baja productividad, riesgos innecesarios y oportunidades inexploradas

Aunque se llegó a proponer que las nuevas tecnologías construirían organizaciones horizontales, también hay estudios que señalan que las TIC pueden afianzar pautas de verticalidad y de control a su interior (Scavvo, 2005, p.83). Como pueden servir a propósitos democráticos a través del e-government también pueden soportar objetivos antidemocráticos según las instituciones y normas que las regulen. Hay evidencia que el acceso internet no necesariamente ha mejorado la capacidad de los ciudadanos para interactuar con sus gobiernos. Tampoco hay garantía alguna de que las TIC pueden incrementar el espíritu comunidad, y cabe la posibilidad incluso, que puedan erosionarlo. Una de las preguntas que

¹⁶ Al respecto de éstos estándares ver los distintos artículos que integran el texto de: Handbook of Research on Public Information Technology. Volume I. New York: Information Science Reference. 2008

ronda incesantemente el campo, es si una vasta inversión internacional en tecnologías en el sector público, como ocurre ahora, está justificada en términos de desarrollo. Son diferentes los problemas y obstáculos existentes en relación con las TIC para el sector público. Uno de los problemas sobre el que quiere llamarse la atención aquí es sobre qué tan preparados están los gobernantes, directivos y servidores públicos para proyectar y aprovechar las potencialidades de la tecnología. Los mejores equipos informáticos, o los mejores soportes tecnológicos instalados en una dependencia o entidad, no garantizan de por sí que en la misma haya eficientes servicios. Puede suceder que las tecnologías queden subutilizadas si quienes las operan no conocen y saben aprovechar sus prestaciones y potencialidades. Al respecto, en el caso de los Estados Unidos, especialistas consideran que la primera razón para que las tecnologías informáticas hubieran tenido limitados efectos era la falta de conocimiento y las bajas capacidades en la operación de ellas.

Más grave se volvía dicho déficit en tal país cuando otros especialistas encontraban que a los empleados públicos se les exigía tareas que requerían altos aprendizajes tecnológicos, pero el problema estaba, en que era baja la provisión de capacitación o formación que se les suministraba (Vocino,2001, p.645). Esto lleva a un tema central relacionado con los procesos de capacitación y formación en TIC para los servidores y directivos públicos. Surge la pregunta de cuáles son las competencias hoy necesarias en la formación y capacitación de los administradores públicos, pero más importante, que competencias se requerirán en los próximos años o décadas en un contexto de cambio tecnológico vertiginoso. Quizá no haya una respuesta única o acertada a tal interrogante ya que su respuesta dependerá de los contextos nacionales y sociales en los que se hagan los procesos de adopción de las TIC. Sin embargo, solo para hacerse una idea de cómo ha sido y hacia dónde apunta la formación en habilidades tecnológicas en los administradores públicos, es pertinente traer a colación un estudio también hecho en los Estados Unidos. En dicho país, se cuenta como antecedente que desde los años 80 ya se había planteado el debate acerca de la necesidad que tenían los graduados en administración pública en tener competencias básicas en medios tecnológicos. Respondiendo a dicho debate, en 1986 la Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos Públicos y Administración (NASSPAA) promulgó directrices para que los currículos las adoptaran en lo relacionado a computadores y sistemas de información.

Consideró el organismo en mención, que debía haber un esfuerzo por parte de los programas en Asuntos Públicos y en Administración Pública

para proveer formación respecto al uso de las nuevas tecnologías en el sector público. En 1990 otros estudiosos señalarían que dentro de las diez competencias que debían de enseñarse en los programas de Administración Pública (*los Master y Maestrías*), cuatro de ellas, tenían que ver con tecnologías informáticas, relacionadas éstas, con el manejo de computadores, la búsqueda de información, la estadística y el análisis de datos. En años recientes, un nuevo estudio se desarrolló para mirar cómo se impartían conocimientos y competencias en el campo de las tecnologías en los programas de Master en Administración Pública. El estudio señaló que a inicios de los 90 la formación en TIC se centraban en el uso del computador, la búsqueda de información, las hojas de cálculo, el manejo de bases datos, la administración financiera y la administración de personal. Por su parte, en el 2003 el mismo estudio encuentra que los campos en los cuales se centró la formación se habían ampliado y cambiado. En ese momento la formación se debía de ocupar de procesamiento de textos, búsqueda de información, comunicaciones electrónicas, paquetes estadísticos, gráficas, hojas de cálculo, administración y procesamiento de datos, análisis de costo-beneficio, administración financiera, presupuestos, modelización econométrica, modelización de investigación de operaciones, sistemas geográficos de información, proyecciones económicas y soportes para la toma de decisiones.

- **Comentarios Finales**

Las reflexiones hasta aquí realizadas evidenciaron la importancia cobrada por la administración pública en la vida de las personas y de las sociedades. Es de ella, que depende buena parte de los bienes, los servicios y las regulaciones con los cuales se organizan y se conducen las interdependencias sociales. Igualmente de ella depende, buena parte de la organización y suministro de formas colectivas y solidarias entre la sociedad. Le cabe a ella la importante función de lograr que los sistemas políticos democráticos lleguen a materializar en bienes, servicios y regulaciones los diferentes principios y compromisos que pactan con los ciudadanos. Dada su importancia, es fundamental su estudio; lo anterior, a pesar de las continuas fallas de la misma que nos lleva muchas veces a aborrecerla. Sus fallas, son un motivo más para avanzar en su estudio, para del mismo derivar sus mejoras. De lo recorrido en este escrito podemos extraer que la administración pública es un fenómeno más complejo de lo que solemos suponer, pero también, menos amplio de lo que se suele considerar por parte de iniciados en su estudio. Por eso, a lo largo de éste escrito se ha propuesto un campo de estudios que le circunscriba un número determinado de objetos de estudios, aunque múltiples, interrelacionados entre sí: el Estado administrativo, las organizaciones

públicas, las políticas públicas, los procesos de gestión, las formas de dominación política, las relaciones Estado-sociedad y los bienes, servicios y regulaciones públicas. Sin embargo, también se asumió la limitación de dicho campo de estudios propuesto, ya que como se planteó solo se ocupaba de la administración estatal. Por eso se reconocieron otras formas no estatales de administración pública, que podrían tener como referentes centrales de su estudio a componentes homólogos a los de la de tipo estatal.

Finalmente esta reflexión, bajo la intención de estudiar las tendencias más recientes de la administración pública, planteo tres grandes desafíos, procesos y prácticas que se vienen dando en ella: la innovación en el sector público, la democratización de la administración pública y el uso de tecnologías informáticas y comunicativas en el campo de gobierno y del aparato administrativo. En todos los casos, se mostró la importancia de ocuparse y avanzar en ellas, como también, a las problemáticas que pretendían responderse con las mismas. Se espera con esta reflexión, tras evidenciar la importancia de la administración pública, precisando su campo de estudios y avizorando sus tendencias contemporáneas, se halla contribuido, de una parte, a centrar aquello que debe de ocuparse a presente y futuro su estudio, y de otra, a que se continúen los esfuerzos académicos y sociales por investigarla y por avanzar en la solución de sus problemáticas. Esto se hace fundamental, en países donde los sistemas políticos, los gobiernos y las sociedades padecen de déficit democráticos, de equidad y de cohesión. Quiere terminarse con la siguiente afirmación. Un proyecto de construcción o reconstrucción nacional se hace imposible si sus administraciones públicas no están a la altura de sus desafíos históricos.

BIBLIOGRAFIA

Borins, Safford. Introduction. En: *Innovations in Government*. Washington: *Harvard University*, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Brookings Institution Press. 2008.

Bozeman, Barry *Technology Transfer and Public Policy: A Review of Research and Theory*. Georgia: *School of Public Policy*, Research Policy Review. 2003.pp. 627–655.

Bresser Pereira y otros. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. CLAD, 1998.

- Bresser, Luiz. Entre el Estado y el Mercado: lo público no estatal. Contenido en: Lo Público No estatal. CLAD,1998.
- Bresser, Luiz. Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo... Contenido en Revista International Journal of Political Studies. No 3, 2001
- Brown, Mary. Bridging the Gap Between Information Technology Needs in the Public Sector and in Public Administration Graduate Education En: Handbook of Public Information Systems Second Edition. Taylor y Francis Groups. New York. 2005
- Caiden Gerald. Building Blocks Toward a Theory of Public Administration- En: Bureaucracy and Administration.
- Carrillo Ernesto. La Evolución de los Estudios de Administración Pública: La Cuestión del Objeto. pp. 21-59. En: de la Administración Pública a la Gobernanza. Colegio de México. 2003.
- Cassese, Sabino; Savino, Mario .Accountable Governance and Administrative Reform in Europe. En: Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens. New York: ONU.2007
- CLAD. Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. CLAD, 2009.
- Colleman, Sally, Selden, Frank. Rethinking Diversity in Public Organizations For The 21st Century. Moving Toward a Multicultural Model En: Revista Administration & Society, Vol. 33 No. 3, July 2001 303-329 2001 Sage Publications
- Cunill, Nuría. La Democratización de la Administración Pública. Los Mitos a Vencer. En: Política y Gestión Pública, FCE/CLAD, Buenos Aires, 2004
- Cunill, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD-. Editorial Nueva Sociedad. 320 páginas. 1997
- Farazman, Alí. Bureaucracy and Administration. Farazman Ali (Editor). Taylor and Francis Group. 2009.

- Fischer Frank Democracy and Expertise. Reorienting Policy Inquiry. New York: Oxford University Press. 2009.
- Garnier, Leonardo. El espacio de la Política en la Gestión Pública. FLACSO, 2005.
- Garnier, Leonardo. La Reforma del Estado: Reto de la Democracia. Revista Reforma y Democracia No 17. CLAD, 1997.
- Garson David. Handbook of Public Information Systems Second Edition. Taylor y Francis Groups. New York. 2005; Cater Aileen. Information Technology Governance and Service Management: Frameworks and Adaptations. New York: Information Science Reference. 2009
- Garson, David; Khosrow, Mehdi. Handbook of Research on Public Information Technology. Volume I. New York: Information Science Reference. 2008
- Hamilton, Mary. Democracy and Public Service En: Democracy and Public Administration. London: M.E.Sharpe. 2007.
- Kamarck, Elaine. Government Innovation around the World. Harvard University. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation John F. Kennedy School of Government, 2003.
- Keman, Hans. Structure of Government. Government and Politics. Volume 1. EOLS. 2012.
- Mayntz, Renate. Sociología de las Organizaciones . Madrid, Alianza Universidad. 1985.
- Naciones Unidas. Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico,2012. Gobierno electrónico para el pueblo Nueva York: Naciones Unidas. 2012.
- Naciones Unidas. Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para el Desarrollo. Informe de la Segunda Comisión. 2011.
- Rhoda, Joseph C. Kitlan David P. Key Issues in E-Government and Public Administration. En: Handbook of Research on Public Information Technology. Volume I. New York: Information Science Reference. 2008.

- Rondinelli, Dennis. Governments Serving People: The Changing Roles of Public Administration in Democratic Governance. En: Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens. New York: ONU.2007.
- Sánchez, Juan. Notas sobre la Ciencia de la Administración Pública. México: Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México. Segundo Número. Mayo- Agosto 2009.
- Sassen, Saskia. Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages. New Jersey. Princeton University Press, 2006, p32. p.107.
- Scavo Carmine ,KimYounhee. Citizen Participation and Direct Democracy Through Computer Networking: Possibilities and Experience. En: Handbook of Public Information Systems Second Edition. Taylor y Francis Groups. New York. 2005,
- Thoenig, Jean-Claude. La Actualización del Conocimiento en el Campo de la Administración y las Políticas Públicas. En: de la Administración Pública a la Gobernanza. Colegio de México. 2003.
- United Nations. Good Practices and Innovations in Public Governance. United Nations Public Service Awards . Winners, 2003-2011.New York: United Nations, 2011.
- Uvalle, Ricardo. El Fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado. Revista reforma y Democracia No 20. CLAD. 2005.
- Vigoda, Eran. Public Administration An Interdisciplinary Critical Analysis. New York: Marcel Dekker.2002.
- Vocino Thomas and Wilson Linda. Changes and Reforms in Public Administration Education. En: Handbook of Public Management Practice. Marcel Decker. 2001.
- Wilkinson Adrian and Others. The Oxford Handbook of Participación in Organizations. New York. Oxford university Press. 2010
- Smith Graham. Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation. , New York. Oxford university Press. 2010.

NUEVA Y POST NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de los años 90?

Sergio Alberto Chica Vélez¹⁷

Cristian Andrés Salazar Ortiz¹⁸

RESUMEN

El presente artículo busca generar una discusión conceptual sobre las diferencias y similitudes entre la Nueva Gestión Pública, NGP y la Post Nueva Gestión Pública, P-NGP, especialmente en lo atinente a las prescripciones propuestas en términos de reforma de los aparatos administrativos públicos. La pregunta guía indaga por los factores que explican la emergencia a partir de la segunda mitad de los años 90, de enfoques P-NGP, y cuáles permiten referenciar dichos enfoques como continuidad o como ruptura con respecto los enfoques de la NGP.

PALABRAS CLAVE

Post Nueva Gestión Pública, P-NGP. Nueva Gestión Pública, NGP, Gobernanza, Reforma Estatal, Fragmentación Estructural

¹⁷ Candidato a Doctor en estudios políticos y relaciones internacionales, UN. Magister en Administración Pública, ESAP. Administrador Público, ESAP. E-mail: sergio.chica@esap.gov.co

¹⁸ Administrador Público. Estudiante del Programa de Maestría en Administración Pública, Escuela Superior De Administración Pública, ESAP. E-mail: salazarcocol@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Hacia 2001, Carles Ramió Matas sustentaba la existencia de una pugna entre los marcos de valores de dos corrientes centrales de la NGP: la Neogerencial y la Neopública: señalaba que dada la primacía de los valores de la primera era posible evidenciar una crisis de lo público a partir de un conjunto de problemas generados por la implantación de reformas estatales y administrativas basadas en el eficientismo económico, que no tenían cuenta otros conjuntos de valores de plena importancia en la construcción de lo público tales como lo social, como tampoco en la necesidad de diseñar y consolidar modelos relacionales de Estado y aparatos administrativos que dieran cuenta de sus propias realidades locales y no fueran copias de modelos foráneos (anglosajones). Su apuesta por la “formación y socialización en unos valores y una ética pública moderna que contribuya a configurar una nueva cultura organizativa” (Ramió; 2001: p. 20), puede considerarse como pionera en lengua castellana en cuanto critica a la NGP pero también como propuesta visionaria enmarcada en planeamientos de naturaleza P-NGP.

Tom Christensen (2005) referenció que los procesos de reforma ocurridos en los años 80 y 90, enmarcados en los enfoques de la Nueva Gestión Pública, NGP habían significado la transformación de las organizaciones públicas estatales. Se dio un paso de organizaciones multifuncionales integradas a organizaciones autónomas de un sólo propósito, lo cual implicó fundamentalmente la emergencia de un aparato estatal caracterizado por un mayor grado de fragmentación y al mismo tiempo un aparato menos coordinado tanto a nivel vertical como horizontal.

Van Gestel & Teelken (2004) en su estudio sobre las reformas administrativas en los países bajos, analizan la literatura asociada a la NGP y concluyen por una parte que la NGP tendió a fomentar una cultura centrada en el desempeño del sector público, buscando una menor centralización y una mayor inclusión de las prácticas del sector privado al interior del Estado (endoprivatización), así como una mayor participación de los privados en la prestación de los servicios públicos, justificados en supuestas mejoras en los estándares de eficiencia y eficacia (exoprivatización). También concluyen que su falta de desarrollo teórico incide en que la NGP tienda a fundarse en un carácter normativo e ideologizado.

Por otra parte, estudios como el de Mussari (2010) muestran a partir de una serie de autores expertos en la materia que las reformas NGP no generaron los resultados esperados. Por ejemplo, aludirá citando a Dunleavy,

que la NGP fue también eje de desastres políticos, o en palabras de De Vries y Nmec, la NGP estará asociada a una crisis ideológica centrada en los fracasos del libre mercado y su incidencia en el papel del aparato estatal:

“The intellectually and practically dominant set of managerial ideas of the last two decades, NPM, has essentially died in the water. Key parts of the NPM reform message have been reversed because they lead to policy disasters, and other large parts are stalled” (Dunleavy et al, 2006, p. 468). (...) Because “currently the free market in crisis demands from government to regain its proper role, even though until now, this is mainly seen in public deficits that reach records heights in nearly all countries and public debts that grow very fast”? (De Vries – Nmec, 2013, p. 8)”. (Mussari; 2010: pp. 13 - 14)

Así las cosas, retomando a Christensen, se puso de manifiesto que la implantación de las reformas NGP tuvo un fuerte impacto tanto en la estructura como en el funcionamiento del sector público en muchos países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, siendo el más relevante, la fragmentación de la estructura estatal antes integrada. Los grados de dicha fragmentación estarían determinados por dos elementos: por un lado, factores internos como las diferencias en los aparatos estructurales existentes previos a los procesos de reforma pero también las tradiciones histórico-culturales de cada país; y por el otro lado factores externos, específicamente presiones de órganos supranacionales como el FMI o la OCDE, en materia de promoción de los procesos de reforma.

Lo anterior ha concitado a los especialistas en el tema a proponer desde sus áreas de experticia, modelos de reforma que buscan solventar dichos problemas, modelos y propuestas que han sido rotuladas con el nombre de Post Nueva Gestión Pública, P-NGP. Inicialmente la emergencia de un cuerpo de literatura P-NGP se explica en tanto se busca dar cuenta de los cambios operados en los aparatos estatales y en las formas de interrelacionamiento entre este y la sociedad civil; sin embargo es pertinente interrogarse sobre las características de dicha literatura generada a partir de finales de la década de los 90 en países como Noruega o Reino Unido.

En este contexto, el objetivo de este artículo es generar una discusión conceptual sobre las diferencias o similitudes entre los enfoques NGP y P-NGP especialmente en lo atinente a las prescripciones propuestas en términos de reforma de los aparatos administrativos públicos. Así las

cosas, la pregunta de investigación que guiará la exposición argumental de este documento se centra en indagar ¿Qué factores explican la emergencia a partir de la segunda mitad de los años 90, de enfoques P-NGP, y cuáles permiten referenciar dichos enfoques como continuidad o como ruptura con respecto los enfoques de la NGP? En otras palabras, este artículo pretende dar cuenta de: si la emergencia y trayectoria de los enfoques P-NGP están determinadas como encadenamiento de las reformas NGP o si por el contrario se traducen en una disolución con referencia a los enfoques “predecesores” de la NGP dadas sus limitaciones expuestas.

Este argumento es central para nuestra exposición en tanto permite establecer un par de hipótesis sujetas de contrastación: Hip. 1: Los enfoques P-NGP se constituyen como complemento de las reformas NGP en el sentido que buscan solventar las falencias identificadas en los procesos de reforma, pero sin afectar el núcleo básico de las mismas. Hip. 2: Los enfoques P-NGP se constituyen como una antítesis de las reformas NGP en tanto buscan desmontar los cambios acaecidos por éstas, identificándolas como fuentes de problemas y fracasos.

Así las cosas, este documento se estructura en siete apartes, de los cuales esta introducción es el primero. El segundo, se enfoca a analizar los enfoques de la Nueva Gestión Pública en los cuales se toma como referencia a autores como Hood, Barzelay, Cejudo y Pollitt, con el fin de dar cuenta del núcleo central doctrinal de los enfoques de la NGP que impregnaron el contenido de las reformas estatales. Esta descripción de la NGP está en su nivel más básico en el sentido que los autores trabajados no agotan la totalidad de discursos y la diversidad de corrientes al interior de la NGP. En la tercera parte se toman como referencia los estudios de Hajnal y Rosta y de Van Gestel & Teelken, para identificar el carácter general de los enfoques P-NGP, y detallar especialmente los factores que explican la emergencia de dichos enfoques P-NGP en su contraste con la NGP.

La cuarta parte busca responder a la pregunta de investigación especialmente lo relacionado con los factores que posibilitan identificar si la P-NGP es una continuidad o una ruptura respecto a los enfoques de la NGP. En otras palabras a través de dos subcapítulos, se contrastan cada una de las hipótesis arriba esbozadas: en el primer subcapítulo, se referencian autores para quienes la P-NGP es una continuidad de la NGP. En esta postura se hace referencia al caso de la evolución de la administración gubernamental estadounidense, desde la administración Clinton hasta la administración Obama. En el segundo subcapítulo se contrasta

la tesis opuesta: la P-NGP como antítesis de la NGP. La quinta parte de este artículo se enfoca a analizar y desglosar un modelo central en la estructura P-NGP titulado *Whole of Government Approach* propuesto por Christensen & Læg Reid, el cual se considera esencial para entender con mayor claridad la relación entre NGP y P-NGP en el contexto de la reforma estatal.

En la sexta parte se presenta la discusión entre P-NGP y Gobernanza, en el sentido de referenciar debates que asocian a la gobernanza como un enfoque de la P-NGP; y en sentido contrario, referenciar las posturas de diversos autores que diferencian y denotan la gobernanza y la P-NGP como campos separados. La importancia de la Gobernanza en el marco de la P-NGP está asociada a las referencias que ambos enfoques proponen sobre la necesidad de transformar las relaciones entre la Sociedad civil, el Estado y el sector privado.

La parte final del texto plantea las conclusiones con el argumento central respecto a que la P-NGP acoge la emergencia de múltiples enfoques tanto a favor como en contra de la NGP y que no es necesariamente una singularidad complementaria de la NGP, pero tampoco es taxativamente su antítesis. Ambos campos consideran reformas al aparato estatal que dadas las características de los sistemas políticos y de otras variables contextuales han incidido en una mixtura y convivencia entre ellos, e incluso en conjunción con lógicas propias del modelo weberiano al cual tanto criticaron en su momento.

Metodológicamente este trabajo se sustentó en un proceso de carácter descriptivo en el sentido que se basó en la caracterización del objeto de estudio dentro de un campo particular, que en este caso es la Post Nueva Gestión Pública y su emergencia con relación a enfoques doctrinales de reforma alineados en el campo de la Nueva Gestión Pública. Nuestro eje articulador es el análisis crítico sobre el contenido de los enfoques de la NGP y su referencia en la literatura especializada en aras de revisar las características de implantación del “modelo”. Adicionalmente, nuestra mirada es de carácter cualitativo, lo que significa, partiendo de Rincón (2011) que se tomen categorías y subcategorías de carácter teórico, las cuales no implican la construcción de experimentos con variables controladas o medios cuantitativos de carácter estadístico matemático, sino que dichas categorías de análisis son constantemente construidas y modificadas, por ejemplo ruptura o continuidad, aplicables a la definición de P-NGP.

1. LOS ENFOQUES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La Nueva¹⁹ Gestión Pública, es un campo de estudio en el que se evidencian diversos enfoques que continuamente se transforman e interrelacionan (Chica; 2011: p. 61). La reinención del gobierno, el buen gobierno, el paradigma post burocrático, el enfoque de gestión por procesos, el enfoque de creación de valor público y la gestión para resultados en el desarrollo, GpRD, entre otros, comparten argumentos y conceptos de tipo normativo que se alinean en una misma corriente ideológica, que para algunos autores no es otra que el neo liberalismo (Gamboa y Arellano, 2007) (Gurrero, 2009) acentuando la racionalidad económica, centrada en la racionalidad de mercado y las relaciones de intercambio, donde su fundamento axiológico es la eficiencia – eficacia de los individuos, los cuales se han de desarrollar como tales en lo privado (Guerrero, 2002).

El trabajo investigativo adelantado en torno a la NGP es extenso en cuanto a casos descriptivos de diseño y desempeño de programas y proyectos en diferentes administraciones públicas nacionales en los últimos treinta años (Barzelay; 2003: p. 16) (Banco Mundial, 1997) (Martins, 2010) (BID, 2012) (BID, 2008) (OCDE y Banco Mundial) a los que se les atribuyen cambios en las lógicas tradicionales de la administración pública que involucran conceptos innovadores como valor público, Estado promotor, cadena de resultados, gestión por procesos, entre otros. En este sentido la NGP es un conjunto de tendencias internacionales difundidas a partir de casos ejemplificados de ciertos países (En especial los países socios de la OCDE) (Barzelay, 2003).

En la prolífica literatura respecto a la NGP de la cual autores como Barzelay (2003) (2011) y Hood (2011) han realizado importantes estudios. Para el primero, desde una perspectiva académica la literatura sobre NGP se puede dividir en dos líneas diferenciadas. Por un lado, una línea de investigación al interior de la cual se desprenden dos campos: diseño y operación de programas y políticas de gestión pública; por el otro lado,

¹⁹ Dar el apelativo de “nuevo” a algo de lo que se lleva hablando más de 30 años, como es caso de la NGP no es nada novedoso (Larbi, 1999). Pero sin duda, la NGP, ha tenido transformaciones desde sus orígenes. En sus principios la NGP, se concentró en propagar un discurso sobre la necesidad de realizar un cambio en las políticas de gestión pública orientadas hacia la reducción de costos basados en la medición cuantitativa del desempeño y la eficiencia en la prestación y entrega de los bienes y servicios públicos (Aucoin, 1996). A finales de la década de los ochenta y hasta mediados de los noventa, se empieza a hablar de la reinención del gobierno (Osborne y Gaebler, 1992), donde se propone superar el paradigma burocrático weberiano. A comienzos del nuevo milenio se introduce con fuerza el discurso de la gobernanza que evoluciona al de buena gobernanza multi nivel, el cual va de la mano del concepto de gobierno abierto, planteando un viraje al que autores como Christensen definirán como Post Nueva Gestión Pública. Apelativos como nueva o post, solo buscan identificar que algo cambió respecto a una totalidad que parecía sólida pero que con el tiempo se desvanece.

una línea de argumentación, las cuales respectivamente se enfocarán cada una en su ámbito de análisis a la explicación de datos y acontecimientos, o a exposiciones especializadas sobre ideas pragmáticas y políticas aplicadas concernientes al gobierno, los cursos de acción y la gestión pública.

El contraste entre ambas líneas posibilita tomar como referencia una multiplicidad de focus de análisis en la NGP que van desde los procesos asociados al diseño de programas, roles institucionales y conceptuales a partir de los cuales se prescriben mecanismos de implementación eficiente de políticas, hasta estudios que referencian el contenido de las políticas o los procesos de formulación de políticas de acción, algunos de ellos basados en estudios de caso o evidencias empíricas con referencia a la línea de investigación; pero también se orientan al análisis de los aspectos discursivos de las políticas viendo en éstas mecanismos discursivos, bien sea en función del estudio de roles políticos y burocráticos o de los procesos administrativos de conducción, control y evaluación con énfasis en el aspecto organizacional del aparato público.

Un punto coincidente en ambas líneas es su orientación prescriptiva sustentada en un conjunto de presupuestos como la ineficiencia de las organizaciones gubernamentales, o la necesidad de mejorar el desempeño de la administración mediante mecanismos de corte gerencialista con los cuales se justifica la búsqueda de transformación del aparato público estatal, esto es transformaciones tanto en el nivel organizativo como en el nivel de políticas: “el tono de la discusión sobre la NGP sugiere que el cambio organizativo sistémico [en el gobierno ejecutivo] es completamente apropiado (Barzelay; 2011: p. 153).

Por su parte para Hood (2011) la NGP como conjunto de corrientes intelectuales tiene su origen en lo que denomina matrimonio de opuestos, esto es, la NGP se fundamenta en dos enfoques contradictorios: la Nueva Economía Institucional, NEI, y el Gerencialismo. Por el lado de la NEI, se generaron un conjunto de doctrinas sobre reforma administrativa en torno a presupuestos como competitividad, elección del usuario, transparencia e incentivos por mencionar algunas que buscaron separarse diametralmente de las doctrinas referentes en los modelos burocráticos basados en jerarquías ordenadas. Del otro lado, el enfoque Gerencialista, orientado por la promoción de reformas fundadas en la fortaleza del sector empresarial traslapado al sector público, las cuales incidieron en la circulación de doctrinas basadas en presupuestos tales como gestión profesional, especialización técnica, discrecionalidad y autonomía, y sobre todo procesos de medición de resultados organizacionales.

La NGP es una filosofía administrativa, es decir, un cúmulo de ideas, creencias y valores, articulados en una serie de justificaciones y doctrinas (Hood y Jackson, 1997) que tiene como centro argumental y persuasivo su postura crítica frente a la administración pública tradicional (Chica, 2011). Superar el “burocratismo” es su consigna y es así como para Osborne y Gaebler (1992), aspectos tradicionales y positivos de la administración pública, para finales del siglo XX se tornaron en distorsiones, por ejemplo, la administración rígida de los recursos financieros, que tenía la noble tarea de impedir el desvío de dinero y eliminar la corrupción termina dificultando la administración de los recursos y el logro de resultados. En esta misma idea, la inflexibilidad y estabilidad laboral, fundadas en la adopción de exámenes de selección, orientados a consolidar un cuerpo administrativo blindado de las contingencias políticas, deviene en recompensar el conocimiento descontextualizado (el conocimiento que se considera importante examinar de entrada pierde sentido con el pasar del tiempo) y la permanencia en el cargo, más que las habilidades, las aptitudes implícitas y las actitudes frente al trabajo orientado al logro de resultados.

“Al controlar virtualmente todo (la administración burocrática), pasó a ignorar los resultados. El resultado fue el Gobierno con un ethos especial: Gobierno lento, ineficiente e impersonal” (Osborne y Gaebler; 1992: p. 14).

La NGP, como conjunto de doctrinas argumentales, se presenta como un cuerpo de soluciones efectivas frente a los problemas generados por la división y especialización funcional de los servicios, la verticalidad jerárquica de las estructuras y de la autoridad, la falta de discrecionalidad en la toma de decisiones, la ausencia de conocimiento sobre las necesidades ciudadanas, la limitación y productividad del gasto público y la prevalencia del control legal fundado en la eficiencia, la reglamentación y el procedimiento funcional en detrimento de la eficacia, medida en los resultados. (Barzelay; 1998: p. 177).

Barzelay (2003) describe un giro en la NGP, entendida como un conjunto de formas no tradicionales de la acción gubernamental, que se desligan de la preocupación permanente por la racionalización y la eficiencia de los medios, desligada de la eficacia basada en procesos orientados a la obtención de resultados. La NGP es la expresión de un caudal acumulado de decisiones sobre políticas públicas contemporáneas, que ha logrado un cambio en la acción gubernamental en países tales como el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia y América del Norte (Barzelay; 2003: p. 16).

Para Barzelay, estudiar la Nueva Gestión Pública desde casos ejemplificados, entendidos como tendencias, no conduce a un progreso de la investigación dado que establece un marcado interés en discernir similitudes entre casos; y además tiende a dar explicaciones de su éxito en términos de fuerzas rectoras, tales como la tensión fiscal, la aceptación de ideas o la implementación de innovaciones y tecnologías. “Señalar una tendencia no es lo mismo que llevar adelante una investigación de las políticas públicas sobre una base comparativa” (Barzelay; 2003: p. 21).

El proceso de universalización de las doctrinas NGP se explica por su capacidad de ser más que argumentos discursivos, y adquirir un referente instrumental, desde el cual la NGP fue asumida desde diversas y bien conocidas experiencias estatales, como los medios y mecanismos para solventar las diversas “enfermedades de la gestión” que aquejaban al nivel organizacional estatal, hasta que dicha dimensión se convirtió en una tendencia dominante tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo. Así las cosas, la NGP constituyó tanto conceptual como instrumentalmente un enfoque referenciado por cuatro mega-tendencias: limitar el tamaño del Estado y por ende revertir el crecimiento del déficit fiscal; el renovado acento en la privatización como mecanismo para hacer más eficiente la provisión de servicios públicos; el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones que han desplazado el papel del aparato estatal como referente exclusivo en la definición de asuntos públicos; y por último, la pérdida de centralidad del Estado a partir de la consolidación de una agenda pública de carácter internacional que se constituye en el marco de una esfera supra nacional cada vez más importante.

Así las cosas, puede entenderse como una tendencia doctrinal que desde finales de los años 70 y con un auge espectacular durante los 90, se fue construyendo con base en preceptos y fórmulas de reforma con multiplicidad de enfoques intelectuales e ideológicos; cuya fuerza residió principalmente en el carácter instrumental de reforma que promovió, lo cual tuvo, a partir de los casos pioneros y paradigmáticos como Nueva Zelanda, Reino Unido o Australia, un efecto mimético en otras realidades y latitudes del globo, extendiéndose un conjunto de siete dimensiones doctrinales: 1. Gestión profesional activa en el sector público; 2. Estándares y mediciones explícitas de desempeño; 3. Mayor énfasis en controles de resultados; 4. Cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público; 5. Cambio hacia una mayor competencia en el sector público; 6. Hincapié en las prácticas administrativas del sector privado; y 7. Insistencia en una mayor disciplina y ahorro en el uso de los recursos. (Hood; 2011: p. 51)

Cejudo (2011) analizando a Hood agrega que la NGP se instituyó como un fenómeno administrativo, especialmente en países anglosajones, en contraposición a la administración tradicional burocratizada. Sin embargo plantea que aún antes de generalizarse como NGP existían rasgos del enfoque en algunas experiencias como las arriba mencionadas, orientados a la reforma del aparato de Estado en el sentido de procurar dar respuesta a los problemas relacionados con la crisis fiscal del Estado, lo cual da pie para señalar que dichas experiencias constituyeron dos puntos de quiebre con el modo de administración tradicional sustentados especialmente en críticas al crecimiento del Estado de Bienestar para asegurar la prestación y provisión de bienes y servicios: por una parte en función a los límites de la administración y el tamaño del Estado y la reducción del sector público; y por otra parte, fruto de la forma de organización dentro de la burocracia estatal.

Gobiernos de distinto cuño construyeron un discurso en torno a la idea de un Estado que había sobrepasado sus límites adecuados y que, por lo tanto, debía retraerse a un tamaño más modesto (...) A este respecto, se señala que el mayor tamaño del gobierno hizo necesarias reglas más homogéneas, procedimientos estandarizados, vigilancia centralizada y jerarquías sólidas que buscaban facilitar el control de un creciente aparato administrativo. Por ende la segunda crítica se realizó en torno a los métodos de organización y las prácticas de organización. (Cejudo; 2011: pp. 19 – 20).

Lo que más se resalta desde la perspectiva de Cejudo es que se constituyó un ambiente favorable para el nacimiento de la NGP, tomando como referencia los discursos de R. Reagan en Estados Unidos y M. Thatcher en el Reino Unido, en los cuales se aseguraba que el problema era el propio aparato gubernamental, lo cual daba pie a nombrar gerentes de empresas privadas en el sector público en aras de hacer más eficiente el sector público.

Complementando lo anterior, Pollitt (2011) argumenta que la NGP se consolidó primariamente en los países con un alto nivel de desarrollo como un conjunto de mecanismos de reforma y modernización de la función pública, a partir de un conjunto de elementos que fueron comunes en la mayoría de las experiencias de reforma desarrolladas dentro de los cuales se destacan: 1) reducción de costos y mayor transparencia presupuestal, 2) desagregación de organizaciones burocráticas tradicionales en organizaciones de propósito único ligadas al aparato público principalmente

mediante contratos o cuasicontratos, 3) descentralización, 4) separación de la función de provisión de servicios públicos de la función de adquisición de los mismos, 5) introducción de mecanismos de mercado y cuasimercado, 6) introducción de mecanismos de evaluación del desempeño complementando la reforma de la función pública con mayor flexibilidad, entendida como institucionalización de esquemas contractuales e incluso remuneraciones basadas en el desempeño, y por último 7) el incremento de tecnologías administrativas que hicieron énfasis en dimensiones de la gestión como el control, la calidad, el cliente, entre otros.

Para Pollitt es central que esta “canasta de productos” se promovió como el referente de modernización de los sectores públicos en sociedades industriales occidentales, lo que implicó una especie de recetario a partir del cual cada país podría realizar diversas mezclas con cada uno de estos productos vistos como un sistema de acción más que como programas individuales cuyo corolario eran indistintamente los productos elegidos: eficacia, eficiencia, y efectividad, ya no del aparato público en sí mismo sino de lógicas público - privadas de gestión de asuntos públicos.

En síntesis de lo dicho líneas atrás, la NGP puede caracterizarse en diferentes perspectivas. Para Barzelay una corriente de investigación sobre políticas de gestión pública, fundamentada en la transformación del ejercicio de la función pública gubernamental y la instauración de marcos institucionales enfocados a regular las relaciones Estado - sociedad - mercado. Para Hood, un andamiaje argumental doctrinario que plantea un conjunto de valores que incorporan teleologías basadas en la reducción de costos, el ajuste de recursos y tareas, el limitar la generación de desperdicio e incompetencia, así también como la búsqueda por incrementar eficiencia y eficacia. Por su parte, desde perspectivas más instrumentales, aunque igualmente críticas como expresa Cejudo, la NGP puede ser vista como un conjunto de paquetes de reformas administrativas enfocados a ser aplicados en organizaciones públicas, conteniendo instrumentos y herramientas gerenciales propias del sector privado con el objetivo de generar mayor competencia y constituir estructuras menos jerárquicas y rígidas.

Para Pollitt la NGP constituyó un referente de la modernización de aparatos gubernamentales enfocado a la reducción de costos y al incremento de eficiencia en la asignación de recursos y sustentado en la interacción entre elementos que dio lugar a: una nueva racionalidad del servidor público construida a partir de un discurso gerencialista; al nuevo institucionalismo económico y su propuesta de inducir la competencia en el

sector público para reducir los problemas de la burocracia; y por último, la inclusión de incentivos económicos en las estructuras organizacionales como motivaciones del oportunismo individual en función del logro de mejores resultados colectivos, controlados mediante procesos de medición del desempeño.

Para el caso de los llamados países en vía de desarrollo, como es el caso regional de América Latina, la NGP se tradujo en un enfoque unificador denominado Gestión para Resultados en el desarrollo, GpRD, a partir de una serie de debates sobre la gestión del desarrollo que se dieron a finales de la década de los 90 y en la primera década del 2000 auspiciados por la Organización de Naciones Unidas, ONU; el Banco Mundial, BM, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID; y el Fondo Monetario Internacional, FMI²⁰. (Chica: 2011; 2015).

Desde la perspectiva del BID y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, se entiende la GpRD, como una estrategia metodológica que busca superar problemas administrativos propios de la administración pública. Propone cambios en las formas tradicionales de gestión gubernamental y da un especial énfasis en los resultados e impactos que se logran a favor de la satisfacción y bienestar de los ciudadanos (BID & CLAD, 2007).

La GpRD hace énfasis en la superación de problemas socio económicos relevantes, tales como 1) la superación de la pobreza, 2) el crecimiento económico sostenible, 3) el mejoramiento en la calidad de vida, 4) el incremento de la esperanza de vida, 5) el aumento de los promedios de es-

²⁰ La GpRD se articula a partir de una serie de reuniones internacionales, como es el caso de la Cumbre del Milenio celebrada por la Organización de las Naciones Unidas, ONU, en el año 2000, en la cual se plasmaron los objetivos de desarrollo del milenio a 2015; la Conferencia de Monterrey de 2002, organizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, en la que se plantean los principios y contenidos de la GpRD; la segunda mesa redonda internacional sobre resultados de Marrakech en el año de 2004 organizada por la OCDE, donde se perfeccionó lo abordado en Monterrey; en el año 2005 en París, La OCDE organizó el “Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda”, en la que se firmaron compromisos relacionados con la GpRD, los cuales fueron perfeccionados en la tercera Mesa Redonda Internacional sobre Gestión para Resultados en Hanoi, Vietnam, en el año 2007. A partir del 2007 el BID, para el caso de América Latina y el Caribe, en la línea de la declaración de París y Hanoi, da inicio desde el Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo, PRODEV, a la iniciativa metodológica GpRD, desde la capacitación en GpRD a gobiernos sub nacionales por medio del Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, INDES, y de acompañamiento técnico por parte del PRODEV. El elemento central de la gestión del PRODEV ha sido la elaboración de una herramienta para medir la capacidad de implementar la GpRD en los diferentes niveles de gobierno. Esta herramienta se denomina SEP – Sistema de Evaluación del PRODEV – (BID, 2011) (BID, 2015). En el año 2015 el BID y la Comunidad de profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo, CoPLAC-GpRD, crearon el premio a la GpRD, siendo Colombia, el primer ganador por su Plan Nacional de Desarrollo (2014 – 2018), por su enfoque basado en GpRD. (Chica, 2015)

colalidad, 6) la disminución del costo de operación gubernamental y 7) el mejoramiento de la definición y medición de los resultados de desarrollo por parte de las instancias estatales y supra estatales (BID & CLAD, 2007).

Las líneas anteriores reflejan solo una visión general de la NGP que no la agota o abarca en su totalidad, esto dado a que la NGP se convirtió en tendencia dominante en los procesos de reforma tanto de países en desarrollo como de países en vías de desarrollo dando paso a que multiplicidad de autores en todas las regiones del globo intentaran conceptualizar y generar prescripciones que dieran cuenta de los cambios necesarios para modernizar al sector público. A pesar de lo anterior y después de casi tres décadas de reformas basadas en NGP, los resultados esperados no fueron concordantes con las promesas realizadas en su tiempo, lo que ha dado pie a un conjunto de reparos dentro de los cuales, con referencia a los autores arriba tratados, se pueden construir diferentes apreciaciones críticas sobre la NGP.

En primer lugar autores del enfoque administrativista cuyas recensiones se centraron por una parte en resaltar la falta de sustento teórico de la NGP, y por otra, desde posturas argumentativas como es el caso de G. Peters se criticó la incongruencia de varios de los postulados de la NGP. En segundo lugar, se resaltan autores cuyas críticas se orientaron por una perspectiva constructivista dando como resultado un conjunto de “denuncias” sobre el elevado carácter retórico de la NGP.

En consecuencia autores como Barzelay, Pollitt, Lynn Jr. Por mencionar algunos, desarrollaron la investigación de la NGP con base en la revisión de sus postulados a partir del establecimiento de marcos analíticos sólidos y minuciosos estándares argumentativos a partir de los cuales se esperaba no sólo generar teorías unificadoras o sistematizar la totalidad de los postulados de la NGP, sino también revisar por qué algunos instrumentos de gestión operaban mejor que otros sobre problemas públicos concretos, lo que los llevaba a identificar posibles determinantes de la instrumentalidad de la NGP en función de factores como condiciones del entorno, capacidades administrativas, características del sistema político entre otros elementos.

En tercer lugar, se identifica un conjunto de críticas construidas desde una posición práctica que reprueban el contenido de los postulados de la NGP sobre todo los efectos en la gestión común de los gobiernos. Se señala que gran parte de las implicaciones prácticas de la NGP son incompatibles con tradiciones administrativas diferentes o que resuelven

problemas que no necesariamente son los prioritarios para países distintos de los anglosajones. Se aduce también que no se enfatiza lo suficiente en los efectos perversos de algunos de los componentes de la NGP.

Hood por ejemplo señala que la NGP se ha traducido más en una ineficiente “exaltación de la gestión” basada en “industrias” de indicadores para todo momento que no impactan, ni en la reducción de la burocracia ni en la minimización de sus costos pero si en la pérdida de ciertas habilidades obtenidas enfocadas a la provisión de servicios con orientación universal al ciudadano. Por su parte, como se verá a continuación, Christensen & Lægread (2005) señalan que la NGP, o de forma más concreta las reformas NGP se tradujeron en un Estado fragmentado a partir de la tendencia a crear organizaciones de propósito único con lo cual se minó la capacidad de gestión del Estado en sí mismo.

Todas estas críticas han llevado a que ciertos sectores de la academia e interesados en asuntos públicos se hayan puesto a repensar los procesos y dimensiones que ha abarcado la reforma del sector público acaecida en las décadas de los años ochenta, noventa y lo corrido siglo XXI. Dichas críticas no crean en conjunto una nueva conceptualización sobre la reforma, pero si señalan la trazabilidad y emergencia de una mirada “nueva” que busca o bien dar continuidad y profundización a las reformas desarrolladas bajo el slogan de la NGP, o por el contrario, un enfoque crítico de la NGP especialmente en lo atinente a sus fracasos y que lógicamente busca su reemplazo.

2. LA POST NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

El análisis de Hajnal y Rosta (2015) sobre las doctrinas de reforma de la Post Nueva Gestión Pública, P-NGP, y su relación con las doctrinas de la Nueva Gestión Pública, NGP, permite entrever varios aspectos significativos. En primer lugar ambos autores señalan que ambos tipos de doctrinas tienen amplias falencias en su coherencia interna ya que tomando como referencia a Goertz²¹ el nivel de construcción de conceptos tanto

²¹ Goertz citado por los autores, construyó en 2006 un marco de análisis denominado metodología de construcción concepto, a partir del cual señala las implicaciones en la construcción de un verdadero concepto desde el ámbito científico: análisis teórico y empírico del objeto referenciado, permitiendo “dibujar” el fenómeno y las tensiones en él implícitas y explícitas, como por ejemplo las características de comportamiento del objeto de estudio y sus atributos, los cuales son relevantes para comprobar hipótesis, explicaciones y relaciones de causalidad. Así las cosas, Goertz establece tres niveles en la construcción de un concepto: “un nivel básico, que se usa en el plano de proposiciones teóricas, un nivel secundario que se utiliza para dar dimensiones constitutivas del nivel básico, y por último el indicador/nivel de datos que se utiliza para clasificar la existencia o no de un determinado fenómeno, persona o evento que cae bajo el concepto” (Hajnal & Rosta; 2015, p. 2).

[traducción de los autores]

en una como en otra, no coincide siquiera con un nivel básico sino con meras descripciones de las principales dimensiones constitutivas tanto en el áreas de la NGP como de la P-NGP, lo que incide directamente en la falta de cientificidad de las prescripciones propuestas y se traduce en una superposición de diferentes agendas de reforma de carácter incompatible entre ellas con un alto contenido de retórica.

Un segundo referente que se puede inferir del discurso de los autores, es que la literatura sobre NGP y sobre P-NGP se superpone en el tiempo. En otras palabras, si bien puede pensarse que autores de la NGP corresponden a un lapso que comprende las décadas de los años 80 y 90, mientras que la P-NGP es más contemporánea y nace durante la segunda mitad de la década de los años 2000, se evidencian autores como Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler en 2006 o Pollitt y Bouckaert en 2011 han continuado promoviendo el análisis basado en la NGP. Mientras que Christensen & Lægreid hacia 2005 comienzan a desarrollar su propuesta con base en el concepto de P-NGP, lo que en consecuencia da a entender que la diferenciación entre ambos conceptos no está determinada por un enfoque de temporalidad.

Así las cosas, es importante entrar a determinar un tercer elemento, ¿cuál es el énfasis que se hace en cada uno de los enfoques? Para el caso de la NGP uno de sus referentes centrales es el trabajo de Osborne y Gaebler hacia 1992 en el que se propone un “Gobierno catalizador”, es decir centrado en procesos de dirección referenciados a mecanismos de empoderamiento de la sociedad civil. Un Gobierno más competitivo en la prestación de servicios, con una nueva racionalidad basada ya no exclusivamente en reglas sino en una plataforma estratégica centrada en el cliente y la generación de resultados. Por su parte Grüning en 2001 aludiría como característico de la NGP la dimensión fiscal, especialmente en materia de orientaciones para reducir los déficits fiscales propios del sector público acompañadas de mecanismos de control como rendición de cuentas, gestión basada en el cliente, mecanismos contables, entre otros.

Para autores como Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler hacia 2006, los principales referentes de la NGP englobaban tres elementos centrales: separación entre compradores y proveedores, “Agenciación” [agencification], y Desacople [decoupling] de sistemas políticos, que en síntesis implicaron la implementación de varias tecnologías administrativas que buscaron llevar la competencia al sector público: crecimiento de cuasi-agencias y cuasi-mercados, competencia profesional y medición del

rendimiento, outsourcing, derechos de propiedad, inclusión de mecanismos de financiación privada de programas públicos, entre otros. Para Pollitt y Bouckaert en 2011, la NGP debía enfatizarse en el incremento del rendimiento mediante la medición de resultados y la introducción de mecanismos de mercado (MTMs) en la gestión pública,

En materia de P-NGP es revelador que varios de sus autores referentes lo fueron también dentro del enfoque de la NGP, por mencionar algunos en el análisis de Hajnal y Rosta, están: Jun, Zafra-Gómez, Goldfinch y Chapman entre otros. La tabla No. 1, refiere las principales referencias y cambios de estos autores en uno y en otro enfoque.

En síntesis, los puntos referentes de la NGP son la separación de la política y de la administración, la mejora de la gestión financiera y fiscal de los gobiernos, la sustitución de estructuras organizacionales de carácter jerárquico y centralizado, y también la incorporación de sistemas y tecnologías de información. La NGP buscó en el sector público no sólo una reducción de su tamaño, sino una racionalidad empresarial basada en la generación de eficiencia y el logro de resultados a partir de la implantación de un conjunto de herramientas e instrumentos de gestión empresarial, lo cual se acompañó de procesos de descentralización no sólo desde una perspectiva territorial, sino también en ámbitos de la gestión organizacional como la toma de decisiones fiscales y de recursos humanos. Pero tal vez lo más importante de la NGP fue la tendencia a la generación de organismos autónomos de un solo propósito, lo cual será el epicentro de los procesos de privatización y subcontratación que se dan al interior del aparato estatal con referencia a los fenómenos de endo y exo privatización.

Tabla 1. NGP y P-NGP desde perspectivas de autores

Autores	Enfoque NGP	Enfoque P-NGP
Chapman, J., & Duncan, G. (2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Implantación de mecanismos basados en Nueva economía institucional • Aplicación de modelos contractuales, contables y de marketing • Énfasis en la descentralización desde perspectivas centradas en procesos organizacionales tales como control, provisión, recursos humanos, entre otros. • Desglose de estructuras organizacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en gestión para resultados (por ejemplo enfoque BID) • Enfoque centrado en estructuras y sistema de coordinación • Abandono de la organización política y de las divisiones entre comprador y proveedor
Jun, J. S. (2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Crítica al “modelo” burocrático weberiano • Énfasis en la estructura a partir de procesos de descentralización y desconcentración en función de lógicas de coordinación vertical y autonomía • Implementación de técnicas de gestión desde enfoque gerencialista que dan como resultado procesos de privatización o tercerización • Implantación de mentalidad gerencial que redunden en mayor capacidad empresarial, con referencia al mercado y la competencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la fragmentación mediante integración estructural, lo que implica "recentralización" • Fomento de mecanismos de asociación público-privada como eje de una gestión colaborativa • Fomento de capacidades y coordinación • Fortalecimiento de capacidades de gestión basadas en nuevas dimensiones de problemas públicos: ambientales, culturales, entre otras
Goldfinch, S., & Wallis, J. (2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado putativo y prácticas empresariales del sector privado • Énfasis en la generación de eficiencia y resultados con base en estructuras descentralizadas • Mayor preponderancia de estructuras flexibles basadas en la innovación • En materia de recursos humanos, énfasis en la motivación del personal a través de incentivos financieros 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechazo de la agenciación • Acento en la ciudadanía vista desde un enfoque más amplio asociado a mayor participación en contraste con el enfoque basado en el cliente • Se pone de relieve la necesidad de ampliar el enfoque ético con referencia por ejemplo a la generación de “valor público”

<p>Za- fra-Gómez, J. L., Bolívar, M. P. R., & Muñoz, L. A. (2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Agenciación • Despolitización • Incrementos en: autonomía, libertad y discrecionalidad del servicio civil, especialmente en los procesos decisionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en procesos organizacionales basados en la cultura • Reforzamiento de los mecanismos de control y coordinación • Mejoras en la capacidad de gobierno pero en función de marcos de gobernanza
<p>De Vries, M., & Neme- c, J. (2013)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Medición del rendimiento • Referencias a la generación de salidas y el control • Acento en contratación y sub-contratación • Desagregación y competencia al interior del sector público, • Énfasis en aspectos como calidad y servicios de gobierno electrónico 	<ul style="list-style-type: none"> • Se retoman las variables de centralización y descentralización • Se hace énfasis en un conjunto de variables tales como confianza, apertura y transparencia • Se hace tendencial la necesidad de mecanismos de responsabilización y rendición de cuentas • Se amplía el marco de la Participación • Se hace énfasis en la eficacia de largo plazo y en la generación de resultados

Fuente: diseño propio con datos de Hajnal & Rosta; 2015: pp. 4 - 7

Las diferencias notables entre la NGP y la P-NGP tienen que ver entonces con dos aspectos fundamentales los cuales son: 1. Centralización frente a una perspectiva de trabajo en redes, y 2. De forma más concreta, un acento especial en lo que se denomina ethos y cultura de lo público, el cual es totalmente diferente del ethos y cultura de lo privado, aspectos que como señalan Hajnal y Rosta, hacen parte de las dimensiones constitutivas de la P-NGP:

- “• Centralization: Mergers of government organisations; Extending state provision into new areas; Decision making in my organisation has become more centralized; the power of politicians (vs. non-elected public officials) in the decision making process has increased;
- NTMs [network-type-mechanisms]: Getting public organisations to work together; Sets up special purpose bodies; Sets up a cross-cutting work/project group; Sets up a cross-cutting po-

licy arrangement or program; Collaboration and cooperation” (sic) (Hajnal & Rosta, 2015) (Hajnal & Rosta; 2015: p. 8).

Ampliando un poco más se puede tomar como referencia el estudio de Van Gestel & Teelken (2004) quienes señalan que ante los procesos de variadas características de reforma administrativa en muchos países del globo, pareciera que existe un regreso hacia el conjunto de valores tradicionales y formas de organización del sector público que combinan los preceptos de eficiencia y equidad, centralización y descentralización, la calidad de los servicios y el enfoque de derechos, dando así sustento a una perspectiva de análisis que se puede denominar Post Nueva Gestión Pública. Así las cosas, desde estos autores, son tres los elementos que impregnarían el carácter de la P-NGP: 1) su postura reactiva frente a la NGP, 2) su tendencia a retomar aspectos propios de un contexto pre NGP tales como burocracia profesional, administración pública y por último 3) su avidez por generar procesos, prácticas y mecanismos novedosos en función de las propuestas NGP, separándose así una de la otra y dando como resultado que la P-NGP pueda ser entendida como una propuesta de cambio de carácter divergente que compite con la NGP dado su carácter de doctrina (s) dominante(s). En síntesis la P-NGP difiere de la NGP en torno a las características presentadas en la tabla 2.

Tabla 2. Características de NGP Y P- NGP

Característica	NGP	Post NGP
a) Raíces normativas de la reforma del sector público (macro)	Elección racional, eficiencia	Equidad social, humanización, Democracia
b) Meta y estrategia de la reforma (meso)	Se centra internamente en la reducción de costos, mejor calidad en el servicio, mejores mediciones y controles	Se centra externamente en los problemas de la sociedad Mejoramiento de la confianza y la creatividad
c) Modelo de gobernanza (macro)	Mercado, empresa	Comunidad, red.
d) Políticas públicas, administración y control (meso)	Distinción entre políticas públicas y administración, fortalecimiento del poder administrativo, control central de la administración	Políticas públicas y administración conjuntas, autodirección y control

Fuente: Van Gestel & Teelken; 2004: p. 432

Así las cosas, el conjunto de diferencias que explican ambas corrientes involucran dimensiones que van desde el marco ideológico, en tanto la NGP se construye con referencia a un marco discursivo del orden neoliberal clásico, la P-NGP se vincula con un orden discursivo de democracia social el cual se caracteriza por su intento de adaptar a lo social mecanismos privados y lógicas empresariales y de mercado. En otras palabras, la P-NGP se enmarcaría en un nuevo orden discursivo neoliberal heterodoxo. Como se verá más adelante, en esto radica la discusión ideológica: entender la P-NGP como una variación neoliberal o por el contrario su oposición.

Por otra parte, la P-NGP pone el acento en formas colaborativas como mecanismos de resolución de problemas públicos con base en instrumentos no referenciados en la NGP tales como la creatividad y la inspiración, lo cual implica a su vez una ampliación de los actores involucrados en el proceso, ya que introduce al interior de cada sector público, privado y social, la heterogeneidad de actores que los conforman: políticos, administradores, funcionarios, ciudadanos, empresas, organizaciones con o sin ánimo de lucro, por mencionar solamente algunos, los cuales, más que la triada Estado, Sociedad y Mercado, van a resignificar el conjunto de relacionamientos, interdependencias, saberes, habilidades y prácticas necesarias para la intervención de problemas socialmente relevantes:

“En la ideología de la NGP el aspecto más destacado es la descentralización del poder hacia administradores y usuarios a costa del poder de los políticos representativos. El modelo post NGP da por hecho un fortalecimiento de la legitimidad y la efectividad de los políticos mediante la cooperación con organizaciones privadas y actores privados u organizaciones no lucrativas”. (Van Gestel & Teelken; 2004: p. 436).

Atendiendo a las cuatro variables identificadas en la tabla No. 2., las diferencias entre ambos enfoques son aún más marcadas:

- Premisas normativas de la reforma del sector público: la NGP enfatiza la eficacia como el valor público por excelencia, pero su falencia radica precisamente en la ambigüedad de los preceptos pro eficacia, que nunca determinaron concretamente qué significaba ésta, dando como resultado una primacía de enfoques economicistas (mayor ganancia individual sustentada en el principio de la elección racional) que minaron otra serie de valores como la democracia, la equidad social y la humanización de las políticas en el sentido que los procesos

de desarrollo deben tener en cuenta un constructo axiológico referenciado con dimensiones humanas del desarrollo, siendo necesario un fortalecimiento de los sistemas democráticos, y hacia su interior de los canales de participación e inclusión ciudadana.

- Metas y estrategias de la reforma: la reforma del aparato estatal es concebida desde la NGP como un proceso que debe atender el problema de agigantamiento del aparato estatal, por lo cual sus prescripciones están relacionadas con aspectos tales como: descentralización y delegación de la autoridad y responsabilidad a niveles inferiores de toma de decisiones, acompañado de mecanismos de privatización que sustentan una mayor economía en la provisión de bienes y servicios públicos. Por su parte, pareciera que el acento de la P-NGP es más la valoración de lo organizativo y lo social en términos de interrelaciones dando como resultado preceptos sobre creación de confianza y uso de la creatividad, como se mencionó líneas atrás.
- Modelo de Gobernanza: entendida como una forma de coordinación y conducción de la sociedad que es alternativo a los modelos jerárquicos y burocráticos de dirección, el modelo de gobernanza permite diferenciar a la P-NGP de la NGP en tanto:

“... la NGP mantiene las ideas de la administración central que consideran como aspectos clave la dirección, la administración y el control. En segundo lugar, la post NGP se considera a sí misma como una alternativa a la burocracia jerárquica y a la NGP, pero se basa menos en los principios de mercado, como la competencia y la rivalidad, y más en la cooperación entre el gobierno y los actores ajenos al Estado”.

(Van Gestel & Teelken; 2004: p. 437).

- Políticas públicas, administración y control: la NGP se basa en la diferenciación entre política y administración, y en el marco de las políticas públicas, entre formulación de políticas y ejecución de las mismas, incentivando por ende una mayor discrecionalidad y libertad ejecutiva de la administración durante el proceso; por su parte la P-NGP se basa en mecanismos cooperativos entre los procesos políticos y los procesos de gestión, aunque no busca romper con la diferenciación establecida.

Han quedado esbozados algunos elementos diferenciadores entre la NGP y la P-NGP donde subyace no sólo una dimensión política e ideológica,

sino también dinámicas de gestión y dirección ya no de la sociedad, sino con la sociedad plural y heterogénea. Sin embargo aún no se ha hecho referencia a las dos tesis esbozadas en la introducción de este artículo, en tanto si bien se ha considerado que la NGP y la P-NGP tienen elementos divergentes, no se ha logrado clarificar si dichas divergencias están determinadas bien sea por continuidades de los procesos de reforma emprendidos por la NGP, pero sopesando sus dificultades y falencias; o por el contrario, si las diferencias responden a un quiebre de enfoques sustentado en la P-NGP como antítesis de la NGP, y por ende, más allá de constituir el mismo enfoque con diferente envoltura, se habla propiamente de la emergencia de un nuevo paradigma de reforma estatal, lo cual se tratará a continuación, primero desde las perspectivas que hablan de continuidad, y posteriormente de las perspectivas que sustentan la ruptura.

3. NGP y P-NGP: ¿CONTINUIDAD O CAMBIO?

3.1. El tránsito de la NGP a la P-NGP

Antes de iniciar este subcapítulo, se debe aclarar que los autores que van a ser referenciados a continuación corresponden a una pesquisa preliminar y no representan la totalidad de la literatura sobre el tema.

La primera tesis de este artículo alude a que las doctrinas de la reforma denominadas como P-NGP recogen un conjunto de doctrinas complementarias de las reformas propias de la NGP. Autores como Hernández Yáñez (2009), Pérez, Ortiz, Zafra, & Alcaide (2011) y Oszlak (2013) llaman la atención sobre este asunto.

Para Hernández Yáñez (2009) la NGP se concibió como un enfoque altamente ideologizado que buscó instituir las lógicas empresariales y de mercado propias de un modelo anglosajón como referente de cambio, incluyendo entre otros aspectos: privatización de la provisión de bienes y servicios, modernización de estructuras de gestión con base en modelos de personal profesionales y competitivos pero sobre todo despolitización de las estructuras de gobierno (Hernández Yáñez; 2009: p. 101).

Sin embargo la P-NGP no rompe con este molde sino que se sitúa en un marco intermedio entre Estado y mercado, en tanto la NGP significó de alguna manera socavar el concepto de valor público, lo que significa dar un salto cualitativo del gerencialismo organizacional basado en el control, hacia la gobernanza como mecanismo de autorregulación dando por sentado la necesidad de vincular al “sector social” promoviendo

por tanto una perspectiva de dirección construida sobre valores públicos como la confianza y la equidad como preceptos necesarios para el fortalecimiento no solo de la democracia sino también de la identidad y la cultura colectiva, más allá del perfil individualista y egocéntrico que algunas tendencias de las reformas NGP promovieron durante los años 80.

Por su parte Pérez et. al., (2011) plantean que la P-NGP es un paradigma de corte neoweberiano, que involucra demandas por la recentralización y la cooperación entre entidades en aras de generar confianza entre los ciudadanos y los aparatos administrativos. Así las cosas, la P-NGP surge a partir de las críticas a las falencias de las reformas NGP, con base en lo anterior y en los estudios de Arellano y Cabrero (2005) Christensen y Læg Reid (2007) Christensen *et al.*, (2008) Diefenbach (2009) y Jun (2009) dichas críticas aluden a: 1) la excesiva descentralización, fragmentación, ambigüedad y difusión funcional, 2) el difuso control vertical, 3) la falta de coordinación horizontal entre las unidades organizativas, 4) la fuerte focalización en los resultados y evaluación de la gestión, 5) el distanciamiento con la visión generalizadora y de conjunto de bienestar de la ciudadanía.

La P-NGP se caracterizaría entonces por su patrocinio, en materia de configuración estructural del Estado, por la re-centralización y por mayores procesos de coordinación a nivel horizontal y vertical (esto será desarrollado más adelante), viendo al ciudadano más que un cliente a quien hay que satisfacer, sino también a quien hay que rendirle cuentas y posibilitarle su inclusión en materia de participación activa y real, tomando como eje la regulación y la profesionalización de la gestión como referentes de la reforma estatal, siendo necesario incorporar una perspectiva de trabajo en redes, que sea propicia a nuevos marcos de gestión interinstitucional y a un mayor control y evaluación ya no solo de los resultados sino de la gestión. Es central en el discurso promovido por estos autores, que la P-NGP no involucra un abandono total del modelo NGP, sino que implica por el contrario una superposición de los mismos a manera de estratos: no es una corriente que sustituya invariable y por completo a la otra, sino que perviven dimensiones de una y otra en el tiempo:

“... es posible afirmar que la implantación de nuevas tendencias en gestión pública no supone una ruptura total con las anteriores (Goldfinch y Wallis, 2010). Hemos de señalar que en el caso de la NGP, no se apelaba por el abandono de las estructuras burocráticas y, en el seno de las nuevas formulaciones, las prácticas de la NGP no han sido abandonadas en su totalidad (Dunleavy *et al.*, 2006; Dunn y Miller, 2007; Christensen y Læg Reid, 2008). Por

tanto, podemos considerar que las sucesivas reformas constituyen un continuo, en el que cíclicamente se van adoptando distintas mejoras en la administración pública. Asimismo, tenemos que subrayar que los modelos de la *Post-New Public Management (P-NGP)* no son sino una recopilación de distintas características de los modelos burocrático y mercantilista”.

(Pérez, Ortiz, Zafra, & Alcaide; 2011: p. 146).

También se referencia a Oszlak (2013) quien identifica por lo menos tres grandes paradigmas de reforma administrativa y reforma estatal, cada uno correlacionado con una matriz asociada a las preguntas ¿cómo se resuelven las agendas públicas, y cuál actor, entre el Estado el mercado y la sociedad, adquieren mayor protagonismo? En primer lugar un paradigma weberiano asociado, a una matriz Estado - céntrica en la cual la agenda pública se construye a partir de arreglos intervencionistas propios de modelos de bienestar de países desarrollados o de modelos desarrollistas en países en vías de desarrollo. En segundo lugar un paradigma empresarial, con una matriz Mercado – céntrica, asociada a lógicas de gestión empresarial en el sector público, característica de la NGP y sus políticas de privatización, descentralización, desregulación, desburocratización, tercerización por mencionar algunas. Por último, un paradigma construido sobre la base de la apertura a la sociedad, propio de nuevas tendencias como el *open government* (gobierno abierto) y similares.

Sin embargo, Oszlak crítica en conjunto estos tres paradigmas señalando que indistintamente ponen el acento en el actor que deviene como responsable de “gestionar lo público”, más no hacen énfasis en las formas en que dicho responsable debe hacerlo. Cada paradigma establece una responsabilidad central a un actor y en cierta medida desliga la responsabilidad de los otros, lo que le da pie a argumentar que “los modelos y paradigmas han exagerado demasiado el alcance de las reformas, acentuando más sus aspectos discursivos que sus realizaciones concretas”. (Oszlak; 2013: p. 3).

Para el autor, la NPM ha significado una “demonización” tanto del Estado como de ciertos valores que fueron asociados a él: la democracia, lo público, el interés general, y la equidad, socavándolos e imponiendo una especie de orden basado en la competencia y el individualismo construidos desde la esfera del mercado y ajenos tanto a la esfera estatal como social. Pero, y este es el punto fuerte de Oszlak, las nuevas tendencias o “rótulos” que se han pregonado en las últimas dos décadas, tales como “buen gobierno” o “buena gobernanza” son propiamente continuidades

de la NGP orientadas a superar las falencias identificadas y las limitaciones relacionadas con las promesas de desarrollo. Son varios los puntos que respaldan su argumento.

Primero, son enfoques promovidos por organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI, el BID, y sobre todo la OCDE que relacionan y supeditan su implementación en países en desarrollo, al otorgamiento de créditos, asistencia técnica y acceso a recursos e incluso membresías.

Segundo, se evidencia en los nuevos enfoques variaciones más no rupturas con el modelo de acumulación del sistema capitalista, en otras palabras, los enfoques P-NGP introducen cambios en los niveles meso (procesos de políticas públicas) y micro (las relaciones cotidianas de la sociedad y el Estado), pero no generan un cambio estructural del sistema capitalista, ni del aparato estatal, dejando intacto el ethos particular del capitalismo: coalición dominante; división social del trabajo, lógicas distributivas inequitativas, y el rol funcional del Estado como garante del referido proceso de acumulación.

Tercero, pese a encontrarse algunas divergencias entre ambas corrientes especialmente en la forma de relacionamientos entre actores sociales, privados y públicos, las preocupaciones y áreas de estudio siguen siendo las mismas:

“...la búsqueda de mayor eficacia, eficiencia y productividad burocrática; (...) el diseño de estructuras organizativas más adecuadas; la promoción de comportamientos administrativos más congruentes con la misión y objetivos de las organizaciones públicas; y el logro de mayor capacidad de las burocracias para adaptarse a las restricciones de su contexto”. (Oszlak; 2013: p. 8).

3.1.1 De Clinton a Obama

En el marco de las posturas que identifican la continuidad entre NGP y P-NGP el estudio de la evolución de la administración gubernamental estadounidense, desde la administración Clinton hasta la administración Obama es significativo en tanto permite delinear algunos rastros característicos del legado NGP en las administraciones norteamericanas más recientes. Vlk (2011), plantea cómo en la década de los años 90, la NGP era aclamada como la solución a todos los males de la administración pública estadounidense. La administración Clinton, parafraseando al vicepresidente Al Gore, “llegó para timonear más y remar menos”, en

síntesis, una administración federal basada en la dirección más que en la ejecución.

La administración Clinton, a raíz del plan de reforma del gobierno federal norteamericano (National Performance Review, NPR), presidido por el vicepresidente Gore, fundamentó sus postulados de reforma en las doctrinas que Osborne y Gaeber (1992), definieron como “la reinención del gobierno”. Enfoque de la NGP que se centra en abordar a los ciudadanos como clientes, los cuales deben ser puestos en primer lugar frente a la prestación de bienes y servicios públicos. Postulado normativo que parte del principio “ciudadano céntrico”, donde el rol político del concepto de ciudadanía se desvanece y es reemplazado por los valores y lógicas del mercado.

La reforma NGP de la administración Clinton – Gore, se orientó hacia la reducción de trámites en los procedimientos organizaciones, promovió el aumento del uso de la tecnología en el sector público, buscó incrementar la medición del desempeño y desarrolló un enfoque basado en resultados, lo cual fue presentado con el eslogan de un “Estado más gerencial menos burocrático”. Donde se procedió a otorgar poder (*Empowerment*) al funcionariado, aumentar la capacitación y reducir los mandos medios (*Downsizing*) con el propósito de lograr mayores resultados (Zeller; 2009: p. 708).

Estado Gerencial será entendido como la emulación de las buenas prácticas (*Benchmarking*) del sector privado en el sector público. Incluso la concepción de reinención del gobierno será equiparada a los modelos de reingeniería (*Reengineering*) difundidos para la época en la empresa privada norteamericana, donde se buscó hacer énfasis en la misión gubernamental y volver a lo esencial (Lawrence y Thompson, 1999). Y cuál es la supuesta misión y esencia gubernamental, en palabras de Clinton: “(es) la economía, estúpido”²². Un Estado al servicio de la Economía, del crecimiento económico, esa será la prioridad.

Se podría decir que la administración Clinton – Gore, es un fiel exponente de la NGP, pero también lo fue la administración Bush – Cheney, quien acentuó la supuesta importancia de las prácticas empresariales en el gobierno, la competencia contractual entre el sector público y privado, la intensificación del gobierno electrónico, la implementación de la gestión estratégica y la medición del desempeño gubernamental por medio de un sistema de tarjetas de reporte (Vlk; 2011: p. 3).

²² En la campaña presidencial Clinton – Bush de 1992, Bill Clinton dando a entender que la prioridad de su gobierno sería la economía, dijo refiriéndose a Bush (padre), “The economy, stupid”.

Las modas administrativas²³, tales como *Reengineering*, *Empowerment*, *Benchmarking*, *Downsizing* y Gestión Estratégica, se aprecian con claridad en la administración Clinton, complementadas con el “Servicio al cliente”, otra moda ampliamente difundida en el ámbito empresarial. Para el caso de la administración Bush – Cheney, si bien habrá continuidad en algunos postulados doctrinarios de las modas señaladas, “*Out-sourcing*” y “E – Business (*E-Government*)”, cobrarán importancia. La implementación de dichas modas no es más que un proceso de endoprivatización del quehacer del aparato organizacional gubernamental.

Apreciar las dinámicas gubernamentales estadounidenses de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, es relevante para el caso de América Latina y el Caribe, dadas las dinámicas isomórficas coercitivas, miméticas e incluso normativas (Dimaggio y Powell, 1999)²⁴ que emergen de las relaciones gubernamentales entre los Estados Unidos de América y la región de América Latina y el Caribe, signadas por lógicas de transferencia de políticas (*Policy Transfer*), para lo cual los trabajos de Nickson (2002), Bissessar (2002), Culebro (2008) y Dussauge (2012), son ampliamente ilustrativos.

Estamos acostumbrados a frases de campaña como: “Si podemos” (*Yes we can*) o “Es un cambio en el que podemos creer” (*change we can believe in*), consignas populares que fueron acogidas por la primera campaña presidencial de Barack Obama en el 2008. Lo novedoso es que es-

²³ Por modas administrativas se entiende un conjunto de tecnologías y herramientas de gestión que se han desarrollado como “grandes soluciones” a problemas de las organizaciones contemporáneas. Suelen presentarse como novedosas y sustentadas en casos exitosos de implementación en ciertas organizaciones de sectores diversos que tienen en común su gran grado de reconocimiento (Toyota, IBM, Coca Cola, Google, McDonald’s, Walt Disney, Walmart, Microsoft, Bank of America, Bridgestone, Hewlett Packard, Motorola, entre otras). El desarrollo e implementación de modas administrativas, tiende a ser deslocalizado geográficamente y a lo sumo es posible rastrear la nacionalidad de origen de sus concebidores, “gurús” o difusores y/o de los casos exitosos (pero en una dinámica de globalización, esto se torna difuso).

²⁴ Los antecedentes de los trabajos sobre isomorfismos organizacional se atribuyen a Meyer (1979) y Fennell (1980), quienes señalan dos tipos de isomorfismos: 1. Competitivo, en el cual las organizaciones tienden a semejarse unas a otras fruto de la competencia, la especialización de los nichos de mercado, las medidas de ajuste económico y las dinámicas de competencia libre y abierta; y 2. Institucional, las organizaciones tienden a tomar formas y medidas similares producto de las fuerzas externas institucionales que las presionan. Posteriormente Dimaggio y Powell (1999), plantean tres formas de isomorfismos organizacionales: 1. Coercitivo. El cual se debe a presiones políticas, económicas y sociales (coerción cultural) que ejercen otras organizaciones en dinámicas jerárquicas. 2. Mimético. En respuesta a la incertidumbre y la ambivalencia de sus metas, las organizaciones tienden a imitar a otras en su campo, con el fin de reproducir prácticas y estructuras que consideren exitosas. 3. Normativo. La profesionalización es un factor determinante del isomorfismo, dado que constituye una base cognoscitiva producida por los especialistas universitarios que reproducen dinámicas propias a sus disciplinas y redes profesionales en las organizaciones, lo cual genera filtros de personal que promueven ciertas prácticas y maneras de pensar y excluyen otras, que se alinean con las profesiones y redes de profesionales dominantes del campo organizacional.

tas frases, fueron tomando forma y mutando a su eslogan de “gobierno abierto” (*Open Government*) que posteriormente se afianzaría como una línea de gobierno fundada en tres pilares: transparencia, colaboración y participación.

Con la llegada de la administración Obama – Biden, emergió un nuevo discurso en la Casa Blanca, más allá del discurso economicista de la NGP fundado en los pilares de economía, eficiencia y eficacia. ¿Cómo llamar este nuevo discurso que habla de cambio, creencias (valores), acción política ciudadana, transparencia, colaboración y participación? Algunos autores han planteado este viraje gubernamental como reformas Post Nueva Gestión Pública (Vlk, 2011).

La administración Obama – Biden, ha sido crítica de los procesos de privatización y reducción del tamaño del gobierno de las anteriores administraciones (*Downsizing*), proponiendo un nuevo enfoque que busca un re diseño organizacional orientado hacia un tamaño organizacional gubernamental óptimo (*Rightsizing*) a partir del análisis de los nuevos retos de la administración, en palabras de Obama: “no se trata de un gobierno más grande, se trata de un mejor gobierno”. Otro aspecto en lo que la administración Obama – Biden, ha sido crítica es en lo referente al carente control del propio aparato gubernamental y la inoperancia de la rendición de cuentas (*Accountability*), así como la filtración de la corrupción en el sistema político a raíz de los mega contratos estatales con corporaciones empresariales (Vlk; 2011: p. 6).

Con ocasión al ataque terrorista del 11 de septiembre y la catástrofe del huracán Katrina, claros ejemplos de problemas perversos²⁵ (Harmon y Mayer; 2011: pp. 37 - 39), la eficacia de las doctrinas de la NGP fue ampliamente criticada (Christensen y Laegreid; 2007: p.13), dada la inoperancia de las agencias al no comunicarse de manera eficiente ni compartir información o recursos, ralentizando, duplicando y anulando esfuerzos ante las crisis humanitarias, lo cual se tradujo en prolongar el sufrimiento de las víctimas.

La administración Obama – Biden, en los primeros años proclamó la transparencia, bajo la publicación de miles de documentos gubernamentales en la Internet. El uso de portales digitales gubernamentales orientados a la participación ciudadana y la creación de iniciativas multi

²⁵ Los problemas perversos (*wicked issues*) en la administración pública se caracterizan por el alto grado de incertidumbre y el alto nivel de las apuestas ante la decisión (impacto potencial. Se entiende como problemas marcadamente politizados. El término se atribuye a Rittel y Webber.

agencia para la resolución de problemas comunes, también fueron medidas iniciales (Vlk, 2011).

Frente a la mezcla funcional de trabajadores federales y contratistas gubernamentales, la propia administración Obama – Biden evidenció un desequilibrio (Davidson, 2010), donde el presidente Obama en diálogo con los sindicatos gubernamentales, acordó trabajar por un equilibrio y aclarar cuáles funciones deberían ser exclusivas del funcionariado y cuáles podrían ser prestadas por particulares. La búsqueda de la cooperación y la colaboración inter actorial dialogante de la administración Obama ha sido una característica de sus dos mandatos, aspectos que van más allá de las doctrinas de la NGP.

Dado el pasado de Barack Obama como organizador comunitario en Chicago (Obama, 2009), él se ha inclinado por adelantar asociaciones con organizaciones no gubernamentales y fortalecer el rol comunitario. Frente a la contratación ha realizado una pronunciada reforma a la reglamentación contractual (desmontando la reforma contractual de W. Bush), volviendo a las licitaciones públicas como regla y el desarrollo del principio de la transparencia contractual (Vlk, 2011), mediante el uso de las herramientas tecnológicas y los procesos de rendición de cuentas.

Si bien la administración Obama - Biden, en oposición a la NGP aboga por la recentralización del Estado y por un rol protagónico de lo gubernamental frente al sector privado, continúa en una postura paradigmática que ve al Estado como “solucionador de última instancia”, centrado en el libre mercado. En este sentido se entenderán las políticas de gestión de la administración Obama como reformas P-NGP, pero enmarcadas en una corriente ideológica neoliberal heterodoxa.

En síntesis de lo expuesto hasta el momento, existe un nutrido grupo de autores, de los cuales los expuestos líneas atrás son sólo una mínima porción que argumentan la prevalencia de una continuidad entre las reformas NGP y las reformas P-NGP. Dado que las falencias de la NGP son asumidas y complementadas por las reformas P-NGP, pero sin implicar un reemplazo substancial, esto es sin afectar los núcleos centrales que se han promovido con las reformas, solamente han añadido nuevos factores para el análisis.

Sin embargo, existe una segunda referencia a los estudios de P-NGP y que señala un polo contrapuesto: la P-NGP es un paradigma contrario y diferente al paradigma de la NGP, en el sentido que el primero se toma

como una antítesis del segundo, estos referentes serán analizados en el siguiente subcapítulo.

3.2. La P-NGP como antítesis de la NGP

Existe un marcado desarrollo de la literatura sobre el tema, que ve la P-NGP como antítesis de la NGP, esto es, como su opuesta en tanto se centra en desmontar las reformas acaecidas en su seno, y por ende promover un nuevo referente de reformas que supere los fracasos generados por las reformas NGP.

Puede reseñarse que Ramió (2001) es de los primeros autores en lengua castellana en presentar de forma crítica y abierta los problemas resultantes de la implantación de la Nueva Gestión Pública en lo que él denomina los “países latinos”²⁶. Para el autor la NGP presenta dos corrientes que engloban las múltiples tendencias existentes. De una parte la corriente Neoempresarial, mayoritaria en tanto impuesta unilateralmente, de la cual emanan las principales doctrinas y tecnologías aplicables y preceptos de eficacia, eficiencia y economía entre otros elementos de cuya implantación han derivado problemas tales como:

“...1) el impacto de la Nueva Gestión Pública sobre la definición del papel y las características de los modelos de Estado y regímenes de bienestar; 2) los problemas derivados de implantar estrategias de modernización que adoptan como referencia a países con una muy diferente tradición administrativa; 3) el impacto de la Nueva Gestión Pública sobre las culturas administrativas de los países latinos; 4) las consecuencias negativas de algunas estrategias de la Nueva Gestión Pública sobre el control de la agenda pública por parte de las instituciones públicas y los problemas de “capturas” y de potenciales pautas de corrupción; 5) la flexibilidad que aporta la Nueva Gestión Pública y que permite, a un nivel teórico, configurar un modelo de gestión postburocrático pero que, en algunas ocasiones, puede derivar en sistemas preburocráticos de base clientelar.” (Ramíó; 2001: p. 1)

De otra parte una corriente denominada Neopública, cuya naturaleza se basa en la comprensión de una cultura de las organizaciones públicas

²⁶ Señala el autor que esta categoría de países latinos engloba a los países de Latinoamérica y a los países de Europa mediterránea.

centrada en un humanismo para lo público, es decir, una Gestión encaminada a establecer nuevos supuestos y valores de lo Público con fundamento en el ser humano como finalidad de la acción pública. La corriente Neopública, hace parte del movimiento de la Nueva Gerencia Pública y es una postura minoritaria en cuanto a su implementación y reflexión académica, respecto a su contraparte, el neo empresarialismo que ha marcado la hegemonía en los cambios en la cultura de las organizaciones estatales (Ramíó; 2001: p. 5). Según Ramíó la corriente Neopública plantea organizaciones públicas cuyos ejes son:

- La repolitización del Estado es decir la mayor preponderancia de la política que de la economía.
- La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, es decir, la consolidación del concepto de ciudadano como epicentro de la relegitimación de la administración pública, mediante la expresión abierta, activa y pluralista de las opiniones. Esto implica que el rol del ciudadano se entiende como activo en todas las dimensiones de lo público y del Estado.
- La ética como eje de los asuntos públicos: “Se deben reforzar los valores de la cosa pública en los empleados públicos y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión pública.” (Ramíó; 2001: p. 3).
- El reconocimiento de los derechos ciudadanos, en el sentido que ciudadano se entiende en oposición al concepto de cliente de bienes y servicios del Estado. Por ende se plantea como un accionista político y económico de la Administración Pública y por tanto ha de tener más derechos e incluso deberes que un cliente: “... entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial sino un contrato social y político.” (Ramíó; 2001:p. 4).
- La orientación de la acción organizacional hacia la satisfacción de los ciudadanos en la simplificación de los procesos y procedimientos, en el tiempo de acceso a los mismos y en cuanto a la calidad.
- La refundación de los principios y valores estatales como la universalidad y la igualdad en la prestación de los servicios públicos.

- La focalización del gasto estatal como estrategia económica y de eficiencia fiscal debe ser replanteada como fin economicista de la gerencia estatal.
- La Responsabilización social, que implica definir con claridad qué ámbitos de la gestión pública pueden ser objeto de externalización (prestación de servicios públicos por organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro) y cuáles no pueden serlo desde la perspectiva de las necesidades y derechos de los ciudadanos, tomando en cuenta que: “en el caso de los servicios externalizados se debe garantizar la dirección, control y evaluación de las autoridades públicas desde una perspectiva económica, legal y de defensa de los ciudadanos como receptores de los servicios públicos” (Ramió; 2001: p. 3).

Uno de los puntos centrales de Ramió que lo ubica como uno de los autores pioneros de la P-NGP es la referencia a la naturaleza axiológica de la NGP, señala que valores y principios de la corriente Neopública de la NGP “están en franca desventaja con los valores neo empresariales de carácter instrumental que van acompañados de herramientas que favorecen su inmediata implementación” (Ramió; 2001: p. 5), dado que los valores culturales de la lógica del mercado están implícitos en los instrumentos de la corriente neo empresarial, los valores y principios de la corriente Neopública, fundados desde la ética pública plantean primero un complejo proceso de interiorización y luego los inconvenientes de “gestionar con tantos miramientos deontológicos”. En consecuencia, una cultura del cumplimiento ético del deber público implica la confección de instrumentos administrativos orientados a la probidad en lo público, a la rectitud y la integridad de los actores públicos que hacen uso de ellos, aspecto altamente complejo.

Así las cosas, Ramió desde los primeros años del presente siglo, toma como referencia los años enfoques Neopúblicos, vislumbrando en ellos la importancia de la cultura de lo público cimentada en lo social y en el desarrollo humano, en contraposición al excesivo formalismo económico de la NGP con enfoque Neogerencial. Lo anterior es claramente una postura P-NGP que enmarca las reformas estatales con base en cuatro requisitos descritos por el autor:

- Ante los problemas de *decoupling* e isomorfismos imperfectos, se hace necesario la definición de modelos de Estado “autóctonos”, esto es, consecuentes con las realidades socio-históricas de los países

latinos, con base en las cuales se deben repensar las instituciones públicas en tanto éstas respondan a dichas realidades.

- Ante la primacía del eficientismo como práctica y referente axiológico, se debe construir un equilibrio entre los valores relevantes de los enfoques empresariales propios del Neogerencialismo, en el sentido de establecer un marco de valores sustentados en valores Neopúblicos que sean el cimiento del marco de referencia de la Acción Pública.
- Ante el problema de implementación de modelos extranjeros que no da cuenta de las realidades locales, se debe implantar un modelo de Administración de naturaleza Relacional, esto implica inversión: “en capacitación técnica de los empleados públicos para que éstos sean capaces de afrontar todas las complejidades derivadas de la gestión de redes.” (Ramíó; 2001: p. 22).
- Ante los problemas derivados de la implantación de la NGP sobre la función pública, se debe acompañar la mejora de los sistemas de servicio civil especialmente en sistema de carrera en torno a la consolidación de una cultura administrativa sustentada en personal competente y profesional.

Por otra parte, Riascos (2010) argumenta que la P-NGP implica un alejamiento de las reformas NGP en donde se va dejando de lado el fundamento pro mercado o pro mercantilización del Estado, y se consolida un enfoque orientado en las capacidades colaborativas entre Estado y Sociedad: las características del enfoque P-NGP serían de acuerdo a la autora: 1) una perspectiva de apertura basada en una mayor participación de la ciudadanía en asuntos de Gobierno, 2) Incrementos en los niveles de colaboración y asociatividad entre los sectores público y privado, y 3) mayor preponderancia y capacidad de gestión por parte de administraciones o autoridades locales, en términos de gestión para el desarrollo económico y social.

Ahondando en esta corriente de análisis, una de las perspectivas de cambio propias de la P-NGP está en cómo incrementar los escenarios proclives a la gobernanza, que potencien una mayor relación entre actores públicos y privados, y logren institucionalizar mayores canales de control y *accountability*, sustentados en los vacíos que entraña la implementación de estrategias basadas en la eficacia, las cuales si bien se basan en la mejora de las capacidades gubernamentales mediante la externalización, la discrecionalidad y la gestión por resultados, dejan abiertas “áreas grises”,

(Pliscoff, 2012) en las cuales hay mayor propensión a generar fenómenos de corrupción e ineficiencia administrativa.

Por otra parte, al revisar los procesos de convergencia/divergencia de las estructuras gubernamentales, Culebro (2014) enfatiza la NGP como la tendencia a adoptar estructuras similares, aún a pesar que los resultados generados por éstas terminan siendo desiguales, a la par que constituyen efectos no esperados como la fragmentación y la atomización, limitaciones de coordinación horizontal y vertical.

Una tercera línea de análisis es propuesta por Christensen y Lægread (2005, 2007) y Christensen (2012) quienes enfatizan a través de su modelo *Whole-of-government approach*, *WoG* (Totalidad del Gobierno - TG) en la necesidad de abordar los problemas de delegación estructural de la autoridad en los niveles político-administrativos, ocasionados en las dinámicas de coordinación horizontal y vertical que resultan de la elevada segmentación funcional y organizacional generada por la NGP.

Desde Pliscoff (2012), la NGP se ha constituido como un paradigma cuya implementación ha dependido tanto de los abordajes realizados por la academia como por los desarrollos de los diseñadores de política. Sin embargo un punto común en ambos es que se basan en justificaciones sobre la mejora del accionar administrativo y gubernamental, en el cual se establece la eficiencia en función de la atención a ciudadanos vistos como clientes y usuarios, lo que sin embargo motiva a pensar en las características de los contextos en los cuales las ideas de la NGP buscan ser implementados, debido a que son contextos administrativos proclives a problemas como la corrupción.

Tomando como referencia a Hood (1991), Pliscoff señala que dentro del conjunto de doctrinas administrativas planteadas por este autor, tres son transversales dentro del conjunto normativo propuesto por la NGP, que diferencian su énfasis de otros tales como la administración burocrática: “La contractualización (externalización) como herramienta de gestión para la provisión de servicios o tareas previamente llevadas a cabo por entidades o funcionarios públicos; el incremento en los niveles de discrecionalidad de los gestores públicos y; la presión por resultados mediante la implementación de incentivos” (Pliscoff; 2012: p. 2).

Una de las premisas centrales en el estudio de Pliscoff es que si bien los argumentos de la NGP se basan en la mejora de las capacidades gubernamentales mediante la externalización, la discrecionalidad y la gestión

por resultados, los procesos de implementación evidencian la existencia de vacíos o “áreas grises” como se dijo atrás, las cuales posibilitan la generación de la corrupción como una práctica común, posibilitando al autor argumentar que no se está planteando que la NGP *per se* genere corrupción, sino que las propias doctrinas que se pregonan para lograr un mejor Estado, pudiesen estar generando las condiciones, para que, en la medida que se junten éstas con individuos carentes de marcos éticos sólidos, pudiesen darse las condiciones para una mayor ocurrencia de hechos de corrupción. (Pliscoff; 2012: p. 5)

Así las cosas, la P-NGP se sitúa en el seno de estos dilemas y vacíos que ocasionan las doctrinas de la NGP, la cual a pesar de buscar dar respuestas ha sido la generadora de tales problemas, por ende la P-NGP es un enfoque que busca manejar y reducir dichos problemas, por ejemplo a través de la gobernanza (versión Kooiman; 2004), en cuanto a que procura una mayor relación entre actores públicos y privados, constituyendo mayores escenarios de control, en especial de mayores mecanismos de *accountability*, tanto a unos como a otros actores, al tiempo que se establecen mayores canales de interacción en los procesos de política pública, esto es lo que determina que la P-NGP sea una antítesis de la NGP.

Retomando a Culebro (2014), el autor enfatiza que la NGP como “conjunto de reformas dirigidas a mejorar la eficiencia y efectividad del gobierno” (Culebro; 2014: p. 54) implica por lo menos la implantación de herramientas gerenciales en tres dimensiones:

- Herramientas provenientes del sector privado que por ser consideradas exitosas, son migradas hacia el sector público, asumiendo cierto grado de homogeneidad entre ambos sectores.
- Herramientas que propenden generar mayor especialización vertical (distribución de responsabilidades entre niveles jerárquicos y autonomía y discrecionalidad del funcionario público en la toma de decisiones), y horizontal (la modernización administrativa entendida como proliferación de entidades públicas destinadas a objetivos particulares, se asignan responsabilidades en entidades que no necesariamente se encuentran en estructuras jerárquicas distintas).
- Herramientas del gerencialismo y delegación de autoridades a funcionarios públicos con el objeto de otorgarles un mayor margen de maniobra en la solución de problemas públicos.

Como se dijo en la introducción de este subcapítulo, en cuanto a la efectividad de las reformas bajo el nombre de la NGP, Culebro señala que se han generado estructuras gubernamentales que se encuentran en un proceso de convergencia/divergencia lo que implica que desde un nivel global los gobiernos adoptan estructuras similares que no siempre conllevan el logro de los mismos resultados, o en otras palabras cuyos efectos terminan siendo desiguales. Esto va aparejado a que se generen un conjunto de efectos no esperados como la fragmentación y la atomización que por una parte limitan la coordinación horizontal y vertical como también la capacidad institucional, en especial lo relacionado con el tema de rendición de cuentas.

Complementando lo anterior, el movimiento de la NGP implicó además la proliferación de nuevas agencias especializadas con objetivo único, lo cual requiere procesos de coordinación que posibiliten la integración del gobierno dada la amalgama y dispersión de los servicios que este se encuentra prestando en la actualidad. Enfoques que se dedican al estudio de estas formas de coordinación son por ejemplo el *Joined-Up-Government* o Iniciativa del Gobierno Unido y el *Whole of Government Approach* o Enfoque integrador del gobierno.

Este punto es central en tanto, citando a Christensen y Laegreid, Culebro señala que en la actualidad se está referenciando un tercer momento de la NGP, denominado P-NGP, el cual refiere a instrumentos de regulación enfocados a mejorar la capacidad institucional del Estado, lo más relevante de este tipo de modelos, es que se separan de la NGP ya que asumen la necesidad de solventar los problemas de desagregación entre los que se destaca la dispersión de los servicios públicos, lo cual los lleva a plantear mecanismos que se centren en una nueva coordinación y búsqueda de coordinación y formas de regulación. En palabras del autor, estos nuevos modelos refieren principalmente a un distanciamiento con la NGP en tanto:

“Desde las contradicciones internas se han podido observar un conjunto de tensiones, ya sea como resultado de la especialización vertical y horizontal, o bien por las nuevas formas de supervisión que incorporan las técnicas y herramientas gerenciales. Estas pueden englobarse entre dos dimensiones, por un lado la dicotomía entre la autonomía y flexibilidad con que deben contar las organizaciones públicas para mejorar sus funcionamiento y la prestación de los servicios, y por el otro la necesidad de un control sobre estas y de los funcionarios para que

exista una mejor transparencia y rendición de cuentas en el gobierno. La segunda dimensión se refiere a las nuevas formas de regulación, es decir, por un lado la NGP promueve un conjunto de medidas destinadas a una desregulación y por consiguiente una disminución en el número de trámites y normas, pero en la práctica, la NGP ha originado una mayor cantidad de reglas. Todo lo anterior, supone entre otros factores, la falsa idea de la despolitización de la vida pública y concebir a la NGP como un instrumento técnico, fuera de consideraciones ideológicas.” (Culebro; 2014: p. 67)

Los trabajos de Christensen & Lægreid son tal vez los referentes centrales de la P-NGP, especialmente su modelo de *Whole of Government (WoG)* que puede ser considerado como uno de los mecanismos centrales de la P-NGP el cual puede verse desde una doble dimensión: por un lado, desde una dimensión operativo-instrumental, por el otro desde una dimensión cultural. En la primera el WoG propone la reorganización del sector público en tanto estructura de la administración pública para incorporar mecanismos de cooperación y trabajo unido, lo que redundaría en la mejora de la coordinación vertical y horizontal. Desde la segunda dimensión, el WoG se enfoca en enraizar un conjunto de valores tales como confianza, colaboración, trabajo en equipo y formación de la función pública; siendo resultado de la combinación de ambas dimensiones, una provisión más integral de servicios al ciudadano. Es central en este documento el referente del WoG en tanto indica un rompimiento fuerte con la NGP en el sentido de buscar una recentralización o fortalecimiento del aparato público, dado que el proceso descentralizador lo que hizo fue minarlo en detrimento de la provisión de servicios públicos, lo cual será tratado de manera especial a continuación.

3.2.1 *Whole of Government Approach* (Enfoque integrador del gobierno o enfoque de la totalidad del Gobierno)

Para Christensen & Lægreid, (2005) la NGP ha implicado un efecto denominado “efecto devolución estructural del sector público” que se caracteriza por una transformación de la estructura organizacional comprendida en el marco de la interacción entre factores internos y externos del sector público, lo cual implica entender desde una perspectiva institucional amplia cómo interactúan tres tipos diferentes de factores: “... *rasgos estructurales e instrumentales (sistema de gobierno nacional)*, rasgos

*culturales (tradiciones históricas y administrativas) y limitaciones externas (los ambientes técnicos e institucionales)*²⁷ (Christensen & Lægreid; 2005: p. 559).

En este sentido, el contenido y los efectos de las reformas NGP están definidas no sólo por un determinismo ambiental (imposiciones supranacionales o lógicas isomórficas) sino también por rasgos internos como por ejemplo, rasgos del sistema y la forma del gobierno, la estructura formal para los procesos de toma de decisiones e incluso la capacidad y atención del liderazgo político y la mayor o menor compatibilidad de los aspectos institucionales y axiológicos de las reformas con las normas históricas institucionales. Así las cosas, señalan los autores que en el marco de los procesos de reforma, los líderes políticos tienen un grado de maniobra, pero su influencia se encuentra limitada por tres tipos de factores: rasgos ambientales especialmente del ambiente internacional, rasgos del sistema de gobierno y rasgos del contexto histórico-institucional.

Las características de las reformas de la NGP entre las que destacan: 1) un énfasis en valores económicos neo institucionales y su consecuente dominio ideológico sobre los valores tradicionalmente legítimos del sector público, 2) la imposición de la tesis central del NGP: “más mercado, más gestión y más autonomía producirán más eficiencia” y 3) el carácter híbrido de la NGP, que combina teoría de la organización económica y teoría gerencial, se han constituido en la base de una fragmentación del aparato público estatal lo cual significa una pérdida de capacidad de coordinación tanto vertical pero especialmente a nivel horizontal.

Lo anterior llevó a ambos autores a proponer en 2007, el modelo denominado *Whole-of-government approach*, como un enfoque de reforma de la administración pública considerado como parte de las tendencias P-NGP, el cual si bien no es un enfoque novedoso, se puede considerar como una apuesta en escena de la problematización sobre la coordinación tanto horizontal como vertical. Esto conlleva a señalar cuatro razones que se esgrimen como ejes del enfoque de WoG.

Primero, surge como crítica a la centralidad que nuevamente ha adquirido el sector público, se argumenta que dada la proliferación de agencias especializadas se han generado principalmente falencias de coordinación entre ellas, y por ende problemas de eficiencia.

²⁷ Cursivas dentro del texto.

Segundo, por los problemas de delegación estructural de la autoridad desde los niveles político-administrativos hacia las agencias y unidades especializadas, sin tener en cuenta procesos fuertes de control o mecanismos de rendición de cuentas soportados en el manejo de información.

Tercero, los contextos externos al gobierno como por ejemplo el terrorismo, las pandemias y enfermedades de alto riesgo de contagio y desastres naturales, ponen en evidencia problemas que engloban a la totalidad del gobierno y propician por mayor coordinación y un mejor manejo de la información como elementos necesarios para evitar resultados no esperados en la gestión del mismo.

Cuarto y último, emerge como respuesta a los problemas de coordinación horizontal y vertical que resultan de la elevada segmentación funcional y organizacional buscando con ello la eficiencia.

Señalan los autores que el WoG responde a los problemas que se presentaron en la implementación de las reformas propuestas por la NGP especialmente en sus núcleos duros y en los países en los cuales fueron más radicales los procesos de cambio, por ejemplo Nueva Zelanda y Reino Unido, en los cuales, viejos y persistentes problemas se asomaron luego de décadas de NGP, lo que llevó a dimensionar la forma de abordarlos. En el Reino Unido durante la administración Blair, se manejó la visión de Gobierno Conjunto (*Joined-Up Government*) con la idea de “lograr la coordinación horizontal y vertical con el fin de eliminar situaciones en las que políticas diferentes se socavan entre sí, para la mejor utilización de los recursos escasos, crear sinergias al unir participantes *stakeholders* diversos en un área de actuación particular, y ofrecer a los ciudadanos un acceso a los servicios más integrado, que segmentado” (Christensen & Lægheid; 2007: p. 544), lo que define como núcleo similar al del WoG, la forma en que el gobierno de manera conjunta y a través de sus diferentes segmentaciones, logra establecer metas compartidas y respuestas integradas a problemas sociales concretos.

Lo anterior, permite a los autores señalar que el WoG puede ser abordado desde diversos esquemas teórico- interpretativos:

- a. Perspectiva estructural o instrumental: en sentido general, toma como referencia la segmentación organizacional y el papel de los líderes políticos y administrativos para hacer que sus organizaciones trabajen de mejor manera conjuntamente. Una corriente de esta perspectiva es presentada por March y Olsen (1983) quienes mues-

tran los procesos de coordinación como procesos de negociación entre actores diferentes y heterogéneos dentro del mismo aparato público, lo que implica la constitución de mecanismos de negociación de los procesos de reforma y reestructuración, o también procesos de gobernanza colaborativa en la prestación de servicios de corte intersectorial o interadministrativo.

- b. Perspectiva cultural-institucional. Las organizaciones públicas evolucionan (Selznick, 1957) y al hacerlo desarrollan normas y valores que les permiten adaptarse, siendo de vital importancia en los procesos de reforma, en tanto se busca equilibrar fragmentación e integración, individualización e identidad común. Lo que plantea el WoG es que los cambios no son solamente estructurales sino también culturales y de actitudes, en este sentido las reformas parte de la necesidad de construir marcos de valores y equipos de trabajo basados en una ética pública común, es decir la generación de un *ethos* distintivo del servicio público.
- c. Perspectiva del mito. Señalan al respecto los autores que desde esta perspectiva:

“Se aprecian las reformas y sus conceptos principales básicamente en términos de mitos, símbolos y modas, en consecuencia, las reformas también tienen que ver con la promoción de reformar símbolos y modas, para que los actores centrales, ciudadanos y medios de comunicación den por hecho que ciertas reformas y conceptos de reforma son inevitables y van a mejorar la eficacia y eficiencia en el sector público” (Christensen & Lægheid; 2007: p. 551).

Esto lleva a pensar también que el WoG pueda ser considerado como un cliché o una moda, en la medida que se sustenta en argumentos sobre la necesidad de arreglar las disfuncionalidades que los demás modelos generaron o no solucionaron, lo que daría una mayor legitimidad a los políticos y líderes organizacionales en los procesos de reforma y cambio organizativo.

Para finalizar, es necesario recalcar según Christensen (2012), que las reformas P-NGP han significado el incremento de formas organizacionales más complejas y multifuncionales, lo cual las dota de un papel de re-equilibrio de los sistemas administrativos en varios países a partir de una hibridación entre elementos de la NGP y la P-NGP en el sentido de

coexistencia de elementos de gobernanza con características de otros modelos de reforma haciendo énfasis en el gobierno y el incremento de su capacidad de coordinación horizontal y mejora del control político:

“... post-NPM implies a mixed pattern of in-house, marketized services and delivery networks, a client-based, holistic management style, boundary spanning skills, joined-up targets, a procedural focus, impartiality and ethical norms and stronger centralized control (Lodge and Gill 2011). Under post-NPM politicians are guarantors of compromise deals between multiple stakeholders, while civil servants are network managers and partnership leaders. Post-NPM is also preoccupied with strengthening the capacity of the center, both politically and administratively, but also structurally reintegrate or control more agencies and state-owned enterprises (Christensen and Lægread 2007a)”. (Christensen; 2012: p. 1).

Esto refleja que dada la fragmentación generada por la NGP se hace necesaria una mayor capacidad de coordinación, derivada especialmente de los problemas de la especialización vertical y horizontal. Sin embargo uno de los ejes centrales expuestos por el autor es que la reforma P-NGP implica un proceso de estratificación y sedimentación en tanto produce sistemas administrativos híbridos que vincula no sólo la NGP sino también formas weberianas:

“Our major argument is that administrative reforms represent a mixed order (Olsen 2010). The old public administration exemplified by hierarchy and Weberian forms of bureaucracy was supplemented during the NPM reform movement by disaggregation, autonomization, agencification and marketization. This was followed by post-NPM, which entailed patching up the administrative bodies of the state, bringing about stronger integration between the state and the private sector and civil society and increasing central government capacity. Thus what we have seen is not pendulum swings from government to governance and slightly back again, but rather one reform supplementing another in a complementary process whereby the trade-off between different administrative modes has changed, resulting in increased complexity and hybrid organizational forms”. (Christensen; 2012: p. 2).

Dados estos elementos y a manera de cierre, puede señalarse que la P-NGP se caracteriza centralmente por dos aspectos: en primer lugar, contrarrestar gradualmente los problemas de desintegración y fragmentación generados por las reformas NGP y de alguna manera restaurar al interior del sector público, en especial en sus organizaciones, mayores niveles de integración y coordinación, lo anterior dada la fragmentación ocasionada por la NGP que se tradujo en presiones por mayor integración horizontal pero también por la renuencia de los actores políticos en aceptar un control político socavado a partir de la NGP.

En segundo lugar, por la emergencia de un proceso de reforzamiento de la capacidad y control central especialmente en aquellos sectores que son políticamente relevantes, dando como referente la necesidad de mayor coordinación e integración entre niveles administrativos que comparten la consecución de metas compartidas, lo cual rompe el esquema de la NGP centrado en la eficiencia funcional, para unidades organizacionales únicas, causa central de fragmentación, lo que en el desarrollo de la P-NGP se promueve como coordinación horizontal que indica una orientación al trabajo mancomunado desde una perspectiva pragmática e inteligente, más que la colaboración formalizada. (Christensen, 2012)

Así las cosas, la emergencia de la P-NGP se explica por una serie de factores que permiten su diferenciación conceptual con la NGP. Por un lado, la devolución estructural incluyó la transferencia de autoridad de los niveles político administrativos centrales hacia agencias regulatorias, agencias productoras de servicios, o compañías de propiedad estatal, y consecuentemente implicó una pérdida de control, influencia e información para los dirigentes políticos y administrativos, dificultando con ello los procesos de rendición de cuentas y la capacidad institucional. Por ende se presupone que la pérdida de poder por parte de los actores políticos a partir de la NGP, no se ha visto referenciada en el hecho que estos son culpados por los malos resultados, por lo que la P-NGP busca una reafirmación del poder del centro.

Por otro lado, la P-NGP tiene como eje el compensar los problemas de fragmentación generados a partir de las reformas NGP, en el sentido que ésta dejó de lado los problemas de coordinación al enfatizar casi que de forma exclusiva los aspectos asociados a gestión del rendimiento, devolución estructural, y organizaciones de propósito único. Dicha fragmentación excesiva llevó falencias en los procesos de cooperación, coordinación e integración, dificultando con ello la consecución de eficacia, eficiencia y objetivos públicos, siendo éstos últimos puntos los ejes de los nuevos enfoques P-NGP.

Por último, las promesas de la NGP no se han cumplido en su totalidad en comparación entre aquellos países más entusiastas y menos entusiastas con las reformas, especialmente en términos de la disminución de los gastos de funcionamiento a partir de la reducción de la burocracia, en complementariedad con medidas de eficacia. Ni uno ni otro elementos han sido completamente concluidos con iguales proporciones, en especial las burocracias no necesariamente han disminuido, o los gastos del Estado tampoco lo han hecho, y en aquellos casos documentados en los cuales se han concentrado en acciones en su reducción, ésta no ha conllevado aumentos consistentes de eficacia y eficiencia.

Cejudo (2011) pone un punto importante que es necesario referenciar como aparte final de este artículo, y es el hecho que en los países en los cuales se implementaron reformas NGP, se han iniciado procesos de sustitución, aduciendo a que dichas reformas han representado problemas centrales como la desagregación de capacidades gubernamentales en torno a la incorporación de nuevos actores, dando como resultado la generación de marcos referenciales como la Gobernanza.

Sin embargo un punto de debate nace en esta apreciación, y que implica desde Cejudo una mirada diferente del fenómeno: mientras autores arriba mencionados señalan que la Gobernanza es parte de la P-NGP, para Cejudo son diferentes en tanto la primera se enfoca a la gestión y la segunda a la acción de dirigir la sociedad, aunque sin embargo, los instrumentos de la NGP coexisten con la gobernanza como la articulación de esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales para darle dirección a las sociedades (Cejudo; 2011. p. 37), lo cual será el tema del capítulo final de este artículo.

4. POST NGP y GOBERNANZA

La Gobernanza hace evidentes nuevas realidades en las cuales se define una transformación de las relaciones entre el Gobierno y la sociedad, al introducir un papel más activo de la sociedad civil en la acción pública al desligarla de su dependencia gubernamental. Al mismo tiempo refleja una dimensión normativa que implica un conjunto de prácticas de gobierno, basadas en la interrelación entre actores públicos y privados construyendo la coordinación entre actores como eje de la acción pública. Estas nuevas realidades llevan aparejadas formas de gestión de lo público que trascienden las reformas de segunda generación cuyos resultados han sido limitados, y sobre todo cuyos efectos no esperados, han implicado una re definición de las estrategias de reforma en función a considerar nuevas formas de interacción pública y social que conciben

una nueva dinámica de dirección social sin otorgar primacía al accionar del Gobierno, y que por el contrario determinan la forma de articulación de diversas dinámicas de gestión basadas en términos de capacidades autónomas pero coordinadas de acción. (Cejudo, 2011)

Sin embargo, es debatible la postura de Cejudo, ya que tomando como referencia a Aguilar (2009), puede señalarse que la gobernanza refleja una dimensión descriptiva de la transformación de las relaciones entre el Gobierno y la sociedad, al introducir un papel más activo de ésta en la acción pública al desligarla de su dependencia gubernamental. También refleja una dimensión normativa que implica un conjunto de prácticas de gobierno basadas en la interrelación entre actores públicos y privados construyendo la coordinación entre actores como eje de la acción pública. En este contexto, plantear la cuestión de la gobernanza implica considerar las nuevas forma de interacción pública y social que conciben una nueva dinámica de direccionamiento de la sociedad sin otorgar primacía al accionar del Gobierno, y que por el contrario determinan la forma de articulación de diversas dinámicas de gestión basadas en capacidades autónomas pero coordinadas.

Así las cosas, la gobernanza establece la importancia de un redimensionamiento en el abordaje de los procesos de dirección que se establecen entre el Gobierno, la Sociedad y el Sector Privado, constituyendo la coordinación entre múltiples actores como un mecanismo para lograr su integración a las dinámicas de gobernación; sin embargo, la eficacia de la acción pública depende de los límites que se impongan al centralismo y exclusividad del Gobierno sin importar su capacidad, determinando las dinámicas de incorporación de potencial y recursos propios de los actores públicos y privados para aportar a la solución de problemas y definición de espacios comunes de acción, lo cual no alejaría la Gobernanza como enfoque de la P-NGP, sino que ampliaría las lógicas de fortalecimiento del aparato gubernamental como coordinador de procesos sociales.

La gobernanza se puede entender como un proceso determinado por la capacidad de desarrollo de la sociedad civil (organizaciones públicas no estatales y organizaciones privadas) y no solamente a partir de la acción del gobierno, como enfoque y como práctica, la gobernanza construye una visión en la cual la acción pública no es una acción Estado-céntrica sino que es multi-céntrica en tanto se evidencia en la actualidad la emergencia de estructuras políticas que involucran a actores diferentes al Estado, determinando así, que no sea necesaria una dependencia exclusiva de la participación del Estado en dichos asuntos.

Martins (2010) refiere que a la par de la evolución del Estado, también evoluciona la gestión de lo público. Hacia los años 90, aparece el enfoque de la Gobernanza en el contexto de crisis de las reformas de primera generación, proponiendo el redimensionamiento de la gestión pública como coproducción de políticas consensuadas y relacionales. Lo que posibilita construir nuevos marcos interpretativos de la realidad (Chica, 2011), que den cuenta de configuraciones no exclusivas del Estado, cuyas interpretaciones impriman nuevas racionalidades al quehacer administrativo, por ejemplo, el enfoque centrado en el ciudadano, la post-burocracia, la reducción de trámites, la Gestión para resultados entre otros, cuyo énfasis es generar una gestión más exitosa que conlleve la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, aspecto en el cual se evidencian las falencias de las reformas de primera y segunda generación.

Por otra parte, con referencia a Dussauge (2009), en materia de reformas administrativas ha emergido una nueva tendencia que recoge elementos de las denominadas C's - confianza, compromiso, coordinación, colaboración, concurrencia, comunicación, cultura, ciudadanía, etc. - que más que un viraje semántico frente a las E's - economía, eficiencia, eficacia, efectividad - (de las "E's" a las "C's") implica un redimensionamiento de los procesos de reforma administrativa en contextos en los cuales la NGP se ha quedado de alguna manera corta.

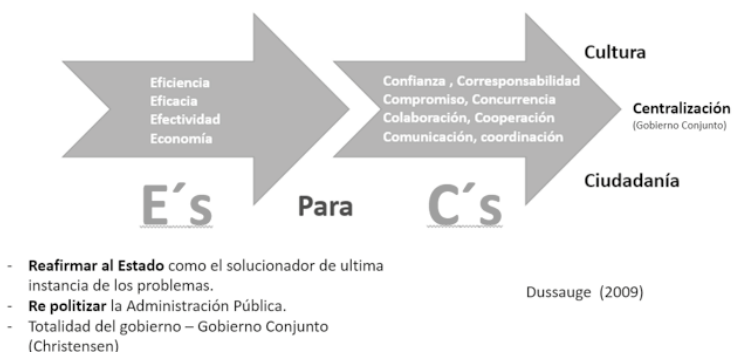
Los retos que enfrentan las organizaciones públicas en el diseño de sus políticas de gestión está dado ahora en resolver el problema de la confianza²⁸, es decir aprender a crear confianza, en otras palabras las reformas llevan en cierto sentido a generar gobiernos más abiertos en los cuales la ciudadanía sea participe de forma más directa y los gobiernos sean más capaces de responder de forma ágil a las demandas sociales.

²⁸ La pregunta por la confianza fue abordada por Max Weber al interpretar la confianza como una condición para que las relaciones sociales sean duraderas (Weber, 2005). Francis Fukuyama (1998) comprende la confianza como un capital social, es decir como un "conjunto de valores o normas informales compartidas entre los miembros de un grupo, que permiten la cooperación entre los mismos" y posibilitan en desarrollo.

Niklas Luhmann, desde otra orilla teórica, enriquece el concepto de confianza, con la pregunta "... si es aconsejable para los sociólogos empelar términos y conceptos sacados del uso común o del ámbito tradicional de la ética." (Luhmann, 1996: 3). Luhmann ve ventajas en un vocabulario común con el mundo social al formular teorías e invita a formular una teoría propia que en el caso de la confianza, para su época, ve de actualidad (y lo sigue siendo), y señala un abismo entre la teoría y el trabajo empírico al respecto. Por lo cual cobra interés plantear la pregunta por la gestión de la confianza en la gestión pública. La confianza se asocia con los términos de credibilidad, esperanza y familiaridad. Desde Luhmann (1996) se asocia la credibilidad como un producto de constatación del pasado - presente, en tanto que la confianza se orienta hacia el presente - futuro. Tanto en la credibilidad como en la confianza, operan creencias, pero en la confianza se evidencian expectativas que definen límites, planteando un sistema social de confianza - desconfianza, donde la confianza como un adentro reduce la complejidad del sistema y la desconfianza inscribe un horizonte presente - futuro complejo e incierto, frente a la predictibilidad de la acción.

Gráfico 1. Post Nueva Gestión Pública: de las E's a las C's

Post Nueva Gestión Pública



Fuente: Diseño propio desde la perspectiva de Dussauge y Christensen.

En segundo lugar, problemas de coordinación, en tanto que no son un tema nuevo, pero son generalizados por la proliferación de agencias con sentido único, con sus falencias de comunicación intra-gubernamental o en función de abordar y solucionar problemas de mayor complejidad (*wicked issues*), que no son abordables por los mecanismos de coordinación jerárquica funcionalista. La coordinación así vista se entiende como un proceso de conflicto y negociación que se hace complejo en tanto involucra un mayor número de actores público / privados.

Por último, los retos en materia de colaboración aluden a pensar el Estado en lógicas de interrelaciones en contextos heterogéneos, entre el sector público, el sector social y el sector privado hacia la consecución de objetivos comunes. Lo anterior lleva a pensar en formas de gobierno no jerarquizadas sino en red, lo que implica la construcción de un esquema institucional basado en la capacidad del gobierno principalmente para motivar a actores sociales y privados a participar en redes público privadas, y dentro de ellas a generar procesos de negociación de acuerdos y resolución de conflictos, en otras palabras motivar trayectorias de interdependencia, sin dejar de lado márgenes de autonomía.

Si bien la evidencia empírica señala que las reformas administrativas no generaron en muchos contextos los resultados que les eran imputados, es decir no significaron necesariamente una mayor eficacia, eficiencia y efectividad, también hay evidencia que la participación ciudadana en los

asuntos públicos es necesaria para fortalecer los procesos de reforma de los aparatos administrativos (Ibarra y otros, 2002) (Ficher, 2009) lo cual posibilita hablar en términos de P-NGP en un contexto de producción de gobernanza democrática, argumentando la importancia de establecer mecanismos que den cuenta de dos dimensiones: una colaborativa y otra administrativa.

Primero, una dimensión de acción colaborativa más enfocada a garantizar la interacción social tomando como referencia la capacidad de los demás actores sociales. La gobernanza implica un mayor interrelacionamiento entre Estado y Sociedad constituido sobre procesos de coordinación, en tanto ésta constituye el eje a través del cual se dirigen los procesos de negociación y la construcción de confianza en las instituciones públicas, pero sobre todo en la capacidad complementaria de los actores de lograr desarrollo y bienestar colectivo. (Ver: Papadopoulos, 2008).

Segundo, una dimensión gestiológica administrativa, en tanto la gestión implica un doble proceso, por un lado la NGP impulsa el cambio y la transformación de viejas estructuras jerarquizadas y burocratizadas, pero por el otro, la NGP genera vacíos en los cuales éstas estructuras encuentran respaldo para su estabilización y permanencia en el tiempo, dando como resultado, por ejemplo un maridaje entre lo nuevo y lo viejo, por ejemplo una férrea burocracia con discurso gerencialista, o estructuras basadas en procesos con líneas jerarquizadas bastante definidas.

En este orden de ideas, este tipo de factores llevan a pensar que el diseño de procesos de modernización administrativa deben tener en cuenta las especificidades y características de la sociedad, la organización y las interrelaciones entre los actores involucrados en determinados procesos de política, con el objeto de dejar de lado el énfasis en la prescripción normativa la cual como recetario busca ser implementada en realidades y contextos diferentes.

CONCLUSIONES

El desempeño del sector público ha sido “analizado” desde las perspectivas NGP y P-NGP, pero estas lo han realizado desde polos opuestos (lo que no significa que sean antagónicos), la NPM ha hecho énfasis en la dimensión individual, singular y empresarial, mientras que la P-NGP lo ha hecho desde una dimensión más social, colectiva y socio-estatal, pero ambas han procurado devenir en la tendencia dominante en materia de determinar las posibles soluciones a los problemas de desempeño del sector público. ¿Por qué entonces su emergencia?

Christensen & Lægreid en sus textos citados pueden dar una respuesta: los efectos secundarios no deseados propios de las reformas NGP. Para estos autores las reformas P-NGP incitan a un cambio en la racionalidad: implica eliminar la fragmentación del aparato público causada por la extendida moda de crear agencias autónomas de propósito único, al tiempo que se procura implantar modelos de buena gobernanza, en aras de generar mayor confianza, *accountability*, y capacidad de gobierno.

Se desprende de lo dicho líneas atrás que la P-NGP se ha convertido en una tendencia que algunos autores sitúan emergente desde la segunda mitad de la década de los años 90, mientras otros la sitúan en la década siguiente, aunque unos y otros con independencia de su origen temporal coinciden en que la P-NGP aboga centralmente por tres aspectos interrelacionados: 1) incrementar el papel del centro político, 2) poner el acento en un ethos y un sistema de valores propio del sector público, y 3) fomentar lógicas colaborativas de gobierno sustentadas en modelos de gobernanza.

A pesar de esta referencia de especificidad, con relación a la pregunta guía de este artículo no se considera que la P-NGP implique necesariamente una ruptura con la NGP pero tampoco que sea una fase siguiente de esta. Atendiendo a la literatura relacionada, principalmente de origen europeo y anglosajón, se comprende la construcción de un discurso con bases empíricas acerca de cómo las reformas NGP constituyeron en muchos casos fracasos e incluso propiciaron las condiciones para la expansión de múltiples problemas como la corrupción, la inequidad social o la pérdida de referenciales democráticos en la gestión pública.

En consecuencia, este discurso ha llevado a ciertos autores a proclamar de alguna manera que la NGP ha muerto, y que sus reformas sólo alcanzaron la superficie, por lo cual se hace necesario generar un nuevo marco de reformas que vincule al centro de gobierno con un nivel de desempeño sin igual y que sea responsable de la gestión ante la ciudadanía y en colaboración con la sociedad civil tomando como referencia procesos de apertura y participación social, sustentados en un ethos de interés común en aras de generar mayor equidad y confianza.

Sin embargo, el repertorio de la P-NGP no abandona el nivel elevado de prescripción normativa, pareciera que los temas cambian, pero posan en un nivel de recetario, siguiendo el discurso de Oszlak solamente se propone un cambio en la matriz relacional, y en el responsable de la gestión, pero no se delimita concretamente la forma en que los cambios pueden

ser llevados a cabo. Por ejemplo, mientras la NGP abogó la sustitución de la burocracia por el servicio gerencial, en la práctica, ambos fenómenos convivieron y generaron una especie de simbiosis que lejos de debilitar los aparatos públicos fortaleció algunos aspectos, como la integración y la autoridad (pese a existir un modelo basado en procesos en la estructura organizacional de las administraciones públicas se forjaron líneas de autoridad claramente definidas y verticales), lo que refleja que las reformas conviven, generan un propio ethos “burocrático-gerencial” y ahora post-gerencial. Más allá de las formas de evaluación de políticas de gestión, cabe la pregunta por las formas de terminación o cierre de políticas de gestión. Dado que la NPG, promulgó que la burocracia estaba moribunda en su última etapa, pareciera al contrario que la burocracia es hoy un “zombi” fuerte y rozagante.

Que la P-NGP sea o no una continuidad de la NGP o por el contrario que sea su ruptura depende principalmente de dos factores: primero, desde una perspectiva académica del ojo del observador y de la forma como éste asuma la NGP: como reforma fracasada o como reforma limitada, en el primer caso la P-NGP será el mecanismo medio de sustitución, pero en el segundo implicará más un proceso de complementariedad. Desde una perspectiva empírica, la continuidad o ruptura dependerán de la voluntad política y de la forma en que los decisores políticos vean el pasado como una amenaza o como una posibilidad de construcción del futuro.

A este respecto es válido preguntarse si las reformas P-NGP han resultado en mayores capacidades de acción de los aparatos gubernamentales y sus responsables políticos, y al mismo tiempo han significado una ampliación de las esferas “colaborativa” (nivel inter organizacional en el seno del sector público y, “deliberativa” en la interrelación sector público, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía ampliada). La falta de estudios empíricos y evaluativos sobre las reformas, imposibilitan dar una respuesta concreta a este punto, pero a su vez esta falencia propone un referente de estudio válido, especial si se quieren analizar las trayectorias de reforma acaecidas en países de América Latina y el Caribe como Colombia en aras de determinar los elementos característicos de las propias realidades nacionales en materia de reformas administrativas y estatales.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, L. F. (2009). *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de cultura económica, 35 - 136.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington, D. C.: BID
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2008) *Buenas prácticas emergentes en la Gestión para Resultados en el Desarrollo*. Libro de consulta 3ª Edición. Washington D.C.
- Banco Mundial. (1997) *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*. Washington, D. C. Banco Mundial.
- Barzelay, M. (2003) *La nueva gerencia pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas*. México: FCE
- Barzelay, M. (2011). *La Nueva Gestión Pública*. En: Guillermo M. Cejudo (Comp.) *La Nueva Gestión Pública*. Siglo XXI Editores, 114 – 158
- Bissessar, A. M. (Ed.). (2002). *Policy Transfer, New Public Management and Globalization*. Lanham: University Press of America.
- Cejudo, G.M. (2011). *La Nueva Gestión Pública. Una introducción al Concepto y a la práctica*. En: Guillermo M. Cejudo (Comp.) *La Nueva Gestión Pública*. Siglo XXI Editores, 17 – 47.
- Chapman, J., & Duncan, G. (2007). *Is there now a new 'New Zealand model'?* *Public Management Review*, 9 (1), 1-25. (sic)
- Christensen, T. & Laegreid, P. (Eds.). (2013). *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Christensen, T. (2012). *Post-NPM and changing public governance*. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 11 pp.

- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). Reformas Post nueva gestión Pública. Tendencias empíricas y retos académicos. En: *Gestión y Política Pública*, XVI (2), México, 539-564
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Burlington, VT: Ashgate Publishing Company
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2005) El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. *Gestión y Política Pública*, XIV (3), 557 - 598.
- Culebro Moreno, J. E. (2008). Transferencia de políticas y construcción de lecciones para la modernización administrativa. *Revista Venezolana de Gerencia*, 12 (44), 531- 542.
- Culebro Moreno, J. E. (enero-junio de 2014). Modernización Administrativa y Post - Nueva Gestión Pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, III (1), 53 - 74.
- Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. En: *Administración y Desarrollo*. 39 (53); enero - junio. ESAP, 57 – 74.
- Chica Vélez, S. (2015) Gestión para resultados en el desarrollo: hacia la construcción de buena gobernanza. *Administración y Desarrollo*. 45 (61); enero - junio. ESAP, 106 – 128.
- Davidson, J. and O’Keefe E. (2010) Obama wants federal agencies to hit the gas on hiring. En: *The Washington Post*. 11 de Mayo de 2010.
- De Vries, M., & Nemeč, J. (2013). Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26 (1), 4-16.
- Dussauge Laguna, M. I. (2009). ¿De las “E’s” a las “C’s”? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después. En: María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*, El Colegio de México, 413-452

- Dussauge Laguna, M. I. (2012) Transferencia de políticas y modernización administrativa: historia (y moralejas) de cuando el programa de mejoramiento de la gestión chileno “viajó” a México. *Revista de Gestión Pública*. Volumen I, Número 2. Julio-Diciembre 2012, 237-272
- Dimaggio, P. y Powell, W. (1999) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México. Fondo de Cultura Económica.
- Fennell, M. L. (1980) The effects of environmental characteristics on the structure of hospital clusters. *Administrative Science Quarterly*, v. 25, p. 485-510.
- Fischer, F. (2009) *Democracy and Expertise*, Oxford University Press, Oxford.
- Fukuyama. F. (1998) *Trust: La confianza*. Ediciones B.
- Gamboa Cáceres, T. y Arellano Rodríguez, M. (2007) Tendencias neoliberales en la reforma de la gestión pública en América Latina. En: *Revista gerencia y salud*, 45. Diciembre. Universidad Javeriana, 46 – 65.
- Goldfinch, S., & Wallis, J., (2010). Two myths of convergence in public management reform. *Public Administration*, 88(4), 1099-1115
- Guerrero, O. (2002) *Gerencia pública cataláctica: romance sin política*. Colombia. ESAP.
- Guerrero, O. (2009) El fin de la Nueva Gerencia Pública. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*. *Revista Chilena de Administración Pública / N° 13* Junio 2009
- Harmon, M. y Mayer, R. (2001) *Teoría de la organización para la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hajnal, G., & Rosta, M. (2015) NPM and post-NPM in the view of European administrative elites: Towards understanding the relationship of public management reform doctrines. En: *IRSPM Annual Conference*, 24 pp.
- Hernández Yáñez, J. F. (2009). *Administración y gestión del sistema sanitario público. El marco institucional (apuntes)*. En: *Revista Administración Sanitaria*, 7(1), 99 - 112.

- Hood, C. (2011) ¿Una gestión pública para todo momento?” En: Guillermo M. Cejudo (Comp.) La Nueva Gestión Pública. Siglo XXI Editores, 48 – 74
- Ibarra, P, Martí S., Gomà R., (Coord.) (2002), Creadores de democracia radical, Icaria, Barcelona.
- Jun, J. S. (2009). The Limits of Post-New Public Management and Beyond. *Public Administration Review* 69 (1), 161-165.
- Lawrence R. J. y Thompson F. (1999). Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 15 (Oct. 1999). Caracas
- López A. (2002) La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. Serie 1: Desarrollo institucional y reforma del Estado. Documento. N° 68. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Luhmann, Niklas. (1996) *Confianza*. Barcelona. Anthropos; México: universidad iberoamericana; Santiago de Chile: Instituto de sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Martins, H.F., Et. Al. (2010). Una guía de gobernanza para resultados en la administración pública. Publix Editora, 256 pp.
- Meyer, J. W. (1979) The impact of the centralization of educational funding and control on state and local organizational governance. Stanford, CA: Institute for Research on Educational Finance and Governance, Stanford University, Program Report.
- Mussari, R. (2010). After NPM: ¿What’s Next? Studying reforms, Experiments and Change in Local Democracy and Local Public Sector reforms in Europe: Theories, Methods and Trends. Siena, Italy: Department of Business and Law, University of Siena.
- Nickson A. (2002). Transferencia de Políticas y Reforma en la Gestión del Sector Público en América Latina: El caso del New Public Management. *Reforma y Democracia*. *Revista del CLAD*, 24, 113-142.
- Obama B. (2009) Los sueños de mi padre. Una historia de raza y herencia. Editorial debate. Bogotá. Colombia

- OCDE y Banco Mundial. Principios de GpRD en acción: Libro de consulta de buenas prácticas recientemente identificadas.
- Oszlak, O. (2013). La Gestión Pública Post - NGP en América Latina: Balance y Desafíos Pendientes. IX Conferencia de la INPAE: "Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público", (11 pp.). Santiago de Chile.
- Papadopoulos, Y. (2008). Assessing the claims of 'Post-parliamentary' governance. Few certainties, much more open questions. En: B. Jobert, & B. Kohler-Koch, (Eds.), *Changing Images of Civil Society. From protest to governance*. New York: Routledge, 177 - 194.
- Pérez, G., Ortiz, D., Zafra, J. L., & Alcaide, L. (2011). De la New Public Management a la Post New Public Management, evolución de las reformas en la gestión de las administraciones públicas españolas. En: *Revista de Contabilidad y Dirección*, 13, 129 - 150.
- Pliscoff Varas, C. H. (2012). Dilemas teóricos post nueva gestión pública como parte de una revisión de la administración pública para América Latina: reflexiones a partir del eterno problema de la corrupción. En: XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, 30 oct. - 2 nov, 15 pp.
- Pollitt, C. (2011). ¿Justificación por las Obras o por la Fe? Evaluando la Nueva Gestión Pública. En: Guillermo M. Cejudo (Comp.) *La Nueva Gestión Pública*. Siglo XXI Editores, 218 – 251
- Ramió Matas, C. (2001) Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas latinas: Modelos de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21. Caracas, 24 pp.
- Riascos Arbeláez, E. M. (2010). *El Análisis multicriterio en la gestión de la Biodiversidad*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Rincón Pachón, J. (2011). *Análisis epistemológico de la Administración Pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social*. Bogotá: Digiprint Editores E.U.

- Van Gestel, N., & Teelken, C. (2004). Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: institucionalismo y nueva gestión política. En: *Gestión y Política Pública*, XIII (2), 427 - 467.
- Vlk, Bruce. (2011) Post-new public management under the Obama administration: an early snapshot. *The Michigan Journal of Public Affairs* – Volume 8, spring 2011
- Weber, Max. (2005) *El político y el científico*. Alianza editorial
- Zafra-Gómez, J. L., Bolívar, M. P. R., & Muñoz, L. A. (2012). Contrasting New Public Management (NPM) Versus Post-NPM Through Financial Performance: A Cross-Sectional Analysis of Spanish Local Governments. *Administration & Society*, vol. 45 no. 6. 710-747
- Zeller, Shawn. (2009) Performance Anxiety for ‘New’ Federal Standards. *CQ Weekly*. March 30, 2009.

NUEVO NEO-LIBERALISMO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA REINVENCIÓN GUBERNAMENTAL, POST-BUROCRACIA Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA^{29*}

José Francisco Puello-Socarrás^{30§}

RESUMEN

Este artículo presenta las conexiones e implicaciones que sobre el pensamiento dominante de la Administración Pública contemporánea, es decir, la Nueva Gestión Pública, hereda del perfil ideológico del Proyecto económico político del capitalismo tardío: el neoliberalismo. Despliega la evolución de este fenómeno para pensar la dimensión público-administrativa y política, ahora en torno a lo público-privado y lo gestionario, a través de tres fases identificadas intelectualmente: la Reinvencción gubernamental, la Post-burocracia y la Nueva Gestión Pública.

PALABRAS CLAVE

Neoliberalismo, Público-privado, Emprendimiento, Nuevo neoliberalismo.

1. PRELIMINARES

Hace un par de años la publicación de un pequeño libro, casi un manual, escrito por el argentino Andy Freire - quien al parecer, cuenta con algún nivel de popularidad en su país -, introduce ilustrativamente un acontecimiento clave para los propósitos que pretendemos discutir en las próximas líneas. Allí, se relata:

Cuando estaba en la Universidad terminando mis estudios universitarios en Argentina, decidí visitar a todos los empresarios que aceptaran recibirme. Cursaba el último semestre de la Licenciatura en Economía y sentía que mi contador de vueltas se ponía en cero: la vida profesional era algo muy distinto de la universidad y el éxito alcanzado en la formación académica no garantizaba en absoluto el éxito en el mundo de los negocios...

^{29*} Una versión en detalle de los principales aspectos desarrollados en esta ponencia pueden ser ubicados (Puello-Socarrás 2010; 2008a; 2008b; 2007).

^{30§} Docente Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

¿Qué es un emprendedor? ¿En qué consiste la actividad emprendedora? (...) Un emprendedor es una persona que detecta una oportunidad y crea una organización (o la adquiere o es parte de un grupo que la hace) para aprovecharla... El proceso emprendedor comprende todas las actividades relacionadas con detectar oportunidades y crear organizaciones para concretarlas (Freire 2005, 21-22).

La obra de Freire se titula: *Pasión por emprender: de la idea a la cruda realidad*. El mismo título no sólo combina estratégicamente una serie de palabras muy características que llaman la atención entre el público lector en general; además, de entrada propone - una costumbre bastante arraigada hoy por hoy en el mercadeo editorial - una serie de personalidades que le otorgan algún tipo de legitimidad intelectual a la obra y al escritor a priori.

El libro está comentado (así aparece en su solapa y en la contraportada) por diversas “autoridades” académicas, empresariales y periodísticas: entre ellas, Walter Kuemmerle de la Universidad de Harvard, Linda Rottemberg de la Fundación Endeavor, Mario Vásquez, Presidente de Telefónica en Argentina, Alberto Padilla de CNN y Jan Boyer (asesor presidencial de los Estados Unidos). A la lista anterior, se sumaban un par de nombres más menos conocidos. Los comentaristas destacan en frases aforísticas distintos aspectos de la obra de Freire que, en últimas, intentan reafirmar entre los lectores como potenciales compradores que el libro refleja fidedignamente la excelencia y la virtud de quien lo escribe, previniéndoles positivamente.

Pasión por emprender llama la atención por varias cosas.

Empezando por su estilo. Escrito en primera persona y haciendo uso de un recurso de intimidad (e intimidación, digamos, amigable), recuerda mucho – demasiado, tal vez – el tipo de literatura empresarial de las “historias exitosas” (*sucessful stories*) que en la década de los ochenta en los Estados Unidos tuvo un relativo auge con la denominada “empresomanía”³¹.

Esta oleada de literatura empresarial tuvo una explosión de obras biográficas, narrativas, en algunos casos matizadas con un tono academicista, de y sobre empresarios “exitosos” que rápidamente produjeron un *boom*

³¹ El más publicitado y referencia obligada en este tipo de literatura es el texto de Tom Peters y Albert Waterman: *En busca de la excelencia* (1988).

de *best-sellers* en el mercado especializado y no especializado. Por lo general, escritas con lenguaje corriente y de fácil absorción para neófitos, describían diferentes experiencias empresariales de las que se podrían extraer “consejos prácticos” para lograr “vencer” en el agitado y competitivo mundo de los negocios privados.

Aunque la existencia de estos textos ha continuado desde entonces, la atención y difusión había venido quedando relativamente rezagada, incluso, marginada en los círculos académicos en tiempos recientes.

En segundo lugar, habría que subrayar el léxico utilizado por Freire. La palabra “emprender” es una expresión muy característica en este caso.

Hasta hace muy poco era utilizada excepcionalmente dentro de la lengua castellana; con frecuencia, la voz franco-anglófona: *entrepreneurship* (“emprendimiento”) aparecía traducida habitualmente como “empresarialidad”, “empresarismo” e, inclusive, simplemente: “empresarial”.

Ahora el término *emprendimiento* resulta ser más común y cada vez más recurrido. Para hoy hace parte de la jerga casi natural en distintos ámbitos: académicos, en los negocios privados y, recientemente, en el uso corriente y cotidiano. Más importante aún: esta designación llega también al eje del discurso político y administrativo contemporáneo y se recurre “novedosamente” en diferentes invocaciones públicas y gubernamentales.

Lo más sorprendente de este asunto surge cuando, tan sólo a pocas páginas de iniciar el libro, se propone la definición del “emprendedor” y del “emprendimiento”. Freire propone constituir una serie de elaboraciones conceptuales y, especialmente, de experiencias, para extraer “aprendizajes” y así “comprender el proceso emprendedor” (Freire 2005, 20).

Utilizando un par de líneas, Freire sintoniza un relato casual y simple, producto de la vivencia cotidiana y profesional en el campo de los negocios privados *vis-à-vis* un complejísimo concepto proveniente del pensamiento económico que resulta ser nada más ni nada menos que una de las nociones clave para la explicación del funcionamiento de la sociedad contemporánea, fundamental en la instalación de la renovación liberal en el siglo XX, es decir, el neo-liberalismo (teórico) y los denominados neoliberalismos reales (prácticos).

Tomando en cuenta los hechos en concreto y no sólo la teoría en abstracto, actualmente el emprendimiento (*entrepreneurship*) no sólo ha sido

resucitado sino que su resurgimiento revela una potencia excepcional hasta el punto de ser una de las ideas clave para propiciar las configuraciones más recientes en las sociedades - global y localmente hablando.

Lo que en apariencia en nuestro relato puede ser simplemente una anécdota, por el contrario, es un síntoma determinante para descifrar las realidades actualmente en proceso y analizarlas desde un énfasis político-administrativo.

La extendida y más inédita reiteración del emprendimiento y las condiciones que plantearía su reedición en distintos campos de la vida social (pero particularmente las relacionadas con el Estado y su aparato - la administración pública) es una circunstancia que, en esta oportunidad, brinda elementos sobre el tipo de transformaciones contemporáneas históricas y actuales y, por qué no, las posibles tendencias que se podrían consolidar hacia el futuro.

Específicamente nos proponemos revisar la relación entre una nueva fase (o matriz) de la hegemonía neoliberal que aquí denominamos: *nuevo neoliberalismo*, y sus implicaciones en términos de las realidades y repertorios disponibles en el campo público-administrativo, directamente en las llamadas nuevas maneras de abordar la gestión o gerencia de 'lo público', donde el referencial del *emprendimiento* resulta una fuente de obligada referencia.

Finalmente, destacamos de qué forma el referencial del *nuevo neoliberalismo* se realiza, de manera muy particular, alrededor de una "novedosa" *administración de 'lo público'* como una de sus principales expresiones, confeccionando lo que muchos han venido a denominar el "espíritu de nuestros tiempos".

2. NEOLIBERALISMO, NUEVO NEOLIBERALISMO Y EL REFERENCIAL DEL *EMPRENDIMIENTO*

Aclaremos en qué sentido vinculamos *neoliberalismo* y *emprendimiento*. Todavía más urgente: qué se entiende por el vocablo "neoliberal" y qué consecuencias pueden derivarse desde esta interpretación en particular para el eje de análisis: el *emprendimiento* y sus posibles consecuencias.

Antes, nos permitiremos expresar algunas prevenciones al respecto.

Tradicionalmente se ha venido identificado al neo-liberalismo en relación con la teoría económica neoclásica (de origen anglo-americano), ciertamente, la plataforma ideológica y el soporte epistemológico que ha certificado de manera unívoca y casi exclusiva la reinstalación del espíritu liberal clásico en el marco del capitalismo contemporáneo. Y aunque esta postura no ha resultado incorrecta, sí exhibe grandes limitantes.

Primero, porque a partir de una interpretación tan limitada como ésta, se han restringido las motivaciones teóricas y doctrinarias que permitirían comprender y reconstruir integralmente en qué consiste la “renovación liberal” en el siglo XX y a comienzos del nuevo milenio (el neoliberalismo). En segundo lugar, basándose en los hechos más recientes de este fenómeno, se revela que esta única opción hermenéutica no permite acceder a las particularidades del proceso *in extenso*.

Por ello, las intensas - y, por momentos, desatinadas - polémicas en torno a una supuesta oposición entre el intervencionismo de Estado y las libertades del mercado o, simplemente, la discutida relación entre la minimización del Estado y la ampliación del Mercado en la época neoliberal, no han podido ser debidamente depuradas.

Otra de las frecuentes desviaciones en el tema ha estado relacionada con la identificación del neoliberalismo con una apuesta exclusivamente economicista sin destacar su insoslayable fuerza socio-política y – en términos de Foucault – su realidad como tecnología gubernamental (Foucault 2007).

Afortunadamente la realidad – y no la teoría – ha venido reclamando la apertura del panorama con el fin de advertir la existencia de distintas versiones de la Economía Neoclásica así como también la variedad de expresiones intelectuales que comparten los principios abstractos y generales del neo-liberalismo e igualmente la complejidad que implica sus diferentes expresiones.

Avanzar en las comprensiones y los entendimientos sobre sus principales cambios y dinámicas, sus diferentes dimensiones y variantes, resulta entonces obligante a la hora de intentar cualquier estudio sobre el fenómeno.

Después de examinar la complejidad que encara el neo-liberalismo, es decir: abordando los puntos de vista teórico-abstractos, sus prácticas históricas, sus fuentes económicas y sus afiliaciones políticas ideológicas y socia-

les podríamos establecer esquemáticamente cinco referencias básicas en la evolución de este pensamiento y su teoría (Puello-Socarrás 2008).

Estas motivaciones resultan ser axiales para desenmascarar las expectativas políticas, las praxis institucionales que anima el neoliberalismo y las traducciones de todo tipo, particularmente, en términos de las recetas públicas y reformas políticas, económicas y sociales que también pretenden personificar:

- a) *La Escuela neoclásica Anglo-Americana*. Representada por el influjo anglosajón de la Escuela de Londres y más célebremente la influencia usamericana proveniente de la Escuela de Chicago.
- b) *La Escuela Neoclásica Austriaca*. Principalmente con la llamada Escuela de Viena y sus sucesivas generaciones.
- c) *El Contingente Alemán*. Con las Escuelas de Friburgo y Berlín que incluían al llamado “Ordo-liberalismo” y la *Escuela de la Economía Social de Mercado* (ESM).
- d) *Las Síntesis Neoclásico-keynesianas*. Estas posturas teóricas armonizaron los presupuestos neoclásicos con los de la teoría keynesiana, incorporando elementos de la teoría de Keynes al interior del campo epistémico de la escuela neoclásica tradicional³².
- e) *Las Síntesis Austro-americana y Americano-austriaca*. Fruto de la conjunción más reciente de elementos que provienen de las escuelas austriacas y angloamericanas resultando en corrientes “mixtas”³³ (Puello-Socarrás 2008a; 2008c).

La existencia de un sugestivo contraste – sobre todo - entre las dos primeras motivaciones teóricas dentro del neoliberalismo actual (enfoques angloamericano y austriaco), de hecho las corrientes más conocidas, importantes e influyentes, resulta ser bastante útil a la hora de mostrar cuál ha sido la constitución específica del proceso.

Principalmente porque previene sobre el gran predominio que una y otra posturas han ejercido (y ejercen hoy) frente a los procesos neoliberales *in*

³² Para un análisis en profundidad de la Primera y la Nueva (Segunda) *Síntesis Neoclásico-keynesianas* (Astarita 2008; Puello-Socarrás 2008).

³³ Algunos referentes intelectuales vinculados con apuestas teóricas de este tipo son J. Buchanan y, más recientemente, E. Ostrom.

situ y la capacidad que poseen para incidir en la configuración de los regímenes ideacionales, ideológicos y político-económicos; las modalidades de intervención institucional y los perfiles en materia de políticas públicas. Poco se ha advertido que el neoliberalismo no es un pensamiento monolítico y que entre sus variantes, en este caso: *anglo-americana* y *austriaca*, existen diferencias indiscutibles. Especialmente, profundas discrepancias epistemológicas y teoréticas que se traducen en interpretaciones disímiles frente a diferentes tópicos: en materia de políticas públicas, medidas económicas, etc.

No obstante, una de las discrepancias más importantes en este sentido y que ilustraría muy bien los desacuerdos, gira en torno al *principio antropológico* fundamental en el cual se basan cada una de estas posturas neoliberales, si se quiere el punto de partida desde el cual construyen sus teorías y prácticas.

Así, entonces, mientras los liberales angloamericanos mantienen como principio antropológico el *homo œconomicus* (“hombre económico”), el individuo típica y eminentemente racional y calculador, por contraste, el punto de partida de los austriacos es el *homo redemptoris* (“hombre emprendedor”; también traducido como “empresario creativo”) (Puello-Socarrás 2010; 2008a).

Entre muchos otros contrastes que existen entre angloamericanos y austriacos, esta distinción resulta ser claramente contrapuesta.

Y aunque, tanto unos como otros defienden un individualismo racional como eje axiomático de sus teorías, entre el hombre *económico* y el *emprendedor* surge un vacío indefendible que – en nuestro criterio – tiene efectos actuales, específicamente en el campo del saber y el conocimiento de la *administración de lo público*.

Lo más llamativo en este asunto es que más allá de las divergencias teóricas que existen al comparar estas dos perspectivas *del* neoliberalismo y que, repetimos, resultan opuestas (casi antípodas aunque no contradictorias) desde un nivel epistemológico y abstracto, ambas comparten los principios generales del proyecto político del capitalismo tardío (Mirowski y Plehwe 2009). Ambas posturas convergen en la práctica - superando estratégicamente sus diferencias - en una unidad ideológica fundamental y que permite calificarlas *stricto sensu* como “neo-liberales”.

Por lo tanto habría que realizar una distinción necesaria.

Un primer tipo de neoliberalismo (ortodoxo) estaría más próximo a la profundización y radicalización de los argumentos neoclásicos usamericanos que al estilo neoclásico austriaco.

En principio, de hecho, asistimos a cierto tipo de normalización de los referentes liberales cristalizados en torno a los criterios anglo-americanos durante la naciente etapa neoliberal y los procesos de ajuste estructural en las denominadas “reformas de primera generación” impuestas globalmente pero con particular fuerza en la región. Si se quiere, este primer neoliberalismo fue abiertamente inspirado en una matriz teórico-ideológica *usamericana* con la imagen del individuo en tanto *hombre económico*.

Empero, las más recientes transformaciones al interior del proceso neoliberal de las denominadas reformas de “segunda (y tercera) generación” sugieren que las visiones heterodoxas (v.gr. austro-alemana) vendrían retomando progresivamente un mayor protagonismo en detrimento de la alternativa anglo-americana³⁴.

No sobra advertir que, en todo caso, sus manifestaciones concretas todavía cuentan con rezagos provenientes de ambas versiones previniendo alguna clase de mixtura. Pero, al final de cuentas, la hegemonía “austriaca” viene posicionándose espectacularmente.

¿Qué significado podría traer consigo el desplazamiento del principio antropológico del hombre económico (*homo œconomicus*) del paradigma anglo-americano por el de hombre emprendedor (*homo redemptoris*) referencia del pensamiento austriaco?

La teoría del emprendedor y del emprendimiento fue desarrollada por la escuela neoclásica austriaca como una forma de explicar el funcionamiento de las sociedades capitalistas en diferentes niveles y dimensiones, dominios y perspectivas.

Empero, una de las características más significativas del concepto de emprendedor tiene que ver con su papel en la “producción social” en general bajo un énfasis marcadamente mercantil y contractual, el cual - veremos más adelante - será crucial a la hora de las principales definiciones

³⁴ Los contrastes entre enfoques anglo-americanos y austriacos incluyen, además, del principio antropológico de referencia, *el concepto de lo económico, el perfil metodológico, la perspectiva epistemológica, los protagonistas claves de los procesos sociales, concepto de la información, focos de referencia, concepto de competencia, posibilidades de predicción a partir de la construcción de teoría*, entre muchos otros (Puello-Socarrás 2010; 2008a).

que expresa el nuevo neoliberalismo hoy vigente, en este caso, para los discursos político-administrativos.

El emprendedor ante todo “guía” la producción social asumiendo la función de *coordinar* la división del trabajo a través de la creación de empresa (*business firm*) con el fin de “contratar con los propietarios de los factores de producción internamente y luego contratar con las empresas de otros emprendedores externamente”, y:

Mediante estos acuerdos contractuales, los emprendedores construyen un gran enrejado de producción desde los bienes de capital más elevados a los menos elevados hasta los bienes de consumo... Los emprendedores también son causa de la transferencia de los factores de producción a lo largo del tiempo, de acuerdo con las preferencias individuales, desde la producción de los bienes de consumo corrientes hasta la producción de los bienes de capital necesarios para construir la estructura de modo que la producción de los bienes de consumo futuro pueda crecer... (Herbener 1992, 84)

En esta perspectiva, el empresario/emprendedor es la *fuerza* fundamental en la sociedad de mercado. Su importancia resulta ser tan central que, para esta teoría, eliminar al emprendedor sería “eliminar la fuerza motriz de todo el sistema de mercado” (Mises 1949, 149)³⁵.

3. EMPRENDIMIENTO: ESTADO, APARATO ESTATAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Buena parte de lo que hemos descrito hasta el momento ha venido siendo traducido - aunque no en forma pura sí en tendencias sólidas - en los procesos *in situ* típicos de la época neoliberal.

Ciertamente, el camino hacia el régimen del neoliberalismo se distingue no sólo por el abandono de las preocupaciones por la productividad y la planeación del anterior Estado de Bienestar sino también por las nuevas necesidades de flexibilidad y “Emprendedorismo” rasgos típicos del Estado Schumpeteriano de Trabajo (SWS, por sus siglas en inglés), tal y como lo describe Jessop:

³⁵ Para Schumpeter: “without innovations, no entrepreneurs; without entrepreneurial achievement, no capitalist returns and no capitalist propulsion”. (*Business cycles*, 1939).

One particularly telling discursive-strategic shift in the transition from the KWS to the SWS is the demotion of concern with ‘productivity’ and ‘planning’ and the emphasis now put on the need for ‘flexibility’ and ‘entrepreneurialism’. It is the articulation of these and related discursive-strategic shifts into new accumulation strategies, state projects, and hegemonic projects and their capacity to mobilize support and deliver effective state policies that helps to shape the restructuring and reorientation of the contemporary state and to produce different regulatory regimes (Jessop 1993, 19)

La trayectoria en el tránsito hacia un *nuevo neoliberalismo* y, específicamente, en el caso de las denominadas reformas de Segunda Generación, precisamente, uno de los *drivers* que ha dominado el tema de la reforma estatal y sus implicaciones, particularmente a nivel del sector y el espacio públicos es el *emprendimiento*, componente que habría permanecido relativamente indiferente aun cuando se señala el rol fundamental que juega en medio del proyecto hegemónico.

En estos temas particularmente, se logra detectar progresivamente un desplazamiento en los énfasis tradicionales del primer neoliberalismo (ortodoxo) y un “salto” desde las preocupaciones meramente económicas hacia “otros” asuntos (socio-políticos, culturales, etc.), especialmente, los institucionales. Para ilustrar este punto, basta con registrar las posiciones de Joseph Stiglitz cuando oficiaba como vicepresidente del Banco Mundial³⁶.

Este “re-enfoque” que se declara novedoso *ante* el neoliberalismo, simplemente impone un tipo de interpretación (velada) de las concepciones negativas anteriores sobre el Estado que habían sido tejidas en la versión ortodoxa neoliberal, como una forma de revitalizar las posiciones negativas frente al mercado expuestas por las críticas al modelo vigente.

Se pretendía con ello presentar las “antiguas” posturas como dicotomías insalvables (Estado ó Mercado) y exponerlas ahora como opciones sintéticas (y compatibles) que acaban convergiendo en una especie de “tercer lugar” (epistémico, ideológico, etc.) como correlato político de la denominada “tercera vía”. En Latinoamérica, como muchos lo han subrayado, lo

³⁶ Resulta ilustrativa la forma de argumentación, la crítica superficial (aunque para él, radical) y el análisis que realiza Stiglitz al adelantar un balance sobre las reformas neoliberales (de primera generación). Las alusiones de Stiglitz versan sobre la crítica al neoliberalismo ortodoxo (anglo-americano) y las alternativas existentes desde la teoría económica (neoliberal) en términos de privatizaciones, la destrucción creativa (un concepto austriaco introducido por Schumpeter!), la imposibilidad del *one best way*, el capital social y organizacional y el rol y la promoción del emprendimiento (Stiglitz 1998; 1999).

anterior tiene un papel específico dentro de las configuraciones del “nuevo neo-liberalismo”, específicamente, en relación con la reforma estatal:

(...) el FMI se concentra en la “reforma económica”, el Banco Mundial opera en ésta a través de la “reforma del Estado” y las “reformas sociales”, y el Banco Interamericano de Desarrollo, que financia políticas sociales, participa en la “reforma gubernamental” y en la “reforma política”. Estas diferencias funcionales son útiles para que el BM y el BID encabecen la tercera vía para América Latina, desmarcándose del FMI como “tecnocrático fundamentalista de mercado”... [el Banco Mundial] remozó su imagen desde 1997 bajo la conducción de Joseph Stiglitz, quien fue el Jefe de Asesores Económicos del presidente Clinton (1993-1997), un Nuevo Demócrata mentor intelectual de la tercera vía. (Stolowicz, 2005, pp. 74-75).

Este nuevo dominio social que desvincula “lo público” de “lo estatal”, en una especie de “espacio público-privado”, o como se lo ha denominado: “espacio público no-estatal” el cual resulta abierta y fundamentalmente mercantil (insistimos, como el mismo status ontológico del Mercado: un dominio que no es exclusivamente privado sino estrictamente público-privado, es decir, un locus público donde las mercancías tienen la posibilidad de intercambiarse entre ellas para posteriormente privatizarse), es el lugar por excelencia del *emprendimiento*³⁷.

Estado y Mercado en la interpretación tradicional aparecían como dos dominios de la organización social relativamente antípodas, opuestos y contradictorios; ahora y bajo esta narrativa: dimensiones “compatibles”, digámoslo así: “amigables” (desde donde sería posible derivar las llamadas ‘políticas amigables a los mercados’ - *market-friendly policies*), concurrentes y complementarias.

Esta forma pública no-estatal de intervención institucional, por supuesto, tiene grandes implicaciones.

La más arquitectónica: su pretensión de profundizar la univocidad de la lógica mercantil en el terreno y al interior del aparato estatal y en las relaciones políticas que estructuran la totalidad de “lo social” actualmente.

³⁷ No hay que olvidar que la forma específica que asume la globalización neoliberal se ha caracterizado por la emergencia progresiva de un espacio como éste: *no-estatal* (rigurosamente, de naturaleza transnacional) y por la aparición de cuasi-actores que ocupan un lugar privilegiado en la esfera pública nacional *no-estatal* como: “empresas transnacionales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, iglesias” y hasta organizaciones delictivas (Quiñones, 2002, 15-23).

Bien se ha señalado que, entre otras, la dimensión pública no-estatal involucra:

(...) la introducción en la administración pública de la lógica del mercado, mediante mecanismos de incitación contractuales... El Estado debería entonces, organizar la coordinación de los agentes del mercado de acuerdo con una lógica contractual no administrativa. De este modo, el mercado no sólo sigue siendo la instancia de coordinación económica por excelencia, sino que además es promovido como el patrón de eficiencia del Estado (Marques-Pereira, 2005: 74).

4. LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

La manifestación más clara y contundente de la que se sirve el *espíritu emprendedor*, converge alrededor del diseño y puesta en práctica de un espectro teórico y discursivo, variado y amplio, que adopte y adapte la Administración y la Gestión Pública “en y para” la nueva era neo-liberal.

Estas tentativas al unísono intentan la utilización de las herramientas y técnicas provenientes de la administración privada para instalarlas en el manejo de los asuntos públicos (algunos enfoques sin hacer ningún tipo de distinción entre las dimensiones públicas y privadas; otros, con algún tipo de matización) de tal modo que se pueda construir una *gobernanza neoliberal (empresarial)* a la medida de los intereses del régimen neoliberal y, por supuesto, enarbolando al Mercado como el paradigma arquitectónico de la producción de “lo social”³⁸.

Así toda una serie de *praxis* mercantiles han venido convirtiéndose en las estrategias por excelencia de la reforma neo-liberal del Estado en abstracto y de la Administración y del Sector Público en concreto.

Su objetivo ha consistido en alcanzar el máximo grado de inserción, adaptación y gestión de los Estados en el marco de la globalización neoliberal

³⁸ Antes que una *casualidad* resulta ser una *causalidad* que el tema de la *governance* (“gobernanza”), concepto de origen medieval y que fue inauguralmente teorizado en el siglo XX por Ronald Coase (prominente economista del llamado enfoque del Neo-institucionalismo Económico, premio nobel de economía en 1991) como *gobernanza corporativa* posteriormente haya sido clave para “la elaboración de proyectos y otorgamiento de préstamos” que el Banco Mundial aplicó, primero, a la crisis de África subsahariana y, luego, al Tercer Mundo mediante el Sistema de las Naciones Unidas como parte de los parámetros operaciones de los organismos multilaterales. Según Kazancigil, “la *governance* es concebida como la contraparte política e institucional de las estrategias de desarrollo económico sustentadas en principios de mercado” (Ramírez Chaparro, 2002).

haciendo compatible el nuevo *statu quo* con las exigencias requeridas en la actual fase de acumulación (Guerrero 2004; 2000)³⁹. Estas tentativas responden fiel y consistentemente al *nuevo* espíritu neo-liberal.

Aunque el tema es variado podríamos plantear genéricamente que la primicia de esta “nueva” *Administración de lo Público* se soporta en tres perspectivas, las cuales muchas veces son confundidas (o se han querido confundir) pero que en el fondo tienen como denominador común la instalación de una neo-semántica sobre “lo público”⁴⁰.

Cada una de estas vertientes ha proyectado una base discursiva y metodológica útil para la reforma global al Estado y su aparato que, desde luego, ha hecho uso con gran énfasis del referencial del emprendimiento.

4.1. El enfoque norteamericano de “Reinventar el Gobierno” (*Reinventing government framework*)

El enfoque o *esquema* de la “Reinvención del Gobierno” (ERG) surge en la década de los ochenta como un *narrativa* encargada de prescribir los “nuevos retos” para el Gobierno contemporáneo generados a partir de la aparente fatalidad de la transformación de las burocracias modernas en gobiernos de corte empresarial⁴¹.

Para el ERG, estos cambios representan una necesidad histórica inevitable en las sociedades actuales la cual supone la forzosa emergencia de modalidades más “efectivas y eficientes” de gestión pública y social en el marco de la advenediza “(r)evolución global-empresarial”⁴².

La aludida *reinvención* consistiría en reemplazar el “viejo” *ethos burocrático* (y sus supuestos vicios: ineficiencia, rigidez, parsimonia, ineficacia e impersonalidad) por una “nueva imagen” del Gobierno en el manejo público que se identifique con la flexibilidad y la adaptabilidad reinante en la “época de los mercados” (Osborne y Gaebler 1992, 42).

³⁹ De hecho, Omar Guerrero es quien enfatiza quizás inauguralmente el recambio en las modalidades de la Administración Pública del Neoliberalismo desde las teorías neoclásicas austriacas.

⁴⁰ No hay que confundir la novedad de la “Neo-Administración Pública” aquí planteada con la “Nueva Administración Pública”. La Nueva Gestión (Gerencia, Manejo) Pública, *New Public Management*, es una de las manifestaciones de este fenómeno general.

⁴¹ Planteado originalmente por el norteamericano David Osborne (junto con Gaebler y Plastrik) en diferentes publicaciones “académicas”.

⁴² Entre los factores que se consideran fundamentales en esta re-evolución de “corte empresarial” se anotan: i) La crisis fiscal como “madre” de la invención; ii) Liderazgo; iii) Continuidad en el liderazgo; iii) Estructura cívica saludable; iv) Visiones y metas compartidas; v) Confianza; vi) Recursos externos; vii) Modelos a seguir (Osborne y Gaebler 1992, 440-441; Osborne y Plastrik 2006, 29-73 y 211-243).

De la mano de esta crítica, insinúa abrirle paso a una “tercera vía” (*third party government* o “cuasi-gobierno”) en el manejo público y la implementación de políticas públicas nacionales. Con ello, se espera superar la disyuntiva entre estatismo y mercado, logrando balancear tanto los fracasos del “neoliberalismo” existente como las “decepciones históricas” del Socialismo Real⁴³.

Este tipo de actuación gubernamental estaría definida por “lo empresarial”. El *Gobierno empresarial* –plantean– es un tipo de gobierno *inspirado en el cliente*. El mercado –no el Estado ni el Gobierno– es quien mejor asigna los recursos; y, únicamente los individuos son quienes pueden ser “los mejores jueces de su propio bienestar” dado que en su papel de *clientes* “conocen lo qué es importante” para ellos⁴⁴. Las entidades gubernamentales antes que financiar entidades públicas financiarían mejor a los *individuos-clientes* en tanto los sistemas políticos *inspirados en el cliente* generarían beneficios y ventajas en la administración de “lo público”⁴⁵.

En contraste con la *vieja* administración pública, este modelo mejoraría la responsabilidad por parte de los proveedores de las agencias públicas; promoverían la despoltización en la gestión de estos asuntos (la política no interfiere más en las decisiones individuales de la sociedad por lo que se satisfacen las necesidades del cliente y “no las de la burocracia”); animarían la innovación constante y con ello, más y mejores alternativas en el funcionamiento de las burocracias, garantizando “verdadera igualdad” de oportunidades y un mayor compromiso con la eficiencia en la asignación social de los recursos - concebida como el equilibrio entre oferta y demanda (Osborne y Gaebler 1992, 259-264). El gobierno empresarial limitaría su rol a la *regulación* pública, evitando la prestación directa de los servicios sociales, manteniendo niveles óptimos de competencia e impidiendo “al máximo” las situaciones monopólicas y las interferencias en el mercado.

⁴³ Recordemos que los Estados Unidos, para 1992, asiste a un ciclo explícito de reformas neoliberales lideradas por la administración de Clinton reforzado por la supuesta legitimidad histórica y el triunfo capitalista que represento la caída de los regímenes del Socialismo Real en Europa del Este y el desmembramiento de la Unión Soviética. Sin embargo, se refieren al “neoliberalismo” en su ortodoxia radical pues, a la postre, el proyecto político de renovación de los valores liberales, en sentido amplio neoliberal – para diferenciarlo del liberalismo clásico – seguiría intacto. Osborne y Gaebler citan a John Bryson, especialista en política de la Universidad de Minnesota, quien describe el espíritu de su libro: “Estamos luchando por hallar una nueva vía, algo entre mercado y la burocracia pública” (Osborne y Gaebler 1992, 434; Hughes 2003).

⁴⁴ Para los autores, la empresa se obsesionaría por encontrar nuevas maneras de satisfacer a los ciudadanos-clientes mientras que la burocracia y las agencias públicas se obsesionan por satisfacer a los grupos de interés, al Poder Ejecutivo o al Parlamento. La solución: “hay que acercarse al cliente” y satisfacer sus preferencias (¡cuidado! no hablamos de “necesidades”); en últimas, “escuchar su voz”.

⁴⁵ Se trata del tránsito de las políticas de “oferta” (*Supply-side*) hacia la “demanda”.

Sin embargo, más allá de las especificidades que intenta proponer este ‘esquema’ llama la atención que, a pesar de nutrirse fielmente de las teorías económicas neoclásicas del neoliberalismo anglo-americano para constituir una “teoría administrativa” de “lo público” – de hecho, implica un enfoque economicista de la reforma estatal y de su administración, centrado en políticas de ‘reducción cuantitativa del Estado’ (*downsizing y cut-back policies*), *benchmarking*, *outsourcing*, gestión ‘por resultados’ y una caja de herramientas derivadas de la Administración de Negocios (privada) que son aplicadas sin recelo al sector público⁴⁶ –.

A pesar de lo anterior, el ERG se autoproclama “crítico” del neoliberalismo proyectando alrededor de la capacidad *empresarial-emprendedora* una modalidad superior de actuación política.

Osbourne, por ejemplo, yuxtapone las prescripciones menos elocuentes de la ortodoxia neoliberal – aquellas que “todavía” gozan de alguna clase de legitimidad social (teórica y práctica) – con el concepto austriaco del *emprendimiento* (obviamente, inconexo, corrompido, viciado, pervertido y mal-interpretado si se tiene en cuenta un mínimo de fidelidad conceptual frente a sus impulsores austriacos) sirviéndose de una adecuación simple que raya en lo caricaturesco, además de poco estilizada aunque relativamente articulada, de la acción gubernamental público-administrativa.

No resulta una casualidad entonces que el ERG, en la obra principal que lo introduce, lleve por subtítulo: “La influencia del *espíritu emprendedor* en el sector público”.

La idea de esta iniciativa es que si se activa el insumo-emprendedor en el cliente sería posible relevar al Gobierno de sus obligaciones. Un Estado que exista pero *deje de hacer y deje hacer* permitiría que la iniciativa individual asuma sus funciones y se reduzca el ‘costoso aparato’ público, aumentando las dinámicas del mercado, desde este punto de vista, económicamente más productivas, efectivas, eficaces y eficientes para el conjunto de la sociedad.

Esta alusión al *emprendimiento*, si bien sesgada, en todo caso resulta provocadora.

⁴⁶ El ERG comparte consistentemente la mayoría de los principios fundamentales del neoliberalismo angloamericano, ahora aplicados en la gerencia del Gobierno. Sin embargo, el ejemplo más elocuente es su pretensión de validez universal, exacerbación de la objetividad, racionalidad formal, empirismo craso, modelización excesiva y basada en un paradigma de la *simplicidad*. Para una descripción completa y una crítica de este tipo de literatura “empresarial” (Le Mouël 1992).

Entre sus más enfáticas conclusiones y aunque rigurosamente el ERG no sugiere el “tercer lugar” (epistémico, del que hablábamos) y que típicamente hemos derivado de la teoría del emprendimiento, sí señala “un más allá” en la rígida distinción Estado/Mercado desde el cual es posible gestionar óptimamente las dinámicas administrativas y de las políticas públicas. Esta forma de dimensión pública, desde luego, desestatizada, mercantilizada y coordinada hegemónicamente por el mercado, dictaría el patrón de organización y la regla principal de funcionamiento social.

La mercantilización de los asuntos públicos trae, por una parte, el ‘adelgazamiento’ y la reducción sistemática del aparato estatal (en su carácter empírico y cuantitativo) y, por otra, el aumento de la contratación externa o “por fuera del Estado” (*contracting-out*) mediante la reiteración de mecanismos como dijimos, del tipo *outsourcing* y complementarios.

El ERG anticipa inauguralmente una dimensión *pública-mercantil* que es análoga –aunque de distinta naturaleza– al dominio *público no-estatal*, antes descrito y que será desarrollado a cabalidad por el *New Public Management*.

Esta versión del *emprendimiento* justifica una actitud frente a la manera cómo se ejecutan y se toman las decisiones por parte ya no del “administrador público” de la burocracia tradicional sino del nuevo “emprendedor público” (*public entrepreneur*) (Lewis, 1991). Los gerentes (o emprendedores) públicos más allá de sujetarse al seguimiento rígido de reglas y procedimientos burocráticos se guían por la creatividad, la flexibilidad y la maximización de ganancias y beneficios “no esperados”, la obtención de ‘resultados’ (mensurables), la innovación flexible en su gestión y un supuesto *altruismo hacia lo público* que, al final de cuentas, se realiza en contextos de Mercado.

En la misma línea de argumentación, el ERG exalta el tipo de *individualismo* del emprendimiento. La persona *en-tanto-cliente* es el elemento vertebral –como en las lógicas de mercado (no sólo económico sino ahora también político y social) – para la construcción del espacio público. Esto aplica tanto desde el punto de vista de la administración como en la forma específica en que se presentan las políticas públicas, las cuales, a la postre, se convierten en *políticas públicas de ‘auto-servicio’*; es decir, –como en el caso austríaco-, exigen de los clientes consumidores una “participación” emprendedora en la provisión de sus propios bienes y servicios de carácter público que allende eran responsabilidad estatal⁴⁷.

⁴⁷ Mi denominación de *políticas públicas de autoservicio* intenta señalar la manera cómo las políticas

Según el ERG el Gobierno debería evitar entonces responder a los *derechos sociales*. Debe limitarse a ofrecer *servicios públicos* (por ejemplo, mediante la asignación de “subsídios focalizados” a la demanda en educación, salud, etc., en general los bienes públicos) y dejar que el mercado a través de los individuos-emprendedores sean, al mismo tiempo, los directos interesados, responsables y encargados de su propia producción (estrictamente, *auto-producción*) y consumo ‘en el mercado’, por definición una escena “extra-estatal”. Parafraseando lo dicho anteriormente: el *cliente-emprendedor* –y no el Estado– se convierte en la fuente de “sus propios derechos” (individuales) que ya no se garantizan sino por medio de la competencia mercantil. El Estado, como allende sucedía con el capitalista, aparece como un *principal* necesario (aunque no suficiente) ante el *cliente* pues aquel sólo debe suministrar los insumos mínimos básicos para la producción social.

En pleno auge de la *empresomanía* que vivió sobre todo Estados Unidos en la década de los ochenta y muy a pesar de su deficiencia teórica y su sospechosa validez práctica, el ERG fue una moda a la que le rindieron culto los gerentes y políticos de la época tal y como reseña uno de sus más acérrimos críticos, Jacques Le Mouél: “Hasta el gobierno francés se inspiró en él para impulsar la modernización del servicio público” (Le Mouél, 1992, p. 22). Sin embargo, su influjo ha sido muy determinante para el ciclo de las reformas gubernamentales en el neoliberalismo norteamericano y en las políticas de transferencia en otros espacios geográficos como América Latina⁴⁸.

públicas del nuevo escenario pueden ser descritas mediante la *metáfora* de los establecimientos de comidas rápidas de “auto-servicio” (prototípicas de los Estados Unidos). En estos establecimientos, cualquier *cliente* puede “servirse” su pedido según sus propias preferencias, de manera individualizada y diferenciada del menú disponible que solamente tiene una oferta general de “opciones mínimas” (insumos básicos). En apariencia aquí, el cliente tendría más alternativas que en los establecimientos tradicionales (digamos, de menú rígido) y supuestamente más “libertad de elegir” lo que *él quiere* consumir sin someterse a “la imposición” en las opciones (de cantidades y combinaciones, por ejemplo, existentes para “todos”). Sin embargo, el cliente también tiene que “invertir” su tiempo y trabajo en la producción de su propio “bien” y consumo que nunca es recompensado pero sí incorporado en el valor final de la mercancía consumida. (por ejemplo, cuando debe limpiar su propia mesa ó trasladar sus alimentos por él mismo y no mediante un empleado del establecimiento). Precisamente, la lógica implícita a lo anterior proviene de la falta de reparo de Osbourne *et al.* en homologar al Gobierno con empresas de ‘comidas rápidas’ como Frito-Lay o McDonald’s en las cuales es posible “aplicar” siempre sus principios de gestión “exitosa”. (Osborne y Gaebler 1992, 49-51).

⁴⁸ Al Gore, vicepresidente de los Estados Unidos desde 1.993 lideró la política de los “ocho años de esfuerzo” denominada “Revisión del Desempeño Nacional” (RDN) con el fin de “crear un gobierno que fuera más pequeño, barato y más efectivo” y que, desde pues fue popularizada como “la reinención del gobierno”. Recreaba, precisamente, los lemas: “recortar la burocracia”, “primero el cliente”, “empoderar a los empleados para obtener resultados” y “recortar hasta ‘lo básico’ fundamentales en la propuesta de Osbourne (Lynn 2006, 110-111). Para un análisis del RDN en el artículo de Ketti (1994): “¿Reinventing government? Appraisal the National Performance Review”, existe una compilación bastante aproximativa del texto en español (Shafritz y Hide 1999, 1045-1072).

4.2 El “paradigma” *post-burocrático* (PPB)⁴⁹

Michel Crozier y Michael Barzelay y Babak Armajani –en la década de los setenta y los noventa, respectivamente– comparten igualmente la tesis de una crisis universal, predominante y persistente en los sistemas de administración pública mundial que debe ser sorteada mediante la superación de las Burocracias Estatales tradicionales como afirmaba antes el ERG.

Los trastornos que genera la creciente incapacidad del aparato estatal frente a la complejidad de las sociedades post-industriales acarrearía – en palabras de Crozier– la construcción de un *Estado modesto* (Crozier 1992, 65, 1997; Barzelay y Babak 1998) que a la postre, inducirá la “oleada de la transformación administrativa” que a nivel global permitirá la salida de la crisis política y de las políticas públicas contemporáneas (Crozier 1986, 9-32).

Desde el punto de vista del PPB, la exigencia actual más urgente estaría en adelantar una reforma sustantiva *desde* el Estado, al sector público y su aparato mediante la superación del paradigma “clásico” prevaleciente (de influencia *weberiana* y centrado en la Burocracia) con la instalación de “otro” paradigma distinto, denominado post-burocrático. La operación apelaría a una “nueva cultura de la administración pública” que, como en el caso anterior, se sustente en la irrupción de la gestión gerencial en los asuntos públicos y gubernamentales.

Esta “*revolución administrativa* (en realidad y como en el caso del neoliberalismo, se trata de una *contrarrevolución*) se basa en los “modos de razonar” desarrollados por la administración privada contemporánea, en vista de que este enfoque es una guía de fácil implementación y probadamente exitoso.

Esta *nueva* perspectiva que emerge desde la *administración privada* facilitaría una percepción más clara sobre los “resultados” que pretenden alcanzar las burocracias públicas, las cuales –para el PPB– se concentran más en cumplir los procedimientos administrativos que en lograr su misión como organización pública. “Superar la burocracia” evitaría el “formalismo excesivo” generado cuando el sistema administrativo se concentra demasiado en los *objetivos* (un vaporoso “interés público”, en la práctica), como sucede en los escenarios burocráticos tradicionales.

⁴⁹ Los seguidores de esta vertiente lo consideran como un “nuevo paradigma”. Sin embargo, si se analiza “lo post-burocrático” desde los criterios de Kuhn, el PPB – como se lo denomina comúnmente - no cumple con los requisitos. Se trata más bien de un “conjunto de ideas” flexible.

Las respuestas a estos “obstáculos” propios de la burocracia deben ser enfrentados, por un lado, *desregulando* el sector público y asegurando la *autonomía* de sus unidades operativas; y, por el otro, “empoderando” (*empowerment*) a los verdaderos operadores del sector público (en términos de Crozier, una élite de expertos/especialistas; es decir, una tecno-estructura⁵⁰) para que sean ellos quienes asuman bajo su propia responsabilidad (en el sentido de la *accountability*, “rendición de cuentas”) los cambios necesarios.

Por esta vía se lograría una valoración empírica de los resultados dentro de un Estado que estaría “al servicio” de sus “clientes-beneficiarios” (los ciudadanos, en el viejo enfoque burocrático) y no al servicio del etéreo – y según esta perspectiva “ilusorio” e “inexistente” en la medida de su intangibilidad - “interés público”⁵¹.

La corriente post-burocrática *vis-á-vis* el enfoque de “reinención del gobierno” supone una serie de innovaciones –en el sentido en que otorgan una mayor consistencia y profundidad al tránsito hacia la postura ulterior, *New Public Management* – que, en este momento, son importantes de recalcar.

Principalmente cristalizan las influencias del *emprendimiento* y el carácter específico de la ‘Administración Pública’ del Nuevo Neoliberalismo:

En primer lugar, tanto el enfoque de *reinventar el gobierno* como el *paradigma post-burocrático* impulsan la decodificación del concepto de *ciudadanía* para recodificar al ciudadano *en-tanto-cliente*.

La importancia de este giro estriba en que la inventiva post-burocrática es crucial para la readecuación integral del papel del Estado (y del sistema administrativo) y no sólo pretende una reducción del Estado *per se* (como en el caso de Osbourne *et alt.*, en el ERG) sino que representa *stricto sensu* el “redimensionamiento” hacia un *Estado empresarial-generacional*, transformando sus ejes y enfoques de acción, no sólo remitiéndose a su “tamaño” (empírico).

Esta narrativa hace consistente así la transición desde la conceptualización de los *derechos ciudadanos* del (“caduco”) *Estado de Derecho(s)*

⁵⁰ En este aspecto, Barzelay y Armajani se distancian de Crozier al considerar que los *staff* de expertos (con funciones centralizadas) son eminentemente burocráticos y, antes bien, “cuellos de botella” para la gestión post-burocrática.

⁵¹ Crozier recomienda estrictamente “la formación de *células especializadas de analistas profesionales* que se concentran en los problemas” y recurrir a “expertos independientes para que lleven a cabo la investigación” (Crozier 1992, 9-36).

hacia la prestación de meros *servicios sociales* (como ahora son denominados dentro del “nuevo” *Estado Gerencial*) y la hegemonía del *Rule of Law* (‘Gobierno de la Ley’), recordemos, en conjunto con lo dicho, los principios universales del neoliberalismo⁵².

Lo anterior observa consecuencias fundamentales en la re-forma de las “nuevas” políticas públicas (*self-service policies*) y la novedad de la forma-Estado en el contexto post-fordista, específicamente para la constitución de las nuevas subjetividades desde los sujetos sociales quienes bajo este escenario económico-político emergente han devenido en simples actores (pasivos) o agentes (sin agencia)⁵³.

En segundo lugar, a diferencia de la propuesta del ERG, Crozier y Barzelay proponen una renovación del *paradigma* administrativo y de la visión de la gestión gubernamental advirtiendo (aunque débilmente) la existencia diferenciada y la complejidad existente entre la naturaleza de “lo público” y “lo privado”, cuestión que en el esquema de Osbourne si bien no se desconoce, sí está subestimada.

El post-burocratismo “avanza” evitando consistentemente el simplismo de la *dialéctica cerrada* “estatización/privatización” o de su homologación cándida⁵⁴. Le otorga una relevancia inusual a conceptos como la *cooperación* y la *corresponsabilidad* como factores sustanciales de una “armonía” *público-privada* (propio de la post-burocracia) frente a la *coordinación* y la *dependencia autoritaria* (típico de la burocracia clásica) en los sectores privado y/o público, dominios que son concebidos como dimensiones de distinta naturaleza. Como vimos, esta crítica aproxima la

⁵² “ (...) los intelectuales neoliberales fundaron la Sociedad de Mont Perèlin ‘para defender los principios de los que los europeos llaman ‘liberalismo’ (como opuesto al ‘estatismo’) y lo que los americanos llaman ‘conservadurismo’ (como opuesto al ‘liberalismo’): **libre mercado, gobiernos limitados, y libertad personal bajo el gobierno de la ley**” [subrayo] (Mirowski y Plehwe 2009, 2).

⁵³ Profundizar en el tema desborda las pretensiones de este ensayo. Sin embargo, me refiero a contenidos concretos de la apuesta del nuevo neo-liberalismo. Por ejemplo, instrumentos como la *accountability* (rendición pública de cuentas) que promueven el ERG, el PPB y el NPM en conjunto y que han sido publicitadas por los gobiernos neoliberales ante la opinión ciudadana como herramientas “progresistas”, “participativas”, “deliberativas”, “democráticas” y, en algunos casos, como pruebas de su ‘anti-neoliberalismo’. Sin embargo, este tipo de instrumentos siguen respondiendo consistentemente a los valores funcionales de las *economías de mercado* (ineoliberales!) (Puello-Socarrás, mimeo).

⁵⁴ Así lo afirma Barzelay, “el mecanismo de mercado es necesario para el funcionamiento de sociedades complejas pero sin su ‘irracionalidad’ excluyente y negación de lo social” (Barzelay y Armajani 1998, 12). Crozier, por su parte, a lo largo de su extensa obra ha insistido sobre la especificidad de *lo público* y *lo privado*, criticando tajantemente las posturas simplistas que los igualan. Su crítica ha sido completa aunque, como hemos venido insistiéndolo, nunca radical. Llama la atención que Crozier - como allende Mises y Hayek, los austríacos y los ordoliberales - no critican la intervención estatal regulada y organizada en abstracto sino específicamente la imposibilidad de un Estado administrado bajo la planificación centralizada. Sin temor a equivocarme, Crozier sería el Hayek de la ‘administración pública’ y de la teoría de las organizaciones públicas por su abordaje homólogo al del austriaco.

misma posición del nuevo neoliberalismo / emprendedor, aunque ahora dentro del ámbito de la administración pública y su gestión.

En tercer lugar, finalmente, la respuesta a la *reforma administrativa del Estado* no es una mera solución técnica de aplicación unívoca de la racionalidad económica, como lo sugiere el enfoque norteamericano del ERG.

Se trata de un auténtico problema público de carácter *político-administrativo*, complejo y cambiante. Así, soslayan la dimensión puramente *economicista* presente en el esquema del ERG, el cual se preocupa casi exclusivamente por la relación *económica* de los gastos frente a las ganancias del aparato gubernamental-estatal y no por los costos-beneficios de carácter *social* que implica la prestación de los *servicios* por parte del Estado y sus efectos desde el punto de vista de la legitimidad y la gobernabilidad (la “gobernanza”) que exige el sistema en su conjunto.

4.3 La Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*, NPM)

Alrededor de la *Nueva Gerencia Pública* o *New Public Management* (NPM) –término acuñado por Christopher Hood en 1991 (Hood 1991, 3-19)– se reeditan, reafirman y consolidan desde mediados de la década de los noventa los dos enfoques precedentes de la *neo-administración de lo público*, elevando una etiqueta genérica con pretensiones de *teoría general y normativa* (en la opinión de sus defensores) sobre las reformas globales en la Administración Pública, el sector público y el Estado que no sólo siguen vigentes sino que actualmente se profundizan.

El NPM combina estratégicamente lo “trans” e “inter”-disciplinario y los modelos teóricos dominantes de la ciencia política, la administración pública, la economía, la teoría de las organizaciones (pública y privada) y las políticas públicas, conjugándolas en una “teoría unificada” sobre el sector público contemporáneo.

La emergencia del NPM además ha servido como matriz de justificación para las reformas estatales que, tomando como ejemplo las transformaciones iniciadas en el Reino Unido en la década de los ochenta durante la administración de Margareth Thatcher y la *Reaganomics*, se han venido imponiendo en algunos países del mundo (Nueva Zelanda, Australia, por nombrar dos casos) pero que finalmente terminan siendo adoptadas y adaptadas como fórmulas a seguir en la tan mencionada “revolución gerencial” a nivel global.

La *Nueva Gestión Pública* no sólo actualiza los principales referentes de la discusión teórica y de las praxis heredadas del enfoque de *reinventar el gobierno* y del *paradigma post-burocrático*.

También consolida las premisas generales, guía para establecer un perfil bien definido de la neo-gestión administrativa del sector público y de los referenciales que se impondrán en la conducción del aparato estatal y la forma del Estado *neoliberal* desde diferentes perspectivas y dimensiones (Lynn 2006)⁵⁵.

De esta manera han sido introducidos un sinnúmero de énfasis en las políticas públicas de la reforma estatal que privilegian la privatización, énfasis en el ciudadano como cliente, la descentralización, la gestión y la planeación estratégica estatal, la creación de ambientes “competitivos” y la productividad “por resultados” en la administración pública, contratación flexible en la gestión de los servicios estatales, etc.

Entre sus características esenciales podríamos destacar, en primer lugar, la autoproclamación de ser una *teoría general y normativa* de carácter inductivo y neutralmente ideológico - según sus defensores - producto de un cambio de paradigma⁵⁶; es decir, quienes apoyan el NPM, éste sería una auténtica *revolución científica* en el ámbito de la administración pública en tanto *enfoque dominante*.

En este aspecto intenta diferenciarse de las posturas anteriores.

Por ejemplo, frente al ERG el cual planteaba una crítica *en negativo* del Estado y la reducción estatal de la administración pública, el NPM propone una crítica *en positivo* de esta cuestión e introducir *en y desde* el Estado una “nueva visión” (gerencial) que abandone definitivamente el enfoque weberiano de la burocracia, cuestión que lo acercaría al PPB.

⁵⁵ Apologetas del NPM, como Jan-Erik Lane, aunque intentan defender una suerte de *neutralidad ideológica* del NPM aceptan: “The radical nature of NPM may have served well the politics of the new right or neo-conservatism in the 1980s and the resurgence of neo-liberalism in a globalized world economy in the 1990s” (Lane, 2000, 3). Echebarría y Mendoza, proponen al NPM como un *nuevo paradigma* que más allá de verse articulado bajo una “disciplina fragmentada” ofrece “una pluralidad de respuestas y criterios en función de los presupuestos y suposiciones que se acepten como válidos” en situaciones prácticas y concretas específicas (Echebarría y Mendoza 1999, 17).

⁵⁶ El carácter normativo del NPM evidencia la influencia del *referencial del emprendimiento* en su postura teórica. Como lo ha mostrado Stephen Bailey, en una catalogación de las teorías en la administración pública, las *normativas* tienen como objetivo “establecer prescriptivamente *estados futuros* elucidando las premisas de *valor* según las cuales se debe *emprender* y juzgar la acción administrativa”. Bailey, Stephen, “Objectives of the theory of public administration” (citado por Harmon y Meyer 1999, 457). Nótese las similitudes con lo anteriormente expuesto y la misma definición del “emprendimiento” propuesta por Mises.

Sin embargo, lo distintivo del NPM estaría en sus pretensiones de constituirse en un paradigma que lo eleve a enfoque dominante (período de la *ciencia normal* para Kuhn). En Barzelay *et al.*, la apuesta ‘post-burocrática’ es un paradigma tan sólo en sentido *metafórico* pues –como ellos mismos lo proponen– se trata de una “familia ampliada de ideas”⁵⁷. Por ello, el NPM sugiere condensar una *síntesis* del ERG y el PPB como propuesta estilizada y cabalmente finalizada de la administración, el gobierno y la gestión de “lo público” en las sociedades del siglo XXI. En últimas: una *teoría de la gobernanza del sector público* (Lane 2000, 3).

Precisamente, este modelo político de gobierno alrededor de la concebida “gobernanza emprendedora” (*entrepreneurial governance*) encarnaría para sus auspiciadores “la forma dominante de gestión” (Lynn 2006, 30).

Otro rasgo del NPM consiste en que el concepto de *sector público* se instituye en esta versión a la manera de un “tercer sector”, más allá de los dominios público y privado situando un “tercer lugar” epistémico, de carácter no dicotómico, al mismo tiempo público-privado que no se trata de un simple *mélange* entre lo público y lo privado sino de una realidad concreta auténticamente nueva⁵⁸.

En este sentido, surgiría ahora un nuevo dominio social de naturaleza *público-privada-no-estatal* el cual sería omnicompreensivo de “todo tipo de actividades de gobierno en varios niveles, todo tipo de financiamiento público así como de regulación pública en general” (Ferlie 1998). Lo público (estatal) no es preconcebido como una forma incompleta de lo privado sino complementaria.

Por ello, se *desestatiza* el concepto de “lo público” (y “lo estatal/gubernamental”) exigiendo a una distinción necesaria entre *estructuras* de mercado y *poderes* (o “fuerza”) de mercado, éste último generador principal de las dinámicas sociales. El mercado totaliza *in extenso* la relación social no sólo con la construcción de nuevos mercados y los actualmente existentes sino también auspiciando que los contextos extramercantiles

⁵⁷ “Nuestra sugerencia es que el nuevo paradigma se puede entender fácilmente trabajando con la metáfora de una familia ampliada de ideas (...) El término más adecuado para la nueva generación de la familia ampliada de ideas sobre el modo de hacer productivas y explicables las operaciones de gobierno es el de *paradigma posburocrático*” (Barzelay y Armajani 1998, 965-966).

⁵⁸ El Viejo neoliberalismo, epistemológicamente hablando, no es capaz de pensar en una *síntesis* “no-dialéctica” entre lo público y lo privado. Por ello, planteaba la polémica dicotómicamente, es decir, Estado ó Mercado. A lo sumo, se permitía una combinación simple entre estos ámbitos (más Mercado por menos Estado o un equilibrio en la hegemonía concreta de ambos). El NPM, bajo la influencia epistemológica del Nuevo Neoliberalismo austriaco hace posible una *síntesis* no contradictoria de ambas dimensiones, expresada en una realidad social y política (el espacio público) como realidad completamente nueva y sostenible.

(por ejemplo, las instituciones estatales) funcionen *a la manera* de los mercados.

Para el NPM la reforma del Estado (sus relaciones y su “aparato”) no supone solamente un ‘cambio’. La idea finalmente no sería volver articular al *gobierno* ni regenerar la *governabilidad* sino crear –como dijimos– una *gobernanza* bajo una nueva concepción de “lo público” en la que el Mercado, como *estructura* pero sobre todo como *fuerza* sea medular.

Ahora bien, la principal característica que le otorgará una identidad definitiva al NPM es pretender la constitución de un “Estado contractual” (*Contracting State*) desarrollado y profundizado desde el concepto de los *cuasi-mercados*. Por oposición a la propuesta de “tercera vía” y la construcción de los *cuasigobiernos* presente en el ERG, el NPM enfatizará ahora la constitución de *cuasi-mercados*⁵⁹.

La idea del *Contracting State* propone que “lo contractual” sea el medio exclusivo (y excluyente) de comunicación *del y en* el sector público.

Por ejemplo, desde el punto de vista fiscal, los diferentes recursos estatales deben ser gestionados y coordinados a través de “una variedad de contratos” contituyentes de un *régimen de acuerdos* a largo plazo y flexible que guíe la provisión de servicios públicos por parte del Estado.

Sin embargo, el NPM advierte que no sólo se trata de generar una contratación “externa” (*contracting-out*) o extra-institucional (como, entre otros, proponía el ERG). La idea está en incentivar paralelamente la aplicación intensiva y extensiva de la contratación “interna” (*contracting-in*) e inter-institucional como vía para mejorar las operaciones gubernamentales mediante la contratación competitiva. Aquí, la tan valorada cuestión de la eficiencia resulta ser un producto directo de la *Contratación* en economías desreguladas donde “todos los jugadores – públicos o privados – actúan bajo las mismas instituciones con un mínimo de intervención estatal” (Lane 2000, 178). De esta manera, el rol estatal debe limitarse no sólo a la reconstrucción de todas y cada una de sus relaciones bajo un esquema ‘de contratos’ sino también profundizar su función de “hacerlos cumplir”. Este esquema operativo se sostiene bajo el dominio

⁵⁹ Insistimos que esta distinción no es menor pues el énfasis en el NPM no pretende modificar la dimensión de las estructuras del Estado (v. gr. reducirlo, privatizarlo) sino convocar en el dominio *público-privado* una hegemonía de las lógicas del mercado e institucionalizarlas sólidamente como relación social. Se trata, entonces, de una construcción desde el orden social y no tanto desde la dimensión organizativa del Estado, es decir, de su aparato. Sobre este aspecto, y en una perspectiva comparada para América Latina de las reformas en gestión sectoriales (salud pública) (Sojo, 2000)

de las leyes privadas en detrimento de las leyes administrativas y el derecho público habitual.

El Gobierno, el sector público y sus políticas son vistos entonces como “redes de contratos”. Esta “nueva” gobernanza en el NPM se basaría entonces en “lo contractual” y no en la autoridad como sugiere el enfoque “tradicional” de la administración pública. Precisamente para el NPM es inminente la creación y evolución del fenómeno de los *cuasi-mercados* como concreción del *Estado Contractual*.

Como reseñábamos, el sector público en su totalidad debe comportarse *como si fuera un mercado*. La provisión de los bienes públicos debe discernir entre las estructuras de mercado y las *fuerzas* de mercado e introducir en todo caso lógicas de mercado (poderes) sin que ello necesariamente implique espacios que lo sean realmente (estructuras).

Esta alternativa se dirige en consecuencia a corregir ya no “los fallos del Estado” (y la introducción *a limine* del mercado como sucedió allende en el ERG) sino los “fallos del mercado” (y la reincorporación terapéutica del Estado institucional).

El Estado aquí cumple un rol necesario *en función de* los mercados, garantizando mediante su presencia terapéutica la existencia evolutiva de éstos.

La idea de los *cuasi-mercados* constitutiva del NPM, es una expresión contundente de la influencia del *referencial emprendedor* y del nuevo neo-liberalismo (recordemos que entre las características de la teoría del emprendedor, sobre todo, en términos de lo que implica en la producción social en el sentido contractual y el *emprendedor* como *fuerza motriz* del Mercado).

Bajo esta concepción, los *cuasi-mercados* serían mercados *relacionales* (procesos complejos de “intercambio social”), social e *institucionalmente enraizados e integrados* (involucran un relacionamiento social, económico, legal y político subyacente), inscritos en una complejidad socio-política inherente que va más allá de la simpleza con la cual se acostumbraba invocar las formas contractuales desde la economía pura y el hecho económico como un fenómeno autónomo y aislado⁶⁰.

⁶⁰“(…) el desarrollo de un ‘contrato relacional’ es visto como el resultado del incremento en la duración y la complejidad de los contratos. En particular, en atención a la incertidumbre, complejidad y recurrencia de los intercambios, los contratos ‘fijos’ no parecen ofrecer un medio adecuado para estructurar tran-

Queda claro que el concepto de *cuasi-mercados* aborta de entrada la mirada convencional que restringía la comprensión del Mercado en el mero intercambio económico, trasladando ahora su énfasis hacia una dimensión totalizante de las relaciones sociales y políticas e institucionales

COMENTARIOS FINALES

Hemos analizado de qué manera se percibe un tránsito *al interior* del neo-liberalismo y sus efectos puntuales en el terreno del pensamiento teórico político-administrativo.

El acontecimiento que apoya la emergencia de una ‘nueva’ plataforma epistémica y un nuevo marco cognitivo en el neo-liberalismo que constriñe la configuración de la política, las políticas públicas, lo institucional y la dirección de lo social registrando una nueva etapa.

Sin embargo, este “nuevo espíritu”, antes que contradecir sus principios fundamentales, los reactualiza, los profundiza y, en últimas, como proponíamos, los redime. Plantea cierta ruptura en el proyecto neo-liberal que mantiene, sin embargo, su continuidad. La transición desde su versión original pone en su centro al *hombre emprendedor* y a la *teoría del emprendimiento* como soportes primordiales. Empero, consideramos, que en esta situación las traducciones más reveladoras de este “nuevo espíritu neoliberal” sostienen una relación privilegiada con los aspectos socio-políticos que se complejizan a medida que avanza su proyecto, tanto a nivel real como teórico.

La emergencia de una serie de formulaciones en torno al Estado, su aparato y el espacio público se sintetizan alrededor de novedosas fórmulas y alternativas en relación con las políticas públicas y el manejo de la economía pero actúa especialmente en el terreno de la Administración Pública ofreciendo los síntomas para sugerir la hipótesis de una nueva cartografía de época para el neo-liberalismo.

El referencial del emprendimiento ha contribuido a traducir la tradicional y errónea imagen que identificaba acrítica y directamente “lo público” con el Estado, por un lado y, por el otro, “lo privado” con el mercado y refundar la antigua dicotomía en una suerte de síntesis no-dialéctica en

sacciones sino que antes bien los contratos progresivamente llegan a integrarse en una relación social con su propia historia y normas” (Ferlie, Ashburner, *et. alt.* 1998, 72). Igualmente, los *cuasi-mercados* inspiran la superación de las formas clásica y “neoclásica” del contrato, hacia una ‘nueva’ forma relacional que se ajusta a la pretensión del *Estado contractual* del NPM.

torno a un “espacio público no-estatal” en el cual “nuevos actores” (mercantiles) dominan las relaciones público-privadas.

Ello ha provocado la decodificación de las políticas públicas, la recodificación del antiguo estatismo de los Derechos Sociales y la entronización de la prestación de los Servicios Sociales como una salida plenamente mercantilizada de la producción social en general y de los sujetos sociales en particular. No hay que olvidar que, en sentido estricto, el Mercado es precisamente un espacio público donde se privatizan las mercancías y en la que entrarían también los bienes denominados “públicos”.

Este giro parece sugerir que la tentativa del proyecto hegemónico está consciente sobre la insuficiencia de haber conquistado casi universalmente una organización neo-liberal estructural (económica) y que ante los efectos generados poco favorables a su hegemonía habría que avanzar hacia un orden neo-liberal funcional (socio-político) totalizante, que garantice su permanencia en la fase actual de acumulación capitalista y no ponga en peligro la consumación de su proyecto. Por ello, la gestión que efectúa el neoliberalismo privilegia ahora un tipo de regulación de sus contradicciones a través del timonel de “lo político” para consolidar su producción presente y sus reproducciones futuras. La utopía del Mercado como totalidad social, entonces, se refuerza en lo concreto de las directrices globales con las que actualmente se está construyendo una realidad social avalada por la contrarrevolución neo-liberal.

Las versiones de la nueva administración de lo público neoliberales concluyen que son la síntesis del emprendedorismo han instalado una crítica al “Gran Gobierno” y cierta furia anti-estatal, convocando nuevas directrices sobre el Estado, su aparato y el sector público y articulando el concepto de “lo empresarial” con el ánimo de guiar las transformaciones del papel del Estado y de la social en sentido amplio. (Guerrero, 2004).

América Latina y el Caribe, como se ha advertido, el referencial emprendedor no solamente ha sido objeto de cuantiosos recursos a nivel institucional sino que ha promovido una justificación *interna e internalizada* del vacío dejado por el desvanecimiento estatal y convocado una nueva manera de legitimar el tránsito de decodificación de la acción del Estado, como veíamos, tan fundamental si se tiene en cuenta la matriz de constitución social precedente. Lo anterior no significa que en el pre-neoliberalismo la presencia estatal fuese inaudita; no obstante, la aurora neoliberal ha llevado al extremo el abandono estatal y la exclusión socioeconómica que prevalecía de todos modos históricamente.

El itinerario cronológico que exalta un marco cognitivo apoyado en el *referencial del emprendimiento* se comparece con las denominadas “Oleadas administrativas” fruto precisamente de las Reformas Neoliberales.

BIBLIOGRAFÍA

Astarita, Rolando (2008) *Keynes, poskeynesianos y keynesianos neoclásicos: apuntes de economía política*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Barzelay, Michael y Babak Armajani (1998) *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Crozier, Michel (1997) “La transición del paradigma burocrático a una cultura de la Administración Pública”. *Reforma y democracia*.

____ (1992) *Estado modesto, Estado moderno: estrategia para el cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.

____ (1986) *Cómo reformar al Estado*. México: Fondo de Cultura Económica

Echebarría, Koldo y Xavier Mendoza (1999). “La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público” en: Losada, Carlos I Marrodán (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*. Washington: Banco Inter-americano de Desarrollo.

Ewan, Ferlie, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald y Andrew Pettigrew (1998) *The public management in action*. Oxford: Oxford University Press.

Foucault, Michel (2007), *Nacimiento de la Biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Freire, Andy (2005). *Pasión por emprender: de la idea a la cruda realidad*. Barcelona: Granica.

Guerrero, Omar (2004) *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en Administración Pública*, México: Fontamara.

- ____ (2000) "El 'management' de la interdependencia global. Un modelo de Gerencia Pública estándar en la era de la globalización". *Revista Digital Universitaria*, Vol. 1.
- Harmon, Michael y Richard MEYER (1999) *Teoría de la organización para la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Harvey, David (2007) *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Herbener, Jeffrey (1992), "The role of entrepreneurship in desocialization". *The Review of Austrian Economics*, Vol. 6, No. 1.
- Hood, Christopher (1991) "¿Public management for all season?". *Public Administration*, vol. 69.
- Huhgues, Owen (2003) *Public Management and administration: an introduction*. New York: Palgrave.
- Jessop, Bob (1993) "¿Towards a Shumpeterian Workfare State? Preliminary remarks on post-fordist political economy". *Studies in Political Economy*, No. 40.
- Ketti, Donald (1994) *¿Reinventing government? Appraisal the National Performance Review*. Washington: The Brookings Institution.
- Lachmann, Ludwig M. (1976) "From Mises to Shackle: An Essay on Austrian Economics and the Kaleidic Society". *Journal of Economic Literature*, Volume XIV, Number 1.
- Lane, Jan-Erik (2000) *New Public Management*. London: Routledge
- Le Mouel, Jacques (1992) *Crítica de la eficacia: ética, verdad y utopía de un mito contemporáneo*. Barcelona: Paidós.
- Lewis, Eugene, *Public entrepreneurship: toward a theory of bureaucratic political power* citado en: Waddock, Sandra y POST, James (1991) "Social entrepreneurs and catalytic change", *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 5.
- Lynn, Laurence (2006) *Public Management: old and new*. New York: Routledge

Marques-Pereira, Jaime (2005) “La credibilidad de la política anti-cíclica: imperfecciones del mercado financiero y desequilibrio externo estructural” en Rodríguez, Oscar (comp.), *Sistemas de Protección Social. Entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo – Universidad Nacional de Colombia

Mirowski, Philip y Plehwe Dieter (eds.) (2009) *The Road from Mont Pèlerin. The making of the neoliberal thought collective*. Cambridge: Harvard University Press.

Mises, Ludwig, (1949), *Human Action: a treatise on economics*. San Francisco: Fox & Wilkes.

Osborne, David y Plastrik, Peter, (2006) *Herramientas para transformar el gobierno*. Barcelona: Paidós.

Osborne, David y Gaebler, Ted, (1992) *La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.

Puello-Socarrás, José Francisco (2010) “Del *Homo Œconomicus* al *Homo Redemptoris*. Emprendimiento y Nuevo Neo-liberalismo”. Otra Economía. Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria, Vol. 4, No. 6.

___ (2008a). *Nueva Gramática del Neo-liberalismo. Itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

___ (2008b). “¿Un Nuevo Neo-liberalismo? Emprendimiento y Nueva Administración de ‘lo público’”. Revista Administración & Desarrollo, No. 49.

___ (2008c). “Instituciones, análisis social y desempeños teóricos”. Derecho y Sociedad, Vol. 1.

___ (2007), “Gramática del Neo-liberalismo. Genealogía y claves para su desciframiento”. Economía, Gestión y Desarrollo, No. 5.

___ (2006). “Política qua experticia. Élités intelectuales, tecnocracia, think tanks” en *Investigaciones en construcción*. Bogotá: UNIJUS, Universidad Nacional de Colombia

___ (mimeo) “Genealogía de la Accountability. La ‘Rendición de Cuentas’, en su teoría y en sus prácticas”.

- Quiñonez, Julio (2002) "Terrorismo y acción política en la era de la globalización" en AA.VV. *El orden del 11 de septiembre*. Bogotá: Observatorio Político, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.
- Ramírez Chaparro, César (2002) "De las redes a la governance: una breve revisión teórica" en Bernal, Reinaldo y Juvinao, Mario, *Reflexiones de la Administración Pública*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Schumpeter, Joseph (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row Publishers.
- Shafritz, Jay y Albert HIDE (comp.) (1999) *Clásicos de la Administración Pública*. México: UNAM.
- Sojo, Ana (2000) "Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica", Serie Políticas Sociales CEPAL No. 39.
- Stiglitz, Joseph (1998) "Knowledge for development: economic science, economic policy and economic advice". Washington: Annual Bank Conference on Development Economics
- _____ (1999) "¿Whither Reform? Ten years of transition". Washington: Annual Bank Conference on Development Economics.
- Stolowicz, Beatriz (2005), "La tercera vía en América Latina: de la crisis intelectual al fracaso político" en Estrada Álvarez, Jairo, *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Waddock, Sandra y POST, James (1991) "Social entrepreneurs and catalytic change", *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 5.

PROSPECTIVAS

*Visiones para La Administración
Pública*

Perspectivas relacionadas con el Estado
colombiano, el conflicto social y
el post-conflicto armado

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA
REFLEXIONES EN TORNO A UN ESCENARIO DE
TRANSICIÓN:
PRIVATIZACIÓN DE LO PÚBLICO, EXCEPCIONALIDAD
POLÍTICA Y DESAFÍOS DISCIPLINARES**

Yolanda Rodríguez Rincón⁶¹

RESUMEN

Este trabajo desarrolla de manera preliminar los desafíos de la administración pública -AP- y su formación ad portas de un escenario transicional en Colombia. Referidos los planteamientos generales de A. Rosebaum en torno a asumir la gestión gubernamental en la actualidad, movida entre una hegemonía privatizadora y una urgencia del llamado al sector público en el mundo, se aborda el caso colombiano en el que si bien es evidente la crisis del papel privatizador en la AP, se insiste en su acción. La hipótesis explicativa de dicha insistencia se basa en la nueva excepcionalidad política acogida por el Estado dentro de la reestructuración capitalista neoliberal. Llegada la transición con la paz, se pregunta si la AP hará la diferencia y qué retos desafiará su formación.

PALABRAS CLAVE

Administración pública, privatización de lo público, excepcionalidad política, agendas disciplinares, transición.

A MODO DE INTRODUCCIÓN

El profesor Allan Rosebaum de la Universidad Internacional de la Florida, en su artículo *Public Administration Education and Training in a Turbulent Time* (2015) señala como en las últimas décadas el contexto ha sido difícil y exigente para quienes asumen la gestión gubernamental; son claros la antipatía, desprestigio y escepticismo generalizados de los ciudadanos hacia el sector público y hacia quienes lo lideran; también afirma que de manera intencional o no, dirigentes políticos y organizaciones han contribuido a socavar la legitimidad institucional.

⁶¹ Filósofa con postgrados en Estudios Políticos, Docente-Esap. caruso68co@yahoo.com

Fue este un contexto que llevó a desplegar desde los años setenta la acción de sectores no-gubernamentales para abordar los problemas públicos y, en el caso de los críticos más arduos al gobierno, plantear como solución a dichos problemas el sector privado, considerado el modelo más eficiente y efectivo para el manejo de lo público. Sin embargo, Rosembaum, indica, primero, que hechos como el de *las Torres gemelas* -en el que fallaron los sistemas de seguridad en la aviación, y se probó como problema el exceso de confianza en el sector privado, además porque, finalmente, nadie fue responsabilizado-, sirven para disminuir el atractivo del modelo privado. Segundo, la crisis económica, crisis gubernamental, generó cuestionamiento a la desregulación de los servicios de los sectores de vivienda, banca y finanzas que casi derrumban la economía mundial. Tercero, la respuesta de los países llamados desarrollados pero afectados por la crisis, ilustró la falacia de la reducción de su sector público, pues dramáticamente incrementó los gastos de gobierno nacional y aumentó el tamaño de este. De tal manera, el autor, afirma la importancia que ha tenido el sector público, y desde siempre “absolutamente fundamental para el bienestar de la sociedad”.

Dicha situación llama la atención sobre los aspectos requeridos para repensar y mejorar la calidad de la educación y la capacitación en administración pública (AP). A este respecto, Rosembaum interroga si, en efecto, la educación en AP puede hacer la diferencia más allá de nuevas técnicas y enfoques en la entrega de servicios, para que críticamente se reconozcan realidades básicas y, diría yo, problemáticas del contexto político y gubernamental con las cuales los administradores públicos se enfrentan y desempeñan.

Rosembaum plantea un conjunto de realidades -olvidado durante las últimas cuatro décadas-, pero necesario a tener en cuenta en la formación de los presentes y futuros administradores del gobierno:

- El gobierno es la institución más importante e indispensable en cualquier sociedad moderna, por tanto, los problemas comunitarios requieren siempre un gobierno fuerte en el sentido de ser el productor de los mayores cambios e innovaciones sociales, de ser fuente de apoyo para otras instituciones sociales, y de tener la autoridad legítima para mantener las reglas del orden social.
- El administrador público tiene la responsabilidad especial de ser protector y defensor de la sostenibilidad y fortalecimiento democráticos.
- Los problemas contemporáneos que se exige a los gobiernos resolver, demanda en la educación de la AP el reconocimiento de

lidar hábilmente con una realidad altamente compleja y de bastante ambigüedad.

- Dada la estabilidad social y la relevancia de la crisis económica es necesario situar siempre el manejo de los asuntos de pobreza e inequidad en las sociedades.
- La eficiencia ha empezado a dejar de ser el objetivo del gobierno, porque en la mira de una sociedad democrática siempre habrá metas más significativas, así que el énfasis gubernamental ha de ser la participación y la inclusión.
- En necesario reconocer que la debilidad del Estado-nación si bien ha destruido la gobernanza, ha servido a la apertura de espacios cívicos que llenan el vacío estatal, además de formas distintas de integración multinacional.
- La diversidad cultural requiere de la representación directa de sus intereses en los procesos de la AP así como de entender otras formas de organización.

Re-pensar la preeminencia del sector público evidencia que los requerimientos de la educación de la AP tanto para quienes se forman como para quienes educan es y será amplia.

En el año 2005, recuerda Rosembaum, los líderes de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (AIEIA) acordaron establecer un Grupo de Trabajo en Estándares de Excelencia para la Educación y Capacitación en Administración Pública. En el año 2009 su primer informe -aceptado por la División de Administración Pública y Gerencia de Desarrollo del Departamento de las Naciones Unidas de Asuntos Económicos y Sociales UN/DPADM- establece ocho criterios pensados en la posibilidad de una excelencia en la educación y capacitación en AP y, por tanto, una calidad más alta del desempeño del sector público por los servidores públicos, para contribuir a mejorar la calidad de vida, especialmente, de los sectores en condiciones de mayor vulnerabilidad, estos son:

- compromiso con el sector público
- defensa de valores del interés público
- articulación teórica y práctica desde el pueblo, ciudad, barrio o comunidad mundial

- calidad de la Facultad (docentes de tiempo completo que hacen investigación y servicios técnicos)
- inclusión intelectual, cultural y participativa entre administrativos, docentes y estudiantes
- currículo consecuente con lo anterior en aras de contribuir positivamente a la función pública
- disponibilidad de recursos adecuados (instalaciones, tecnologías, bibliotecas, bienestar universitario; docentes de planta con participación internacional)
- tener un sentido de propósito y misión común entre los participantes del programa de AP

Finalmente, Rosembaum, señala que la divulgación de estos criterios de excelencia ha llevado a iniciar sobre su base un sistema mundial para la acreditación de los programas de educación y formación de la AP pensando en enfrentar los desafíos turbulentos del presente y futuro.

LA DINÁMICA COLOMBIANA

Si se sigue el planteamiento de Rosembaum para el caso colombiano, hay igualmente una percepción negativa del sector público. El informe de la ONG Transparencia Internacional en 2013 sobre la corrupción mostró que el 62% de 1001 encuestado colombiano percibía que este fenómeno era “muy grave” en el sector público; 6 de cada 10 colombianos consideró que el gobierno había ejecutado acciones ineficientes para combatirla. La Policía y los operadores del sistema judicial aparecieron como las instituciones de más fácil soborno para que la población lograra acelerar trámites. Se mantiene que las instituciones más corruptas son el Congreso y los partidos políticos. Es decir, se continua con una clara desconfianza ciudadana en las entidades públicas a pesar de la expedición por el gobierno en el año 2011 del Estatuto Anticorrupción⁶² y la Ley Antitrámites⁶³.

Igualmente en la Encuesta de Cultura política de 2013 -realizada cada dos años por el Dane desde 2004- muestra que los niveles de confianza hacia las instituciones como la Registraduría del Estado Civil (47,8%), las

⁶² “Por el cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, (Mininterior, 2011).

⁶³ “Por la cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública” (Función Pública, 2012)

Fuerzas Militares (FFMM) (47,4%), la Presidencia de la República (38,8%) que son las más votadas, están incluso por debajo de la media.

Podría casi decirse que esto no es sorpresa para Colombia. Ha habido una constante histórica de percepción negativa de los colombianos hacia el sector público. El estudio, validado por mediciones internacionales, realizado por Jhon Sudarsky desde 1997 y seguido en 2005 y 2011 sobre capital social, muestra entre otras variables, que la relación participación ciudadana en “los asuntos de interés público” con el crecimiento económico en el mediano y largo plazo, lleva necesariamente a plantear el fortalecimiento de la participación política de la sociedad civil, de su nivel educativo y de su confianza en el Estado.

El argumento en el estudio de Sudarsky es que el país registra permanentemente un capital social bajo, caracterizado por la falta de articulación entre ciudadanos y entre éstos y las instituciones del Estado. La razón explicativa se orienta precisamente a dar cuenta de la disfuncionalidad de las entidades públicas, caracterizada por prácticas de corporativismo excluyente, de clientelismo y de particularismo, generadora de una elite de dirigentes que utiliza su vinculación como servidor-es público-s para favorecer sus propios intereses, lo cual incrementa, dice el estudio, el aislamiento entre electores y elegidos con incidencia en el círculo vicioso del subdesarrollo: “los pobres son cada vez más pobres y en mayor cantidad”. En este mismo sentido ya Almond y Verba (1992) habían señalado que una sociedad que poco o nada participa admite generar políticas de súbdito; es decir, “tener conciencia de la existencia de una autoridad gubernativa especializada, y que afectivamente se orienta hacia ella [...], *el súbdito* asume del elemento administrativo, esencialmente, una relación pasiva” (Almond y Verba, 1992, p. 184). Por el contrario, un mayor interés por lo público, como lo afirma Putman (1993) y Coleman (1990), genera mayor capital social y mejores gobiernos, pues aquel que se acumula con su uso, facilita la vida y permite reconciliar interés individual e interés general⁶⁴.

Entonces, en el país, ese sector público que en últimas expresa la política ha estado en crisis. Como dicho sector no es neutral, afirmamos que expresa la política. Su crisis es manifiesta en su propio ejercicio desde la

⁶⁴ La definición de capital social sólo nos es útil para ilustrar la relación entre el desinterés ciudadano por lo público y la debilidad gubernamental. Son evidentes las críticas al tratamiento que particularmente Putnam ha dado a dicha categoría. Ver p.e., Dasgupta (1999) y Sobel (2002), quienes, en general, aducen un argumento circular en su tratamiento. Nos parece, en particular, que dicha categoría se basa en consideraciones funcionalistas, lo cual no permite ver las condiciones de posibilidad de análisis causal y crítico de las estructuras sociales que favorecen o no el capital social. Más bien parece que éste es atributo de un individuo, que es siempre evaluado, pero sin el conocimiento de la sociedad en la que él mismo opera.

legalidad del paradigma democrático representativo, pues es accionada por una clase política que desalienta los procesos de democratización. Lo evidencia la persistente duplicidad de mando, vía acceso al poder, que hace de los partidos una garantía no de los intereses generales sino del propio lucro; que genera en las empresas estatales, a pesar de la administración formal, una falta de identidad y/o autocrítica con la organización respectiva; que lleva a que el papel de mediación entre Estado y organizaciones de la población, que debieran cumplir los partidos -si se sigue aquel paradigma-, termine por convertirse en una dinámica de intercambios instrumentalizados a razón de votos y favores que complace los deseos e intereses privados de la clientela.

A su vez, los efectos de dicha política alimentan una forma funcional estatal. Su burocratización, su brecha con la sociedad civil y su resultante atomización, además de la incompetencia de los servidores públicos y la ausencia de criterios racionales de acceso a la función pública, así como la carencia de sistemas de planeación consecuentes con la ejecución presupuestal, hacen del Estado un actor tan corrupto e ineficiente como la misma clase política que sobre él tiene efecto. Es decir, clientelismo y corrupción son los vicios que históricamente han obrado en la gestión pública⁶⁵. Además, se entiende que el control de las decisiones públicas se ha ejercido directamente o mediante el control de personas dependientes política y económicamente, y ello ha constituido fuente importante de enriquecimiento y de poder en todos los órdenes.

En este sentido, la gobernabilidad política y económica, que depende de las reglas del juego y de la transparencia con que se manejen las instituciones-organismos, si se sigue a E. Revéz (1997), termina operando en situación de asimetría y manipulación de información y sirviendo a la privatización de la intervención del Estado. El control de los procesos de decisión de políticas, así como la asignación y la distribución de los recursos, es asegurado, entonces, por coaliciones entre los grupos económicos y los dirigentes políticos con las altas burocracias estatales.

⁶⁵ Un desarrollo en el tiempo de dicha categorización –clientelismo y corrupción– en las formas de la gestión pública se encuentra en un trabajo de Dávila y Delgado (2001).

LA GESTIÓN PÚBLICA EN LA LÓGICA MERCANTIL

El protagonismo del sector privado en el país desde finales de la década de los ochenta del siglo XX ha venido profundizándose para significar una mayor concentración de la riqueza que se mantiene por encima del promedio, según Ricardo Rocha García en un estudio publicado por el DNP en el año 2014⁶⁶. La consecuencia ha sido lo que se ha dado en llamar *la explotación de las necesidades básicas* (Sarmiento, 2001) a pesar de la constitucionalidad de los derechos en los años noventa que permitió alcanzar importantes aumentos en la cobertura de los servicios sociales. Pero de esa manera, lo que se recompone es la historia de la “total improvisación en la aplicación de la norma” (Sarmiento, 2001, p. 34) o se afirma en la realidad la dinámica de que “los gobernantes manipulan la administración de la regla” (Revéz, 1997, p. 16).

El papel global de sector privado se había proclamado desde los años setenta como una nueva relación de co-igual con el sector público y con la sociedad civil. Desde entonces, dicha relación *colaboradora* se define como el “gobierno compartido” (gobernanza) o la “nueva administración pública”. En Colombia explícitamente se expandió desde los inicios de la década del noventa con la apertura constitucional y se redimensionó entrado el siglo XXI con la llamada *modernización* de la AP iniciada con los gobiernos reelectos de Álvaro Uribe Vélez y seguida con los gobiernos también reelectos de Juan Manuel Santos⁶⁷.

⁶⁶ Señala el estudio que 10% de la población más rica del país gana cuatro veces más que 40% más pobre, siendo el narcotráfico una de las principales causas del alto nivel de desigualdad, pues antes de la década de los 70 se vieron importantes disminuciones y luego en los años 80 se disparó la cifra que se sigue manteniendo (Rocha, 2014). Para el Dane las cifras de 2013 indicaron que el 32% de la población es pobre, es decir que gana menos de \$206.091, solo el 2,4% de los colombianos tienen ingresos superiores a \$2,7 millones al mes. De acuerdo con el Banco Mundial la desigualdad equivale a la concentración de la tierra, aunque no hay cifras tan recientes, pero una investigación de Ana María Ibáñez, decana de economía de la Universidad de Los Andes, revela que para 2010, 77,6% de la tierra estaba en manos de 13,7% de los propietarios y el Gini de tierras llegaba a 0,86; el estudio revela que además la situación empeoró desde el 2000, cuando la relación era de 75,7% en manos de 13,6% (Ibáñez, 2012, p. 71).

⁶⁷ La modernización de la administración pública en Colombia se impulsa con la directiva presidencial N° 10 de 2002, del documento Conpes N° 3248 del 20 de octubre de 2003 que trata de la renovación de la administración pública. Los documentos son el Plan Nacional de Desarrollo denominado “Hacia un Estado Comunitario”; el documento Conpes que establece el programa de renovación de la administración pública, Prap, cuyo objetivo señala “materializar las principales directrices del Estado comunitario. Documento de un Estado participativo, un Estado gerencial y un Estado descentralizado” (Conpes, 2003, p. 3), y determina dos vías para llevar a cabo el programa: “Unas reformas verticales, establecidas para repensar el papel del Estado en el sector, la necesidad de ajustar las estructuras organizacionales de las entidades cabezas del sector, y sus redes institucionales. Unas reformas trasversales para repensar el papel del Estado en objetivos como empleo público, gestión de activos, estrategia jurídica de la nación, sistema presupuestal, gestión por resultados, gobierno electrónico, sistema de contratación pública, sistemas de información, control interno, estrategia antitrámites y regulación, supervisión y control” (Conpes, 2003, p. 37-38). Igualmente en el segundo semestre de 2011 el gobierno Santos Calderón anuncia la reforma para el Buen Gobierno, “una reforma para acoplar el Estado a las necesidades de los tiempos actuales. Porque el Estado, como las empresas, tienen siempre que seguir un proceso de

La nueva gestión pública es, en efecto, el agenciamiento *privado* de la administración pública⁶⁸. Bajo esta vía, sin embargo, se agrupan variadas corrientes y modelos de gestión, algunos analíticos, otros -la mayoría- de carácter normativo; unos genéricos y otros más concretos (Mollins, 1998; González, 2002). Entre las corrientes más significativas a destacar estarían: por supuesto la agencialización⁶⁹, la desregulación, la financiarización (Giraldo, 2013), la gerencialización (transferir prácticas corporativas al gobierno), la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, y una participación ciudadana (Guerrero, 2003). Todo ello intenta vertebrar y consolidar el nuevo paradigma -ya viejo en el país- que se ha denominado “postburocrático” (Barzelay, 1998).

En este contexto de la nueva gestión pública el profesor Rosembaum (2015) destaca las dramáticas limitaciones -muy reales- de los desarrollos basados en la liberación del sector privado, pues los hechos le disculpan, como se señaló arriba, que la desregulación de los servicios de los sectores de vivienda, banca y finanzas casi derrumban la economía entera mundial y que con certeza fue lo que confluía a la peor crisis económica desde la gran depresión de los años treinta; pero, igualmente, afirma, que la respuesta relativamente exitosa de los Estados Unidos, el país más severamente afectado, sirvió para ilustrar poderosamente la falacia, si no la hipocresía, de aquello que la mayoría de los países desarrollados habían estado predicando durante las últimas dos décadas (Rosembaum, 2015) como era el vocerío de la primacía del sector privado.

mejoramiento continuo y de acoplamiento a las nuevas circunstancias, a los avances tecnológicos, a los nuevos problemas que surgen en las sociedades (Rodríguez, 2012, p. 1). En palabras del propio presidente se trataba de “el más ambicioso esfuerzo de reforma institucional en la historia reciente del país que pretende no sólo modernizar las instituciones, sino también aprender de los errores del pasado para poner a nuestros ministerios y entidades a la altura de las mejores prácticas de Buen Gobierno en el mundo” (Semana, 2011).

⁶⁸ Vale entender *agenciamiento* en los términos que lo plantean Felix Guattari y Suely Rolnik: *noción más amplia que la estructura, sistema, forma, etc. Un agenciamiento incluye componentes heterogéneos, tanto de orden biológico como social, maquínico, gnoseológico, imaginario* (1986, p. 317). Es decir, deviene como un sustantivo que remite a un “paquete de relaciones” dispuesto a distribuir y componer el campo social para producir determinado modo de existencia.

⁶⁹ Durante los gobiernos consecutivos de Juan Manuel Santos se han creado 17 agencias de las cuales 4 entraron a fines del año 2015: la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia para la Renovación del Territorio y la Agencia de Seguridad Vial. Decisión sancionada en la Ley 1444 de reestructuración del Estado. En palabras del propio mandatario: *hemos desarrollado las agencias porque así hacemos énfasis en una entidad eminentemente ejecutora y técnica, esas dos palabras son mágicas cuando uno quiere resultados. Se genera transparencia y efectividad [...] Si no existiera la combinación de capacidad de ejecución y nivel técnico y transparencia, no estaríamos viendo la gran revolución que se está dando* (Presidencia de la República, 2015). Es decir, está en la vía del *new public management* inscrito en el manejo del Buen Gobierno (Plan Nacional de Desarrollo 2015, p. 473-533).

Igualmente, para el caso colombiano, el manejo público a través de las formas mercantiles ha venido a desvalorizar en general los bienes y servicios especialmente en relación con las condiciones de existencia de la población, aunque, por supuesto, acrecienta la crisis de la democracia institucional. El Estado promueve la competencia del mercado, además de proveer e implantar sus mecanismos en el funcionamiento propiamente estatal (endoprivatización), mientras el sector privado concentra la provisión de los bienes sociales y la infraestructura básica (exoprivatización) (Guerrero, 2004). Es un proceso con el cual devienen las reformas del Estado respecto a su rol y tamaño, que terminan por reincentivar la privatización de activos estatales, la flexibilización del mundo del trabajo y la imposición fuerte de la agenda de la globalización financiera con ingentes exigencias para la vida económica y social de amplios territorios y sus poblaciones.

Con dicha realidad el *carácter* de lo público ha terminado por ser asumido y alineado a lo que busca el modelo de gestión pública en la lógica mercantil: rentabilidad, flexibilidad, sumisión, rapidez, fragmentación (Sennet, 2000). Mientras se favorece al mercado y no al conjunto de la población -mientras no esté primero el *bien de todos*-, porque “la operación de la producción flexible debe depender de la manera como una sociedad defiende el bien común” (Sennet, 2000, p. 56), es claro que se aumenta la desigualdad. Y esa desigualdad es *aprobada* por el mercado y el Estado, éste último por omisión o facilitación. El primero porque solo busca el bienestar de unos pocos y el segundo, porque, aunque ya no interviene sí regula, sigue las reformas que comanda el primero. Finalmente, las políticas favorecen a unos, por ejemplo, a través de la búsqueda de rentas cuya apropiación genera aumento de ingresos de algunos pocos a costa de los *muchos* pobres. Pero dicho funcionamiento crea una relación asimétrica del Estado con los ciudadanos a quienes se llega a acoger, como se ha dicho antes, en la condición de clientes o *súbditos*.

PERSISTENTES CRISIS DE LA DINÁMICA DE PRIVATIZACIÓN

A diferencia de lo que Rosembaum entiende por crisis del modelo del sector privado en el gobierno, crisis de la ‘era de la gobernanza compartida’ que confirma el lugar siempre notable de reconocimiento del sector público, en Colombia, a pesar de evidenciar igualmente crisis del sector privado, éste persiste como modelo hegemónico en la administración de *lo público*.

Los derechos, que ahora se asumen como puros *bienes y servicios*, que tienen como fin satisfacer las necesidades específicas de la vida de la población –reproducción, salud, higiene, vivienda, educación y seguridad social- deben cubrir en su precio, no sólo los costos de su producción, sino además la ganancia del capital productivo, comercial y financiero, y los sobrepuestos que demanda la corrupción burocrática y política. Por ello, ya poco o cada vez menos se trata siquiera de derechos en permanente crisis de su garantía, pues quien los recibe se ha convertido en lo que hemos referido arriba en *un cliente* que debe comprar bienes y servicios, y en el caso de que no pueda, por su condición económica, recibirá del Estado unos mínimos a través de un nuevo asistencialismo⁷⁰.

El dominio del sector privado como modelo de gestión pública mercantil implica asignarle al Estado la responsabilidad de las crisis. Pero el Estado y su paternalismo se liberan en virtud de la atribución a los sujetos de su acción en la que a su vez se promociona *individualmente* la autonomía responsable como instrumento y objetivo de gobierno. Es la metamorfosis gubernamental. Para ello es necesario promover la cultura empresarial (emprendimiento y agenciamiento), la gestión por creación de mercados (el Estado la preserva o estimula y dinamiza el sector público al modo funcional de aquel) y se despliega una suerte del “nuevo prudencialismo” (domesticación de *nuestro* destino a través de técnicas de marketing) (Rose, 2007, p. 129 ss.).

La práctica dicta que el Estado y la sociedad han terminado por depender del orden de los mercados financieros que tienen el poder de definir las normas sociales y la distribución del producto social. Es decir, las consecuencias de dicha forma de administración privada de lo público, recaen sobre la población de modo pernicioso, aunque favorables sí a la lógica del capital. En este sentido, es crisis para el conjunto de la vida social que se concreta en la construcción de una *ciudadanía patrimonial*⁷¹ (Giraldo, 2007, p. 271), una cultura política de relaciones de subordinación *-súbdito* (Almond y Verba, 1992)- y que tiende en gran medida a alimentar salidas autoritarias (Mejía, s.a.) a los conflictos.

⁷⁰ Especialmente en la actual formulación de política social se fundamenta la miscelánea entre el aseguramiento privado y la asistencia pública focalizada (Giraldo, 2007), sobre la cual el Estado, en últimas, busca su legitimidad. Por consiguiente, es en dicha política sobre la cual parece labrarse la inflexión concebida en los últimos cuatro decenios que exige al Estado minimizar su papel y reducir drásticamente su acción en el orden de aportar a mantener ciertas situaciones existenciales fundamentales de la población.

⁷¹ El concepto de la sociedad patrimonial, afirma Giraldo (2007), conduce a que la protección social de las personas dependa de su propiedad, como se dio al comienzo del capitalismo, aunque en la actualidad el componente financiero de la propiedad juega un rol central. Quienes carecen de propiedad quedan excluidos de la protección social y de la sociedad. Para la mayoría de la población lo que existe es un estado de “inseguridad social”, que produce una disociación social -como era la situación de los proletarios del siglo XIX en Europa-, en lugar de una cohesión social (p. 272).

Por consiguiente, si se asume la crisis tanto por los resultados en la aplicación de políticas públicas, como por la misma dinámica de la operatividad privada, es necesario sentar las condiciones de posibilidad de cambio. Antes de este privilegio del sector privado, se le imputaba al Estado de burocrático, con monopolios en los servicios públicos (Televisión, telecomunicaciones, servicios públicos domiciliarios), con desorden en el manejo de los recursos públicos, sin un sistema contable unificado y sin servidores públicos capacitados y eficientes. Ahora ¿habría que llamar monopolio a la concentración de la administración privada de lo público? El problema se orienta a considerar no sólo la no-responsabilidad de los operadores privados y la consecuente marginación de la discusión política de los derechos, bienes y servicios, sino pensar, también, por qué las entidades prestadoras de los servicios no han sido ajenas a la corrupción, al despilfarro y a la desviación de recursos; y por qué se permite más bien discutir en ciertos niveles, para la esfera estatal, los asuntos de orden público. En esta medida hasta dónde los operadores privados ¿deben estar sujetos al control social y político? ¿Cómo es ello posible?

Habría que resaltar la relevancia que cobra describir dicho proceso, pero quedarse en este ámbito de interpretaciones, quizás autorreferenciales, significaría situarse en el debate técnico-organizativo de la estructura privatizadora sin preocuparse por la realidad del proceso de reorganización estatal y de la revitalización del régimen político que va más allá de la reingeniería reformista de las instituciones.

EXCEPCIONALIDAD POLÍTICA Y NEW PUBLIC MANAGEMENT

Es difícil no ligar una reflexión del Estado a las formas de cooperación productiva impuestas al desarrollo capitalista, porque de entrada asumimos que el Estado históricamente acontece subordinado al proceso de las fuerzas productivas y a su grado de organización. Pero, es necesario advertir, uno: el que se le asigne tradicionalmente al Estado *detentador del monopolio de la fuerza física* es porque, consideramos, tal idea reproduce la ficción de la asimetría de la relación Estado y ciudadano, que tiene su operación en la ley que abroga al primero como el más fuerte sobre el segundo y, a su vez, porque aquel dispone de un consenso *activo* o *impuesto* frente al cual al ciudadano a quien no le queda sino únicamente la posibilidad de romperlo; dos, el que se diga *históricamente* es porque en concreto el proceso capitalista y la socialización de la relación

de producción anuncian la disolución de la asimetría (Herrera, 2000)⁷². Lo que afirmamos es que el Estado participa de modo inmanente a la sociedad. Es decir, él acontece dependiente del ámbito de las fuerzas que constituyen lo social. Por ello, el proceso contemporáneo de reestructuración capitalista, donde la administración de lo público, especialmente en el caso que nos ocupa, Colombia, se ha hecho invocando las manos privadas, implica el acrecentamiento de la cooperación social productiva⁷³, y paralelamente la transformación del Estado. De hecho la forma global *bienestar* no se desarrolló, sino se le destruyó, y devino en crisis para dar paso a la forma *neoliberal*.

Dicho paso corresponde a modos de organización del proceso de valorización -que admite que las formas de dominación asumen características específicas en cada época-, y explica por qué los recursos de control -monetario, mediático, militar- se vuelven cada vez más injustos -dada la producción de víctimas que generan-⁷⁴. De ahí que la *forma neoliberal* re-estructura la administración de lo social para contribuir a la invención de regulaciones con implicaciones individuales y colectivas que encaucen la sociedad de mercado. Insistimos: ésta *forma* toma sentido en la realidad de la transición de una fase de acumulación de capital a otra.

Además, para hacer efectivo tal sentido, se procura un ejercicio de la fuerza, derivado del paradigma de legitimación, pero ahora “basado en un estado de excepción permanente y acción policial, lo cual en conjunto contribuye directamente a la construcción del orden moral, normativo e institucional” (Negri y Hardt, 2001, p. 80) del capital global. Es decir, en la nueva forma de acumulación, la producción económica y la constitución política tienden crecientemente a coincidir.

Este rodeo reflexivo se interpela para contextualizar *tout court* el ejercicio de poder del Estado colombiano. Por lo ya dicho, la dinámica global requiere un Estado cuyo manejo en la administración pública es prioritariamente asunto del new management, aunque él haga las veces o de interventor, o regulador

⁷² “[...] el gobierno de las elites no sólo está determinado históricamente, sino que está en contravía de la actual forma de acumulación capitalista, pues ésta requiere de la participación directa de los trabajadores [...] de ahí que la segunda modernidad sea la dimensión espacial y temporal donde se revela su máxima tensión, la antinomia constitutiva del mundo burgués conformada por la pareja sociedad civil y Estado” (Herrera, 2000, p. 8).

⁷³ “El trabajo productivo debe definirse por su inscripción en la cooperación social [...] y esto sucede tanto más a medida que el trabajo es subsumido bajo el capital [...] la cooperación crece a medida que se desarrollan las fuerzas productivas y se tornan cada vez más en activos comunes” (Negri y Hardt, 2011, p. 318).

⁷⁴ Se refiere *víctimas* para hacer énfasis en que son seres humanos -cuerpos- reales quienes sufren la injusticia y no el sujeto trascendental (el individualismo no es la humanidad) o la ley del Estado; ver al respecto a José Mardones y Reyes Mate (2003); Reyes Mate (2011).

y/o controlador. ¿Cómo es esto posible? Decimos, entonces, que la condición de su posibilidad es la pura razón de Estado en formas jurídicas globales.

Referir el ejercicio de excepcionalidad en Colombia es acompañar la larga historia republicana. Señalaba Apolinar Díaz (1987) que en los cien años de vigencia de la Constitución Colombiana de 1886 cincuenta de ellos se vivieron bajo estado de sitio; ésta fue la figura jurídica que reglamentó el estado de excepción introducida en el artículo 121 de la Constitución Colombiana de 1886. Una visión que, en general, comparten distintos analistas y estudios como en Gallón (1979), Ariza et al. (1997), Mauricio García (2001), Bejarano (2001), CNMH (2013, cap. 3) y más recientemente, el estudio de Francisco Gutiérrez (2014) donde se afirma, aunque en la consideración de *anomalía*, que de los cien años estudiados (1910-2010) en torno a la democracia y represión estatal, cincuenta corresponden a periodos de represión estatal letal - exterminadora. Pero, también, el Informe de la Comisión Histórica sobre el Conflicto y las Víctimas (ICH-CV) publicado en 2015 evidencia, desde diversas perspectivas, el recurso al uso y abuso de la excepcionalidad para gobernar campos y ciudades, es decir, un Estado fuerte para mantener la represión –decimos, consecuente con un Estado precario en materia social al mantener las profundas desigualdades y la prolongada ausencia de reforma social-

Es necesario precisar que el análisis del uso de la excepcionalidad jurídica permite situar actualmente la primacía de la excepcionalidad política, por supuesto, sin que aquella se abandone. Esta última se convierte en una clave de análisis sobre el por qué se encomienda al sector privado continuar con la administración de lo público en el país.

La omnipresencia de la política en el derecho y el ejercicio de fuerzas no regladas, han sido las dinámicas manifiestas de la excepcionalidad política –y no resueltas en el mundo contemporáneo si seguimos a G. Agamben, cuando afirma que el “el estado de excepción tiende a presentarse cada vez más como el paradigma de gobierno dominante en la política contemporánea” (2004, p. 11)-. Señalamos que la perspectiva jurídica, fundamento del Estado-nación, es desplazada y producida por la forma administradora hegemónica ahora del mercado y el Estado transformado, cuya materialidad define su inserción en la realidad social. De éste modo se constituye la forma de hacer la política en Colombia, en cuyo centro hallamos la excepcionalidad política sobre la que ha operado y servido la administración pública en las últimas tres décadas.

Ello es claro en la creación del dominio territorial en cabeza de los grupos armados, cualquiera que sea, como lo documentó en su momento

el Informe *Conflicto, callejón con salida* en 2003 donde refirió leviantes locales a los que se cede los derechos ciudadanos *dizque* en pro de la vida y contra la exposición del enemigo; sin embargo, esa forma de pacto/contrato se materializa en legisladores que se disponen a aplicar una coerción propia, pero, que al final del día, se traduce en menos legitimidad social y más instinto de sobrevivencia (Pnud, 2003). Se presenta la abstracción más profunda del Estado o la personificación del poder local soberano en la figura militar guerrillera, paramilitar, estatal desde la cual se administra la distribución de las relaciones de poder, la delimitación del territorio, el cómo configurar el sujeto individual y colectivo dócil, silenciado, etc.

Tanto el Estado como el mercado han tenido que ver con las acciones policiales porque están destinadas a mantener un orden interno. En este sentido, puede caracterizarse el caso colombiano como de una *guerra constituyente* donde un Estado ha instituido, institucionalizado y constitucionalizado una administración de la guerra como normalidad. El hecho de que actores ilegales hayan potenciado la privatización de la guerra indica ausencia de dispositivos estatales para su límite y control; pero, también, indica que le ha sido funcional a la propia estructura estatal.

Así las cosas, tal historia de violencia y degeneración democrática, preguntamos por la necesidad y las condiciones de posibilidad de cambio. El contexto coyuntural del proceso de La Habana entre el gobierno-Santos y la guerrilla de las Farc-ep parecen dictar una novedad y lo han manifestado fundamentalmente las partes, así como diversos sectores sociales y la comunidad internacional.

HACIA UN CONTEXTO DE TRANSICIÓN

Desde la Habana se ha declarado que el momento actual en el país es de transición:

“La firma e implementación del Acuerdo Final contribuirá a la ampliación y profundización de la democracia, en cuanto implicará la dejación de las armas y la proscripción de la violencia como método de acción política para todos los colombianos, a fin de transitar a un escenario en el que impere la democracia, con garantías plenas para quienes participen en política, y de esa manera se abrirán nuevos espacios para la participación” (Comunicado conjunto, 2013 {Farc-ep y gobierno-Santos}).

El actual gobierno de Juan Manuel Santos relaciona la paz -a la manera de un círculo virtuoso- con la equidad y la educación, ubicando en el centro de las prioridades del país la construcción del Estado social de derecho. Así se afirma en las bases del PND 2014-2018, “La paz tendrá una mayor oportunidad si el Estado hace presencia en todas sus formas (...) si es vehículo de expresión y de satisfacción de todas las demandas populares y si avanza hacia la construcción del Estado social de derecho”.

En dicho planteamiento el gobierno estaría atinando hacia el cumplimiento de la Constitución de 1991 donde se señala que la paz es un derecho y un deber (Art. 22). Pero, igualmente, parece entender que la paz es algo más que el fin del conflicto y en este sentido la paz es sinónimo de desarrollo, de prosperidad, de equidad, de bienestar, de convivencia; es el fin de las brechas sociales, económicas y territoriales, es desarrollo rural, participación ciudadana en los asuntos públicos, respeto a la dignidad humana. Enunciados con los que de entrada ciudadanos y funcionarios estarán de acuerdo.

¿Cómo se construye y qué forma toma esa paz? La propuesta más práctica del gobierno es la que se desprende de la negociación con las Farc-Ep: *la paz territorial*. Es decir, que los fundamentos de la paz se construyen desde y con las regiones donde territorio y colectividades sociales y políticas involucren el futuro. La construcción de la paz territorial, según el Alto Comisionado para la paz, Sergio Jaramillo, supone un proceso ampliamente participativo, político en su esencia, fruto de un diálogo profundo entre la institucionalidad central con la periferia y entre el Estado y los diferentes actores del territorio, puesto que es donde así ha de construirse el Estado social de derecho y su legitimación como estructura por excelencia para la convivencia social y política.

Esta visión de paz es posible, agrega el Comisionado, si se priorizan los derechos, tanto para las víctimas como para el conjunto de los colombianos. Pero, a su vez, recalca la necesaria y sostenida existencia de instituciones y de un real pacto político:

“ [...] instituciones fuertes, no solo como entidades, sino también prácticas y normas que regulan la vida pública, indispensables para crear condiciones de cooperación y convivencia, porque en un conflicto es inevitable las fallas en institucionalidad, tanto en su capacidad de producir bienes públicos y satisfacer derechos en todo el territorio, como de asegurar las condiciones para tramitar las demandas políticas de la sociedad [...] Im-

posible pensar en una transición de verdad si no tiene detrás un pacto político, un consenso de paz, tanto en el nivel nacional como en el nivel regional. Y eso exige lo que en otra ocasión he llamado un acto de imaginación. Una capacidad de vencer el miedo natural al cambio y de vencer también la indiferencia de quienes, sobre todo en el mundo urbano, piensan que las cosas están bien como están. Entre todos tenemos que poder imaginarnos una Colombia en paz. En el fondo, la paz es una decisión. Una decisión por el futuro y en contra del pasado. Se necesita que la gente en las ciudades y en las regiones se mire al espejo y diga: prefiero la paz". (Jaramillo, 2014).

Es claro el anuncio de la transición. Pero ¿qué tanto el discurso de la *paz territorial* realiza su promesa de paz? Reconocer un país de regiones muy asimétricas en su desarrollo y bienestar, hasta ahora son en parte enunciados, en parte inclusiones en el documento de bases del PND 2014-2018 y este parece ser el problema de fondo del planteamiento del gobierno que aún no logra traducirse en acciones consistentes que conduzcan efectivamente a la construcción de la paz territorial. ¿Hasta dónde las asimetrías deben ser el punto de acción para la paz?

El propio PND (2014-2018) propone, por ejemplo, respecto al Buen Gobierno unos objetivos relacionados con la gestión pública transparente y efectiva, con la gobernanza multinivel para la coordinación del desarrollo y el presupuesto por resultados. De esta manera ¿sí se está leyendo el país? ¿Dónde está el país del conflicto, de la corrupción, de las desconfianzas, de las crecientes desigualdades sociales y territoriales, de la presencia de actores armados en el territorio, de la minería legal multinacional y de la ilegal que depredan los ecosistemas? Parece leerse un país sin una guerra larga, pues las cuestiones claves de la estructura del Estado parecen resueltas. Acaso, fortalecer los territorios ¿no implicaría en primera instancia consolidarlos políticamente? ¿cuál administración pública apuntaría a dicha consolidación?

El escribir estas líneas tenemos noticias de la firma del acuerdo para la terminación del conflicto y del acto que formaliza el cierre de la negociación de La Habana multiplicado en los medios como un momento histórico. Así lo entendemos, pero con un más allá de la firma –porque, uno porque el agotamiento guerrillero ha abierto la discusión política, social e intelectual y académica sobre la fase por venir; dos, porque la negociación es una cosa y la construcción de paz es otra-; para retomar la idea del profesor Rosembaum sobre la educación en AP y preguntar si

esa fase, digamos como transición, se ha de asumir en la formación en AP. Inversamente si ¿se puede seguir enseñando lo mismo? ¿la AP hará la diferencia? ¿qué rupturas agendar como disciplina y como técnica? ¿Qué tanta importancia ha de tomar dicha transición para la formación en AP? ¿Cómo educar funcionarios en periodos de paz? ¿cuáles categorías cambiar para comprender ese momento? ¿el profesorado cambiará sus clases? ¿qué decir y hacer desde la comunidad académica?

UNA FORMACIÓN EN AGENDAS DE PLURALIDAD

A pesar de los debates sobre la predominancia de saberes tecnológicos respecto de los científicos y críticos, generado por mediciones de Colciencias⁷⁵, en febrero del año 2016 se instaló la reunión del Consejo Nacional de Ciencias Sociales y Humanas en Colciencias y centró la discusión del papel que ha de cumplir la comunidad académica y científica para consolidar la paz. Entre los retos planteados que atenderían dichas áreas se presentó especialmente en términos de procesos:

1. La diversidad étnica y cultural, derechos y políticas públicas diferenciales.
2. Política, Estado y relaciones de poder, Institucionalidad pública; eficacia y eficiencia en la administración de justicia y organizaciones públicas. Descentralización, ordenamiento territorial, gestión del riesgo, armonización entre la justicia étnica y la ordinaria.
3. Conflicto, criminalidad, derechos, justicia y equidad; qué pasa con las víctimas y las tierras, la necesidad de estudios comparados sobre violencia: urbana, rural, bacrim y ciberdelito. Experiencias de memoria y olvido. Evaluación del impacto de los métodos alternativos de resolución de conflictos.
4. El desarrollo humano, ética y calidad de vida.
5. Economía, innovación, competitividad y sostenibilidad.
6. Formas de organización territorial, relación entre espacio y grupos humanos. Dinámicas poblacionales, movilización social.

⁷⁵ A pesar del malestar que produjo la convocatoria 727 Colciencias que financia doctorados, considerada por varios decanos de humanidades y ciencias sociales de universidades públicas, de *visión productivista del conocimiento y de la investigación*. Asunto que va más allá de la convocatoria, pues el propio subdirector de Colciencias señaló que “sí hay una política. Es explícita. Está en los criterios de evaluación de la convocatoria. Ahí declaramos que el 70 % de las becas irían para ciencias básicas e ingenierías y 30 % para otras disciplinas” (El Espectador, 2015).

7. Comunicación, información y cultura.

8. Estudios de las ciencias, la tecnología y otras formas de conocimiento.

Procesos estos que tocan tan cerca y tan lejos a la AP y que sugieren continuidades y rupturas en su gestión y reflexión. Si se asume que la AP en esencia es un saber que se alimenta de otros, en especial de los sociales y políticos, los retos son amplios y complejos para la exigencia de las nuevas generaciones de funcionarios públicos y de gobernantes. Diremos que su formación será para la paz, en el sentido de una paz positiva que toma en cuenta los cambios políticos y socio-económicos y en consecuencia las necesidades y bienestar social del conjunto de la población.

Son estos retos y complejidades para una formación que implica pensar formas de traducir la vivencia grotesca de la guerra en diseños conceptuales y políticos de postguerra desde la propia AP, la política pública, las metas de acción gubernamental, la gestión de los conflictos que de un tratamiento diferente a los cambios agrarios, a la construcción de relaciones económicas y justas, a que la sociedad pueda reunirse para discutir dichos cambios y romper la dependencia de los actores políticos. Porque la guerra ha sido no sólo instrumento en manos de agentes legales e ilegales, sino que también ha creado formas de acumulación de capital, transformado en absoluto los territorios, e impuesto órdenes que han conllevado la militarización de la vida, la impunidad, las colonizaciones territoriales y epistémicas ¿Podrán seguir tales órdenes en una transición?

De ahí que las agendas de formación se adviertan en clave de pluralidad en búsqueda de ampliar el horizonte político de lo social sobre el cual opera en última instancia la AP. Es inevitable pensar que la AP y sus disciplinas satélite están para formar a los burócratas del futuro, especialmente para el gobierno nacional. El contexto que nos asiste reclama formar gente sensible pero con dimensiones pragmáticas, pues ya ha empezado toda una maquinaria estatal, por ejemplo el Centro Nacional de Memoria se ha movido últimamente con alrededor de quinientos funcionarios. ¿Qué decir sobre toda la arquitectura institucional que materializará los acuerdos, el ministerio del postconflicto, las agencias respectivas?

Los retos que sobrevienen para la formación en AP de entrada llevan a, uno: imaginar funcionarios comprometidos con un pasado que no hay que repetir, pero cuya memoria los prepara para asumir qué hacer con lo que pasó. Dos: crear una agenda de investigación de asuntos problemáticos conceptuales y procesuales frente a lo que se ha estructurado

convencionalmente, es decir, pensar si es posible hablar de *conocimiento transicional*: qué programas de desarrollo, cuáles concepciones de *nuestra* existencia cambiar y crear (por ejemplo, cómo construir la desmilitarización social), cómo leer la economía política, los escombros tecnológicos de la guerra. Tres: qué decir de la propia labor intelectual, más allá del trabajo universitario, pues la interpelación a la sociedad parece vislumbrar el sentido de la voz pública, para cuestionar la reproducción mediática de la opinión y ver si la propia universidad dialoga con otros saberes, para hacer más participativo y colaborativo el conocimiento. En últimas se trata de superar la formación de mera información y la evaluación del mero examen hacia otras formas consecuentes con el *cambio de época*.

A MODO DE CIERRE ¿UNA AP DE LA ESPERANZA?

Fue Ernst Bloch quien planteó el *principio de esperanza* (2004) como perspectiva de pensar los humanos sus problemas; no como mero deseo, sino en tanto fundamento mismo de lo real. Decía Bloch que la *esperanza* se manifestaba claramente en la obra de los humanos y de alguna manera también en la naturaleza. Trataba de poner de presente un futuro mejor, pleno, real, colmado, siempre que *el hombre* diera cuenta de él mismo, conociera la realidad y no dejara de lado su responsabilidad. Al mirar la historia como crecimiento del espíritu, afirmaba este autor que se construía un futuro humano posible, *el futuro constituye un reino de posibilidades*, incluso la posibilidad de *decir algo frente al último enemigo*. Así que *la esperanza* venía a ser el anhelo de una vida mejor que se realiza a través de la modificación de las condiciones sociales.

Tal planteo es pertinente para la situación actual colombiana que anuncia la transición con esperanza. Es ahí donde la AP entraría como saber y potenciar la realización de *esa esperanza*. ¿Las posibilidades? Si seguimos a Bloch el “principio de esperanza” es el elemento clave de la apertura del porvenir del ser humano que se extiende hacia los límites de lo que puede ser y no es todavía (Bloch, 2004, p.133). Para la situación colombiana qué sentido cobra si ello implica *modificar las condiciones* para una *vida mejor*. Habría que especificar de cuál vida y para quién, pues la paz adviene como relación de vida y justicia en una relación de humanidad en tanto que la guerra en un pasado de muerte.

La condición contrahecha de la vida política y administrativa del país permite señalar la ambivalencia del porvenir planteado. Desde el gobierno ya se han empezado a plantear y hacer andar programas de po-

lítica que contrarían el espíritu de los necesarios cambios anunciados en los acuerdos de La Habana⁷⁶. Por esta vía, la situación de guerra colombiana podrá o desbarbarizarse o reciclar pronto las trampas de los procesos de paz anteriores en los que los *señores de la guerra* que son los mismos *señores de la tierra*, sigan siendo *los señores del poder*. Por esta vía será calcar la tradicional AP. Además, si la acción estatal persiste en el juego de las transacciones políticas y económicas transnacionales asimétricas, para reproducir *de otro modo* las históricas exclusiones de lo social, ninguna modificación de condiciones será para una vida mejor de la población toda.

De este modo el *porvenir* significaría que la construcción de paz es estable para el *orden* y duradera para el libre mercado, y entender así que la gran burguesía transnacional, articulada con bloques del poder nacional, demanda despejar los territorios ocupados por más de cincuenta años por la insurgencia armada, para operar un nuevo paquete de re-forma neoliberal que ya ha venido dinamizando los agro-negocios, los megaproyectos energéticos y mineros, un especial turismo y tratamiento a la biodiversidad⁷⁷. El *porvenir* no sería más que una nueva *revolución pasiva* con una consecuente administración que haría de los ‘acuerdos de paz’ un gran triunfo de la misma democracia elitista colombiana.

Por el contrario si se atiende en efecto el desandar las decisiones guerreristas, que diversos sectores sociales y populares, no sin contradicciones, han anunciado desde tiempos históricos en términos de la reconstrucción del acervo colectivo, cuya gestión enseña a pensar y a hacer de otro modo, significará para la política y la AP el desafío de enfrentar sus propias transformaciones neoliberales.

⁷⁶ Algunas de las políticas tienen que ver con: la manera fraudulenta como “se pretende desarrollar la focal política hacia las víctimas a costa de la política social general, para salvar el bolsillo de potentados y sectores sociales de la cúpula que hasta en materia de paz desean pasar de agache” (Villamizar, 2012, p. 34). La nueva institucionalidad rural (Agencias: nacional de tierras, renovación del territorio, desarrollo rural) creada en virtud de las facultades extraordinarias al presidente conferidas en el PND 2014-2018 no ha contado la participación con enfoque diferencial, ni las víctimas, desconoce las autoridades territoriales en la definición del uso del suelo, prima un desarrollo rural para los mercados internacionales sobre la garantía de los derechos de la población menos favorable del campo, duplica y traslapa funciones (ver decretos 2363 al 2371 del 7 de diciembre de 2015). Las dinámicas del poder político que han surgido en medio y alrededor de la Ley 1776 de 2016 (Zidres) implican también que se “legisla contra el campesinado” (Castilla, 2014). Los 103 convenios que el Ministerio de Defensa celebró entre empresas multinacionales mineras y los batallones del ejército entre 2010 y 2013 y que han proseguido de igual manera, serias dudas sobre las decisiones que comprometen la vida y seguridad de la población. (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2015).

⁷⁷ “En buena parte del territorio donde las FARC ha actuado se encuentra la riqueza minera y petrolera, por lo que el capital privado urge una solución rápida al conflicto” (Semana, 2012)

BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, G. (2004), *Estado de Excepción. Homo sacer II, I*, Valencia, Pre-Textos.
- Almond, G. y Verba, S. (1992), “La cultura política”, en: *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Edit. Ariel S.A. p.171-201
- Ariza, L., Cammaert, F., Iturralde, M. (1997), *Estados de excepción y razón de Estado en Colombia*, Santafé de Bogotá, Estudios Ocasionales CIJUS, Universidad de los Andes.
- Barcelay, M. (1998), *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bejarano, A. (Dir.) (2001), *Discusiones sobre la reforma del Estado en Colombia: la fragmentación del Estado y el funcionamiento del Congreso*, Bogotá, Estudios Ocasionales CIJUS, Universidad de los Andes, Colciencias.
- Bloch, E. (2004), *El Principio Esperanza*, Madrid, Ed. Trotta, trad. de Felipe González Vicén, T1.
- Castilla, A. (2014), “El turbio trámite del despojo”.
<http://derechodelpueblo.blogspot.com.co/2014/12/el-turbio-tramite-del-despojo.html>
- Colciencias (2016), “Postconflicto, desafío para la investigación en las Ciencias Sociales y Humanas”, en *noticias, Colciencias*, Bogotá, Todos por un nuevo país.
- Coleman, J. (1990), *Foundations of Social Theory*, Harvard, University Press.
- Comunicado conjunto de la Habana (2013), *Acuerdo fundamental sobre el segundo punto de la Agenda*, 06 de noviembre.
- CNMH, Centro de memoria histórica (2013), “Guerra y justicia en la sociedad colombiana”, En: *“Basta YA, memorias de guerra y dignidad*, Bogotá, CNMH.

- CONPES (2003), *La renovación de la administración pública*. N° 3248 del 20 de octubre.
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, (2015), “Colombia Avanza, hacia la construcción de un Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos”, 20 de octubre.
- Dasgupta, P. (1999), “Economic progress and the idea of social capital”, in Dasgupta, P. y Serageldin, I. (dir.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. World Bank: Washington, pp.325- 401.
- Dávila Ladrón de Guevara, A. y Delgado, N. (2001), “La metamorfosis del sistema político colombiano. ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación?”, en Gutiérrez, F. y otros, *Degradación o cambio, evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, IEPRI-UN y Norma.
- DNP Departamento Nacional de Planeación (2015), *Plan Nacional de Desarrollo, Todos por un nuevo país, Paz, Equidad y Educación (2014-2018)*.
- Díaz, Callejas A. (1987), “La excepción como regla. 100 años de constitución y 50 años de estado de sitio en Colombia”, en *Revista Nueva Sociedad* No. 88 marzo-abril 1987.
- El Espectador, (2015), “¿El fin de las humanidades?”, 10 de octubre.
- Gallón, G. (1979), *Quince años de Estado de Sitio en Colombia: 1958-1978*, Bogotá, América Latina.
- García, M. (2001), “Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997”, en Santos, Boaventura de Sousa y García Villegas, Mauricio (eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico*, Bogotá, Siglo del Hombre, 2001, pp. 317-370.
- Giraldo, C. (2007), *¿Protección o desprotección social?* Bogotá, Fundación CESDE, Universidad Nacional, Ediciones desde abajo.
- (2013). *Política Social contemporánea en América Latina: entre el asistencialismo y el mercado*. Bogotá, Desde abajo.

González, E. (2002), "Defining a Post-Conventional Corporate Moral Responsibility", en: *Journal of Business Ethics* Vol. 39, No. 1/2, Four Teenth Annual Conference of the European Business Ethics Network (EBEN) (Aug., 2002), pp. 101-108

Guerrero, O. (2004), *La nueva gerencia pública*. México, Fontana.

- (2003). "Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política?, en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 8, núm. 23, 2003, pp. 379-395.

Guattari, F. y Rolnik, S. (1986), *Micropolítica. Cartografías del deseo*. Madrid, Traficantes de sueño.

Gutiérrez, F. (2014), *El orangután con sacoleva, cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*, Bogotá, Iepri, Debate.

Herrera, Z. (2000), *La participación y la representación en Occidente*, Bogotá, Universidad Javeriana, Ceja.

Ibañez, A. (2012), *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*, Bogotá, IGAC, Imprenta Nacional de Colombia.

ICHCV (Informe de la Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas) (2015), *Contribución al entendimiento del conflicto armado colombiano*, Bogotá, desde abajo, 1ª reimpresión.

Jaramillo, S. (2014), "La paz territorial" conferencia en la Universidad de Harvard, abril.

Mardones, J., Mate, R. (2003), *La ética ante las víctimas*, Barcelona, Anthropos.

Mate, R. (2011), *Tratado de la injusticia*, Barcelona, Anthropos.

Mejía, Q. (s.a.), *Elementos para una reconstrucción del estatuto epistemológico de la cultura política*, (mimeo).

Ministerio del Interior y de la Justicia (2011), *Estatuto Anticorrupción*, Bogotá, República de Colombia.

- (2012), *Ley Antitrámite*, Bogotá, Función Pública.

- Molins, P. (1998), *Teoría de la planificación*. Editorial CEP - FHE -UCV. Caracas.
- Negri, A., Hardt, M. (2001), *Imperio*, Bogotá, Ediciones desde abajo.
- (2011), *Commonwealth el proyecto de una revolución del común*, Madrid, Akal.
- PNUD (2003), *Conflicto, callejón con salida*, Informe Nacional de Desarrollo Humano. Bogotá, Pnud.
- Presidencia de la República (2015), “Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el lanzamiento de la Agencia Nacional de Seguridad Vial”, en *Sistema Informativo de Gobierno*, miércoles 23 de diciembre. Bogotá, Presidencia de la República.
- Putman, R. (1993), *Para hacer que la democracia funcione*, Venezuela, Edit. Galac.
- Rocha, R. (2014), “La riqueza del narcotráfico y la desigualdad en Colombia: 1976-2012”, En: *Archivos de economía*, Bogotá, Documento 417 Dirección de Estudios Económicos 3 de Julio, DNP.
- Rodríguez, E. (2012), *Reformas de la administración pública 2011 en Colombia: por un Estado más eficiente*, Conferencia al XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov.
- Rose, N. (2007), “¿La muerte de lo social? re-configuración del territorio de gobierno”, en: *Revista Argentina de Sociología*, año/vol. 5, número 008, Consejo de Profesionales en Sociología Buenos Aires, Argentina, pp. 111-150.
- Rosembaum, A. (2015), *Public Administration Education and Training in a Turbulent Time* (mimeo).
- Sarmiento, A. (2001), “Balance social de la Constitución de 1991”, en *Revista Foro*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, No 41, pp. 24-35
- Semana*, (2011 4 de abril), “Discurso del presidente Juan Manuel Santos durante anuncio de reforma al Estado”.

- (2012 8 de agosto). “Por qué negociar con las Farc” 8 de agosto.

Sennet, R. (2000), *La corrosión del carácter, las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Barcelona, Anagrama.

Sobel, J. (2002), “Can we trust social capital?”, en *Journal of Economic Literature*, XL, 139-54

Sudarsky, J. (2007), *La evolución del capital social en Colombia, 1997-2005*. Bogotá, Fundación Antonio Restrepo Barco.

Villamizar, J. (2012), “Una buena ley con límites en su reglamentación e implementación”, en *Economía Colombiana*, Bogotá, Contraloría General de la República, No 337.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL TERRITORIO, UNA ACCIÓN COMPLEJA EN ESCENARIOS DE CONFLICTO Y PAZ EN COLOMBIA⁷⁸

Jaime Moreno Quijano⁷⁹

RESUMEN

En el presente escrito se reflexiona sobre los problemas y conflictos que han significado la forma de gobierno y de la administración pública del territorio en Colombia. Ellos se expresan en las desigualdades y disparidades territoriales de la Primera República (1886-1990) y en la modernidad política que implicó la Constitución de 1991 con la cual se da inicio a la Segunda República (1991 en adelante). En este último caso, se persiste en las políticas contra-reformistas del Estado, ahora social de derecho – ESD-, se retoma la centralización político-administrativa y se despliega el modelo económico neo-extractivista, con lo cual se reconfigura el poder político y conlleva a nuevos escenarios de tensiones y conflictos ambientales y territoriales. Dicho panorama evidencia la complejidad del territorio que en un nuevo contexto político de pos-acuerdo y paz, exigirá retos para su gobierno y su administración en la vía de reducir o eliminar las históricas brechas y desigualdades socio-ambientales y políticas.

PALABRAS CLAVE

Gobierno y administración del territorio, complejidad territorial, tensiones y conflictos territoriales, conflicto y paz.

⁷⁸ Este escrito tiene su base en el borrador de documento titulado: la complejidad de la administración y gobierno del territorio colombiano, presentado en la Esap sede Bogotá (julio de 2015) y taller de administración pública en Villa de Leyva –Boyacá (3 al 5 de agosto 2015), por el autor y, ampliado en el contexto coyuntural del posacuerdo planteado desde el proceso de negociación entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las Farc-Ep en la Habana.

⁷⁹ Con estudios de Maestría en análisis de problemas políticos, económicos y relaciones internacionales de la Academia diplomática de San Carlos Universidad Externado de Colombia. Docente ESAP cátedra políticas ambientales y desarrollo en Colombia. Correo: jmorenoq@esap.gov.co

INTRODUCCIÓN

El papel de la administración pública en el manejo del territorio en el país ha sido el de un aparato estatal no exento de dificultades y contradicciones en su ejercicio de planeación del desarrollo del territorio; máxime cuando la aplicación de políticas públicas y sus instrumentos no convergen con la cultura del territorio y desarrollo histórico de las comunidades regionales y municipales que los habita. Las consecuencias se traducen tanto en problemas de legitimidad hacia dichas políticas y hacia quienes las plantean institucionalmente, como en conflictos sociales y ambientales propiamente en los territorios. Ello es más notable cuando su administración estatal ha estado más orientada hacia el desarrollo del capital, el poder político de las elites y la racionalidad de la tecnocracia pública.

De este modo, los intereses políticos y del poder en los territorios no convergen con los de las dinámicas sociales desplegadas en los propios territorios, lo cual implica que lecturas diferenciadas expresen las disputas socio-espaciales de los mismos. Tal sería la situación que preludie una agenda pública estatal frente al conflicto y la paz “estable y duradera” en los territorios, si se sigue que “la paz es territorial” y se aspire a “todos por un nuevo país”. Será el reto del Estado y sus aparatos de gobierno para la gobernabilidad a través de una administración pública consecuente en un escenario de posacuerdo con paz.

Antecedido por un contexto en el que se aproxima una idea sobre los ejercicios de gobierno administrativo sobre el territorio antes y después de la Constitución de 1991, el presente documento se desarrolla en tres partes.

En la primera, se examina la configuración de la administración de los territorios en un contexto histórico de poder político que entendemos desde el análisis que aporta la figura hacendaria, la organización colonial del estado, clasista y excluyente, y los diferentes énfasis de planeación territorial que han determinado formas específicas de poblamiento, ocupación y desarrollo territorial. Desde este contexto el país habría enfatizado su desarrollo en la zona central con evidentes impactos ambientales y disparidades hacia el territorio rural y regional, supuestamente corregido y mejorado con la modernidad institucional que prometió Constitución de 1991.

En la segunda parte, se abordan las incidencias de la aplicación de políticas públicas, sus instrumentos y formas de administración de los territorios implementadas en lo corrido del siglo XXI en el país. Dicha aplicación

ha constituido nuevas tensiones y conflictos territoriales y ambientales, juntos agravados por las consecuencias del conflicto político que se ha concentrado, precisamente, en los territorios.

En la tercera se reflexiona sobre las posibilidades de un nuevo panorama político nacional y las consecuentes perspectivas político-administrativas, respecto al posacuerdo derivado de la negociación entre el gobierno nacional y la insurgencia de las Farc-Ep en la Habana. Posibilidades que pueden plantearse, por lo menos, entre lo negociado versus la agenda gubernamental-estatal y entre la perspectiva de las comunidades que habitan los territorios y/o la *nueva* institucionalidad que debe atender la implementación de políticas públicas y de la administración pública en el escenarios de nuevos conflictos con paz.

Contexto histórico

Desde el punto de vista histórico los ejercicios de gobierno y administración de los territorios nacionales, así como sus procesos de planeación y desarrollo han estado más orientados en la perspectiva de crecimiento económico. En el siglo XIX los territorios son de enclave, producían y exportaban para las metrópolis europeas de la época: Inglaterra, Francia, etc. Luego, a mediados de los años 50 del siglo XX, el modelo anglosajón de las cuencas hidrográficas constituyó el eje de desarrollo territorial, tal como se adoptó, particularmente, en el departamento del Valle con el río Cauca como eje central del desarrollo agroindustrial y, posteriormente, como se adoptó en la Sabana de Bogotá con el río-eje Bogotá, o como el adoptado por Cor-Antioquia en el Valle del río Medellín. Dicho modelo importado se explicita como:

“Una de las intervenciones sustantivas del Estado para promover el desarrollo regional (...) fue la creación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, implementada a imagen y semejanza de la Tennessee Valley Authority, toda vez que su inspirador fue su propio director, David E. Lilienthal, actuando como consultor del gobierno colombiano. Creada como un organismo apolítico, autónomo y descentralizado, la CVC tenía la misión de impulsar el desarrollo de la región del Valle del Cauca, a partir del aprovechamiento de su potencial hidroeléctrico” (Moncayo, 2004, 161).

Fue un modelo de desarrollo en el que las cuencas hidrográficas al ser eje del tipo de desarrollo agroindustrial impulsaron, por ejemplo, el monocultivo cañero e industrias de alimentos en el Valle:

“Siguiendo el modelo de la Tennessee Valley Authority (TVA), a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, creada en 1954, se le entregó el manejo de la cuenca alta del Río Cauca y la administración de todos los recursos naturales renovables asociados a la misma. La visión básica de la TVA, adoptada por la CVC, era la de optimizar la utilización de los recursos mediante lo que entonces se denominó como su manejo racional. En la práctica, se trataba de hacer uso multipropósito de las aguas del río Cauca, lo que suponía la construcción de represas para la generación eléctrica, el riego y el control de inundaciones, estando este control asociado a la recuperación de tierras al río para dedicarlas a la agricultura y, muy en particular, al cultivo de la caña de azúcar” (Canal et al, 2008, 309-310).

A finales de la década de los años setenta hasta los años noventa del siglo XX fue el modelo de los polos de desarrollo en el que las ciudades son el eje que atraen a las regiones a su entorno, lo cual dará posterior sentido a la idea del desarrollo de la ciudad–región. Más contemporáneamente, con el paso a la globalización, este desarrollo territorial se convierte en campo de productividad y competitividad sobre lo cual los territorios son maquilas clúster insertados en el mercado internacional⁸⁰. En suma, esto ha sido posible porque la administración territorial se asumió centralmente en términos funcionales de la economía y la acumulación de capital.

Políticas públicas recientes

Los cambios de la economía globalizada, sobre la cual se demanda del Sur cada vez mayores bienes primarios (commodities), y los cambios geopolíticos que ello implica ha llevado a los gobiernos de los países de ese Sur a adecuar sus economías, territorios e instituciones a su medida y cumplir con ese orden económico internacional. En el caso de Colombia, los gobiernos que corresponde a lo corrido del siglo XXI, por lo demás reelegidos, han presentado las mayores reformas de la administración pública y de las políticas públicas que han modificado el territorio nacional.

⁸⁰ Se trata de zonas o municipios cercanos a las grandes áreas urbanas donde se instalan zonas francas o centros empresariales vinculados a los circuitos internacionales, como la zonas francas de Cota, Mosquera, Madrid y los centros industriales Tocancipa (vereda Briceño) y Sopo en Cundinamarca.

Los gobiernos de Uribe I y II (2002-2010) y Santos I y II (2010-2018) realizaron respectivamente reformas del Estado a partir de las Leyes 812/2000⁸¹ y 790/2002⁸² y Ley 1444/2011⁸³ que impactaron lo político-administrativo, lo económico, lo social y lo ambiental. De los cuatro planes de desarrollo y de las reformas sectoriales (minero-energética, forestal, ordenamiento territorial, usos del suelo, fiscal, etc.) se establece un cumulo de políticas públicas e instrumentos consecuentes, que han venido transformando los territorios. Los cambios institucionales derivados de dichas reformas se sintetizan en la siguiente tabla (1):

Tabla 1
Políticas e instrumentos de políticas públicas que están modificando el territorio y la naturaleza en Colombia

Fecha/año	Norma de cambio	Soporte jurídico	Objeto /aplicación	Evaluación
2001	C ó d i g o Minero	Ley 685 de 2001	Todo el territorio nacional	Este código ha facilitado la mayoría de los títulos mineros solicitados y otorgados
2001	Utilidad pública e interés general	C ó d i g o minero	Todo el territorio	Concepto que acompaña los megaproyectos, pero divide a los territorios y comunidades
2014	Ley orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT.	Ley 1454 de 2011	Reglamenta el Ordenamiento Territorial -OT del país	La principal crítica es que “la LOOT deja intacta la estructura departamental y no permite consolidar regiones” (Jorge Iván González. Revista Cien días vista por el Cinep. # 73 sept. De 2011).

⁸¹ Ley referida a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 hacia un Estado Comunitario, que a su vez estableció la renovación de la administración pública mediante reformas estructurales de las entidades del Estado.

⁸² Ley que reformó-renovó entidades administrativas de la rama ejecutiva del orden nacional como fue el caso de varios ministerios: salud, trabajo, justicia y desarrollo económico.

⁸³ Ley que establece una amplia reforma administrativa de las entidades del estado, ministerios que el gobierno de Uribe había reformado e inicia la creación de agencias del estado.

2013	Pago por Servicios Ambientales -PSA	Decreto 0953 de 2013, reglamenta el Art. 111 Ley 99/1993 y Art. 174 de la Ley 1753 de 2015	Establece compensaciones económicas por la conservación de áreas de importancia ecológica principal (agua, selvas, paramos)	Puede dividir a las comunidades que conservan o no y, además sirve como instrumento de financierización de la naturaleza.
2012	Áreas estratégicas mineras	Resolución 0045 de 2012 ¹	Sustracción de áreas para la minería	Se sustraen cerca de 18 millones de hectáreas para la minería, en la Amazonia, Vaupés, Guainía y Vichada, con grandes impactos en la biodiversidad de la zona y de los grupos étnicos que allí habitan.
2015	Proyectos de interés nacional estratégicos - PINES ²	Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo -PND 2014 - 2018. Art. 50	Organización de Pines en el territorio nacional (urbano-rural) que sea importantes para el desarrollo nacional	Los PINES podrán llevarse a cabo en tierras baldías, en zonas de restitución de tierras y en áreas naturales que sean importantes para la economía.
2015	Política de crecimiento verde de largo plazo	Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo -PND 2014 - 2018. Art. 170	Se propone el crecimiento verde en varios sectores de la economía nacional que contribuyan al desarrollo sostenible	Es una política que potencia territorios con gran riqueza de biodiversidad (Amazonas, Vichada, Vaupés, Guainía, Pacífico) para los negocios verdes (mercados de carbono, pago por servicios ambientales -PSA, turismo verde, etc.)

2015	Protección y delimitación de paramos	Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo -PND 2014-2018. Art. 173	En áreas delimitadas como paramos no se podrá llevar a cabo actividades económicas (petroleras, mineras)	Es importante la política para los territorios que tienen paramos, asegurando la protección del agua. El problema son las coordenadas (delimitación) que se establezcan como paramos; puede ocasionar conflictos territoriales, ambientales y económicos.
2015	Contratos Plan	Ley 1753 de 2015 PND 2014-2018. Art. 173, modifica Art. 8 de la ley 1450 de 2011	Acuerdo entre la nación y las entidades territoriales para la ejecución asociada de proyectos de desarrollo territorial	Estos acuerdos supondrían la disminución de la presión sobre las autonomías territoriales.
2015	Planeación de políticas públicas orientadas al cierre de brechas intra e interregionales.	Ley 1753 de 2015 PND 2014-2018. Art. 200	Contribución al cierre de las brechas socio-económicas interregionales.	Un problema histórico de las disparidades territoriales.
2016	Establecimiento de zonas de interés y desarrollo rural y económico -ZIDRES	Ley 1776 de 2016	Objetivo es crear zonas productivas y competitivas como ejes de desarrollo económico.	Ley criticada por los campesinos al considerar que se van a entregar tierras baldíos de la nación proyectos de desarrollo favoreciendo a los agro-empresarios, violando la ley 160 de 1994 en cuanto que las tierras baldías deben ser entregadas a los campesinos.

Fuente: elaboración del autor.

Administración del territorio

Conceptualmente la administración del territorio se entiende como el ejercicio del “gobierno del territorio” (Saldias, 2015). Esto es un proceso que requiere un aparato tecnocrático entendido como aquel que funciona racionalmente (bien o mejor) para el desarrollo territorial, con un armazón jurídico-institucional que lo regula y en la búsqueda de la sostenibilidad socio-ambiental del territorio. En esta concepción es determinante la legitimidad política para la gobernabilidad, pues ella constituye uno de los problemas centrales de la administración del territorio, sea por las divergentes lecturas de gobierno y administración, sea por las disputas que sobre el territorio se presentan, o sea, por los impactos que un modelo de administración pública pueda tener sobre los administrados y sobre la naturaleza existente en el territorio.

En tal sentido, desde el estado y la administración pública en los territorios se encuentra un conjunto de límites, posibilidades y relacionamientos espaciales de dominio y de resistencias.

“Partimos de pensar el estado como un espacio en constante disputa; un lugar en el que se despliegan luchas políticas no solo entre bloques clasistas, sino entre proyectos políticos diferentes, entre distintas tramas de opresión que se articulan, imbrican, normalizan y disciplinan, pero también como un constante flujo de pliegues, posibles rupturas, fisuras y puntos de fuga que posibilitan resistencias y alternativas” (Martínez, et al., 2015, 38)

Territorio y naturaleza

Históricamente el territorio ha sido el espacio de vida humana en hábitats naturales y hábitats artificiales (diferencia campo-ciudad) construidos por el humano para su bien-estar y posterior desarrollo. En dichos hábitats se establecen conjuntos de relaciones sociales con determinantes simbólicos trascendentales (Maya, 2000) que permiten no solo comprender sino transformar esos conjuntos de la relaciones suscitados entre humanos, territorio y naturaleza a través del desarrollo de los instrumentos de trabajo para el progreso civilizatorio, pero con el peligro de la fragilidad que trae el mismo y que Maya denomina “la fragilidad ambiental de la cultura” (1995).

El territorio como espacio de vida se configura como el oikos (casa, lugar, morada, el planeta tierra) que ha permitido el bíos en dicha morada, en el sentido ecológico de naturaleza (fauna, flora, paisaje, selva, agua, etc.), en el sentido económico de abastecimiento, provisión de alimentos para la casa y en el sentido cultural modos de vida y constructora de símbolos” (Morenó, 2011, 165).

Por tanto, existe una historia ambiental del territorio tanto desde su riqueza ecológica (físico-biótica), como desde su dimensión humana (poblamiento, conflictos, organización, etc.), y de la historia ambiental desde la relación sociedad-naturaleza en el territorio. De este modo, se presenta una permanente transformación debida a la acción antrópica, en la que se establece una dialéctica relación: una naturaleza que transforma la cultura y a su vez la cultura transformadora del territorio y la naturaleza.

Si bien desde lo político-administrativo (estado/institución-nación) se trazan límites físicos, éste es rebasado por la naturaleza propiamente contenida en el territorio. De ahí que la lectura ambiental-territorial implique un campo de imbricadas relaciones espaciales más allá del simple límite físico, pues lo ecosistémico da cuenta, por ejemplo, de las entradas y salidas de materiales y energías, de desechos e impactos que de hecho trascienden la arbitrariedad del límite institucional. Entonces el territorio tiene una mirada eco-espacial, estudiado en la economía ecológica como la huella ecológica de un territorio. La pregunta, en este sentido, sería, cómo y cuándo la institucionalidad ha abordado el territorio de manera eco-espacial, por ejemplo, para dar razones de los impactos de la huella ecológica territoriales.

Se trata de incorporar un conjunto de variables en el gobierno del territorio porque éste mismo lo exige. Por tanto, su definición ha de atenderse como construcción histórica, social y ambiental en la que se exprese sus formas de existencia, ocupación, apropiación y distribución espacial. Su entendimiento ha de acoger las configuraciones socio-espaciales de poder, de acción y gestión de los actores, y que a la par constituye tanto espacios de terruño y vida o como de acumulación de capital. Entonces, es el territorio un escenario complejo de tensiones y conflictos que conducen o a equilibrios ecosistémicos o a in-sostenibilidades ambientales.

Sería ésta una perspectiva que considera como punto de partida a la naturaleza, para decir que en la disputa territorial ha de contarse cuáles espacios en conflicto: sea el suelo, el espacio público, las zonas verdes, el

agua, las selvas, el paisaje, etc., que, en últimas, son bienes comunales; pero, también, han de contarse aquellos espacios referidos a la producción económica y a la organización social institucional del Estado.

En este sentido planteamos que:

- Históricamente los ejercicios políticos de gobierno y administración pública de los territorios en Colombia se han establecido sobre la base de corrientes desarrollistas externas y del poder político hegemónico de las elites, y la construcción de nación con miradas altivas y excluyentes del territorio y de sus gobernados. Será con la Constitución de 1991, como nuevo contrato social y político, que se intentará atenuar dicho desarrollismo que en el caso territorial y ambiental se impulsa a través de la descentralización, la autonomía territorial y el planteo de un Estado verde.
- Sin embargo, la complejidad del país implica grandes contradicciones para la administración de los territorios, que debiera asumir las desigualdades e inequidades socio-ambientales y territoriales devenidas desde la Primera República, pero profundizadas contemporáneamente por el modelo de políticas públicas, fundadas, a su vez, en la idea de *“mercado hasta donde sea posible y estado hasta donde sea necesario”* (PND 2014-2018). Ello toma sentido político en una nueva época que se anuncia con el posconflicto y la paz, y obliga a pensar una nueva institucionalidad y administración pública alternativa en el territorio.

Esto porque la problemática central del gobierno y de la administración política de los territorios ha sido el triunfo del modelo del poder político hacendario (Guillen, 1996) que excluyó cualquier otra perspectiva comunitaria, asociativa y democrática de los territorios y de poder político en términos de la participación de la mayoría de la población. Dicho modelo se basó en la mirada señorial, altiva y excluyente de los pobladores ancestrales de los territorios, sobre el cual el Estado y la Administración Pública del territorio colombiano se organizó; es decir, históricamente poco o nada se incluyó a dichos pobladores, corolario de conflictos posteriores.

De ello se derivan otras problemáticas que permiten revisar qué ha sido la administración pública. Una de ellas es el desarrollo desigual regional que se evidencia en las disparidades territoriales durante la Primera República y mantenidas en la Segunda. En esta última, sobre la base del

orden constitucional de 1991 se esperaba un proceso que las superara, pero la realidad política, desde entonces, va a mostrar que las regiones han seguido por la vía de la incorporación al circuito económico del capital, ahora global, que profundiza aquel desarrollo dispar y desigual. Un ejemplo es el caso de la Altillanura colombiana mediante la puesta en marcha de proyectos agroindustriales, tales como monocultivos de palma, caucho, caña y los megaproyectos extractivos petroleros, con el lado oculto de las afectaciones ambientales de los sabanales y morichales de la Orinoquia y los problemas sociales de la población de colonización.

Vale precisar, sin embargo, que el orden constitucional prometió un avance político territorial al consagrar el Estado social de derecho, así como la descentralización, la autonomía territorial, ideas consecuentes con la modernidad política en cuanto a la participación ciudadana y de terceras fuerzas, y con la modernidad societal en cuanto al despliegue de la nueva generación de derechos colectivos y ambientales. Pero, serán las contrarreformas, devenidas sobre todo desde los gobiernos del 2002 al 2016, con las que van a presentarse los grandes antagonismos sociedad-Estado, Estado central versus Estados regional-locales, que terminan por debilitar esas modernidades y ser postergadas una vez más, con lo cual el territorio es presa directa de tales contra-reformas.

De esta manera el manejo institucional y administrativo se hace más contradictorio y conflictivo. La puesta en marcha de políticas públicas e instrumentos de políticas de planeación del desarrollo así pueden ilustrarlo; en el caso ambiental (también social y económico), a pesar de la importante institucionalidad ambiental nacional y regional que inauguró la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 con el Sistema Nacional Ambiental (SINA), desde las contrarreformas, ha venido presentando altos niveles de degradación que suscitan los modelos de economía agenciados, que no encajan con la vocación de los suelos de los territorios, ni con las formas de economía campesina, ni con las expectativas de las poblaciones.

Es un proceso que constituye y recicla las brechas entre gobernados y gobernantes, que ilustra otra de las problemáticas referida en concreto a la dinámica conflicto y paz y que en el marco del proceso de negociación de la Habana es atravesada por las fuerzas que quieren mantener el poder hacendario latifundista, las fuerzas que pujan por profundizar el modelo modernizante, y las fuerzas que, tantas veces aplazadas, devienen justamente de los territorios y que denominamos del campesinado étnico y popular.

Para acabar con el exterminio, exclusión y marginación, es decir, el conflicto, se diría que en clave de esa dinámica es urgente el tiempo del postconflicto para transitar a una construcción de paz territorial, como se ha discurrecido desde el gobierno nacional, y que exigiría posicionar las fuerzas populares, sin menoscabo de las otras. Constituye entonces pensar y hacer una nueva acción del Estado y de sus aparatos para el buen gobierno de los territorios. Veamos con más detalle tales problemáticas.

CONFIGURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TERRITORIO

Poder político hacendatario

La figura del poder político en Colombia lo constituye el triunfo del modelo hacendatario (Guillen, 1996) sobre las comunas y las estructuras asociativas (primó la hacienda sobre el común en Santa Fe, Tunja, Santanderes, Popayán). Aspecto que marcó la historia posterior del país. En ese modelo el poder político se hace por los caciques o caudillos regionales con lealtades adscripticias de sus subordinados, con consecuencias de participación política restringida de la población en la toma de decisiones, las cuales son solo en función de las elites regionales. Sobre esa figura se estructuraron los partidos políticos que se sirven del aparcerero, del pequeño minifundista, de los comuneros a finales de siglo XVIII, del comerciante, del peón, de los artesanos y su sociedad a mediados del siglo XIX y de la exclusión de las terceras fuerzas políticas frente al bipartidismo durante el siglo XX y XXI.

Se trata entonces de un poder que usa y abusa de lo público para la acumulación de capital, además que lo sustenta sobre la base de un modelo autoritario y un derecho señorial eficaz para su legitimidad. Un poder constituido en la idea de un racionalismo rentista de la gran propiedad latifundista y de la economía extractiva (de minería y de servidumbre).

“El modelo social de la hacienda implica ciertas normas esenciales para su desarrollo (...), el ejercicio de una autoridad paternalista y autoritaria sobre sus subordinados, el nacimiento de una solidaridad adscripticia y hereditaria entre los miembros de la asociación hacendaria, proyectada luego a toda la sociedad y sus instituciones (...), la adulación como herramientas para la movilidad social y la concepción de la autoridad como un derecho señorial y no como un mandato social para la obtención de servicios sociales” (Guillen, 1996, 231).

Este será, por tanto, el modelo político dominante en el territorio, que tuvo incidencia en la constitución de su forma de gobierno y de su administración pública, y que se ha estudiado en términos tradicional como “administración pública pre-burocrático y burocrático” (citado en Saldias, 2015, s.p.) que, en efecto, ha restringido otras formas asociativas diferentes de la estatal para el manejo de las riquezas naturales comunales.

“A menudo las elites han sido consideradas como un obstáculo para la formación de sociedades más democráticas, prosperas e igualitarias y... un obstáculo para el desarrollo sostenible y para establecer un enfoque más equitativo sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales”. (Bull, et al., 2015, 171).

Por esta vía, en consecuencia, la instituciones estatales se fundan sin incluir favorablemente a las comunidades locales y territoriales (pueblos campesinos indígenas, raizales, afrocolombianos) que son quienes históricamente han construido, no sin contradicciones, relaciones más sostenibles con los territorios. Dicha no-inclusión será causa estructural de los problemas e ilegitimidades para el gobierno y la administración de los territorios.

“Colombia sí que ha sabido copiar las formas foráneas de hacer política y legislación ambiental (así copiamos las figuras de reservas naturales como parques nacionales naturales), pero muy poco ha sabido aplicar el derecho comparado interno ambiental que retome lo mejor de las costumbres de comunidades étnicas y campesinas sobre uso cuidadoso del ambiente y el respeto con la naturaleza, es decir, somos muy amigos de traer el derecho comparado externo sin tener en cuenta los conceptos ecosistémicos y concretos de nuestra realidad ambiental y cultural” (Mesa, 2009, 11).

Participación y autonomía territorial

La historia de no-inclusión parecía romperse con la Constitución de 1991. Esta, reconocida como progresista, por cuanto consagró la diversidad (pluri-étnica, pluricultural) como aspecto esencial de riqueza y construcción de un orden más justo, incluyendo derechos fundamentales (Uprimy, 2001). En el caso del territorio estableció como novedades la autonomía territorial, la participación ciudadana, la nueva generación de derechos y la garantía de los mismos mediante mecanismos de exigibilidad. Es decir, a través de Estado social de derecho se contemplaba la constitución verde.

Podría afirmarse que la primera década de la constitución de 1991 posibilitó abrir espacios democráticos con el desarrollo de las tercerías políticas y de la autonomía territorial. Sin embargo, después de esa década y contra las luchas sociales y políticas que se favorecían por primera vez de mecanismos y espacios de participación, las elites hacendarias, entonces vinculadas con el capital global, se implementa la contra-reforma constitucional y política, alejando la materialidad del Estado social de derecho y afectando el poco camino recorrido de las autonomías socio-ambientales territoriales.

En el artículo 40 de la Constitución y en la Ley 134 de 1994 se establecieron derechos ambientales y territoriales referidos a la defensa del agua, los páramos y los territorios. Se activan mecanismos de participación ciudadana tales como las consultas populares, referendos, iniciativas populares normativas, cabildos abiertos, audiencias públicas, veedurías ciudadanas y acción de tutela. Dichos mecanismos tienen su herencia y fuerza en las luchas sociales históricas de las comunidades, campesinos, jóvenes, movimientos urbanos, movimientos ambientalistas. Pero la puesta en acción de esta apertura democrática ha tenido muchas cortapisas, limitando la defensa de los territorios y de lo verde que hacen sus pobladores. Algunos ejemplos se ilustran en la tabla 2.

Tabla 2
Mecanismos de Participación en defensa del ambiente y los territorios

Fecha/ Año	Zona geográfica	Mecanis- mo	Pregunta o asunto	Resultados	Análisis
2000	Bogotá D.C	Consulta Popular Municipal	¿Está usted de acuerdo (si o no) con establecer la celebración de un día sin carro a partir del 2001?	Se realizó y Procedió	Consulta que ha sido exitosa pues se ha mantenido durante 15 años.
2006	N e m o - con-C/mar- ca	Consulta popular	¿Está usted de acuerdo (si o no) con que se realice en el M/pio un Relleno Sanitario Regional?	Se realizó y Procedió	

	M/pio de Piedras-Tolima	Consulta Popular Mpal.	¿Está usted de acuerdo (si o no) que se realice en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación y transporte provenientes de explotación minera aurífera...? (Minera La Colosa-AGA)	2995= NO 24= SI	La empresa Anglo Gold Ashanti -AGA demandó la nulidad de la consulta. El Gobierno Nal. Había emitido (Abril 2013) el Decreto 934 que radicó exclusivamente en Minambiente, CAR y los Distritos Especiales, la Facultad de establecer Zonas excluidas de Minería, en un intento dirigido directamente a neutralizar la Autonomía Territorial de los Concejos M/pales y Asambleas Departamentales y a tipificar disciplinariamente esa facultad como un "exceso del ámbito de sus competencias" (Procuraduría General de la Nación.
2013 (15 de Dic.)	Tauramena-Casanare	Consulta Popular Mpal	¿Está usted de acuerdo (si o no) con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de Hidrocarburos en las Veredas San José, donde se ubica la Zona de Recarga Hídrica del Municipio de Tauramena?	4610 = NO número suficiente para que procediera la Consulta	Las consultas populares en ciernes (Piedras y Tauramena), la Procuraduría estimó que podría terminar los procesos disciplinarios con sanciones o destituciones de quienes alentaron dichas consultas con el fin de minar el respaldo político, institucional que han tenido las Comunidades en sus Territorios.
2010	Colombia	Referendo por el agua	El Estado debe garantizar la protección del agua en todas sus manifestaciones (...) y el agua es un derecho humano fundamental (...)	Fueron avalladas por la Registraduría 2.039.812 de firmas y en el Congreso de la República, el referendo fue negado por falta de quórum	Lo ocurrido demuestra que el Congreso colombiano y la Cámara de Representantes, como instituciones son escenarios antidemocráticos adversos a la participación ciudadana.

Fuente: (Murcia, 2014) y aportes propios

Las conclusiones de estas experiencias participativas en defensa de los territorios y de lo ambiental señalan las paradojas de la participación ciudadana y de la apertura democrática en el país:

- Si bien las cuatro experiencias de consultas populares citadas fueron exitosas en su realización, no así el referendo por el agua realizado en los municipios de Piedras-Tolima y Tauramena-Casanare donde, a pesar de que la población se manifestó en un alto porcentaje a su favor, en el Congreso de la República no prosperó, además de que las decisiones de políticas públicas fueron en contravía al pronunciamiento de la población.
- Se han aplicado sanciones disciplinarias y destituciones por parte de la Procuraduría General de la nación, para desestimular decisiones autónomas del manejo de los territorios.
- El debate sobre la propiedad del subsuelo que diferentes altos funcionarios han puesto, por ejemplo Minminas y energía en Tauramena que afirman a la *nación* como propietaria, ha llevado a desautorizar cualquier competencia municipal al respecto, a no ser que ésta sólo se concentre en el ordenamiento de los suelos.
- La Corte Constitucional ha legitimado el desmantelamiento de la autonomía Territorial en cuanto a la participación de lo ambiental, pues los alcaldes han tenido que entrar a *concertar* que es más bien de ceder su decisión local a la llamada autoridad supuestamente competente.
- Prima la idea de *utilidad pública e Interés general* (así como el de *nación*) que no tiene en cuenta, paradójicamente, el interés de las comunidades. Aspecto que constituye un debate relevante en la administración del territorio, porque los grandes megaproyectos de entrada son declarados de utilidad pública e interés general como se ha reafirmado con la represa el Quimbo en el Huila, represa Hidroituan-go en Antioquia, la explotación minera en La Colosa, etc.), con grandes impactos socio-ambientales en los territorios. Y la pregunta de la población es “dónde queda la utilidad pública e interés comunitario y territorial”.

Son conclusiones que plantean conflictos entre el Estado central y los subnacionales, entre cosmovisiones sobre cómo se gobierna el territorio. Pero ha primado la ejecución de megaproyectos nacionales por encima de los proyectos territoriales que demanda la población; priman

las políticas públicas e instrumentos de políticas en los territorios que obedecen los estándares internacionales pero que desobedecen las exigencias propiamente territoriales.

Así que las poblaciones, que han recurrido a exigir la aplicación de mecanismos de participación constitucional, pero que ellos mismos traen sus límites, llevan a que sus demandas quedan al margen de las decisiones o recurren a espacios extra-institucionales para hacer viables sus proyectos. Es un proceso conflictual que refleja el déficit incluso de democracia representativa, así como el déficit social y ambiental que subyace en la justicia ambiental por parte del Estado central y regional.

“En líneas generales, puede concluirse que en el país existe una variada gama de mecanismos de participación ciudadana, diseñados de tal manera que el derecho a la participación, en sí mismo, no puede concretarse; se trata de una especie de ley del embudo en la que el espíritu de la norma que crea el mecanismo es amplio, pero va siendo restringido a medida que es reglamentado y puesto en marcha” (citado en Murcia, 2014, 19).

¿Estado verde en Colombia?

Debido al articulado ambiental se ha dicho de la Constitución es verde y, por tanto, grandes son las responsabilidades estatales que, a su vez, le llevaron a ser denominado *Estado verde*. Sin embargo, múltiples factores van a impedirlo incluso desde su promulgación:

- Instituciones ambientales y la administración pública de los territorios no han incorporado suficientemente la riqueza ecológica del país, sus ecosistemas y su biodiversidad. La creación de los cinco Institutos de investigación científica ambiental (Sinchí, Invemar, Ideam, Humboldt e IIAP) en el marco del SINA fue un gran avance para desarrollar un inventario aproximado de los ecosistemas y la biodiversidad del país; no obstante las entidades territoriales y los ministerios, los institutos descentralizados y las Agencias, expresión y concreción del Estado, se han quedado limitados al incorporar ese inventario que representa el conjunto de la riqueza ecológica del país, para la toma de decisiones nacional y en materia de políticas públicas. Por el contrario, se persiste en una mirada marginal y utilitarista de la misma.

- En dicha institucionalidad y administración ha sido más dicente la lectura homogénea del territorio, obviando la diversidad y la complejidad ecosistémica de las regiones del país tal como puede contrastarse entre la selva húmeda tropical del Pacífico y Amazonas, los sabanales de la Orinoquía y Caribe, los valles inter-andinos y la riqueza marina. Si bien, arriba referimos las disparidades territoriales del desarrollo del país, es relevante señalar que los procesos de planeación del territorio han sido establecidos desde el centro del país, trazando megaproyectos de desarrollo, minería, petróleo, ganadería extensiva, represas, monocultivos agroindustriales, etc., que no han tenido en cuenta la diversidad y heterogeneidad de las demás regiones colombianas.
- El modelo económico neo-extractivista ha primado sobre cualquier interés de protección y conservación ambientalista. Se evidencia en los últimos cuatro planes nacionales de desarrollo en los que la minería ha sido el motor de crecimiento económico (locomotora minera) y base de las exportaciones y los commodities; se evidencia en el poder decisional de Minminas y Energía, de la Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH- y de la Agencia Nacional Minera –ANM- sobre las entidades directamente ambientales como de Minambiente y de la misma ANLA; también, se evidencia en la gran cantidad de títulos minero otorgados en los últimos diez años en Colombia, muchos de ellos sobre zonas frágiles como los páramos.
- Todo ello se complementa con un reducido presupuesto y gasto ambiental del país que históricamente no alcanza el 1% del PIB.
- Es decir, en el modelo de desarrollo colombiano, como lo ha señalado la propia OCDE, ha habido un gran consumo de naturaleza, degradación y conflictos socio-ambientales (OCDE, 2015, citada en el Plan nacional de desarrollo 2014-2018).

Este conjunto de factores, unidos a la vulnerabilidad institucional de las entidades responsables de la política ambiental en Colombia (Ministerio de Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales -CAR, entidades territoriales, etc.), dificultan la tarea de cómo hacer más verde al Estado colombiano (Mance, 2008, 202).

El Ministerio de Ambiente colombiano ha estado marcado por fluctuantes perspectivas y decisiones políticas (...). Su creación fue producto de la transformación institucional del gobierno de

Gaviria, luego las reformas de los gobiernos de Samper y Pastrana y la reforma que más afectó al ministerio fue la de Uribe I, en gobierno de Santos I también se reformó el Minambiente. “Los cambios políticos (reformas) fortalecen o debilitan las instituciones, sobre todo las de nivel central (...). El caso colombiano sugiere que las instituciones emergentes se debilitan más rápidamente que lo que se fortalecen. La vulnerabilidad plantea un obstáculo potencial para el desarrollo de instituciones ambientales fuertes y, por consiguiente, para el proceso de hacer un Estado más verde” (Mance, 2008, 211).

INCIDENCIAS DE LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Colombia: un territorio complejo

“(...) el conjunto de ecosistemas que llamamos Colombia es uno de los más complejos del planeta y la sociedad que hemos construido es muy diversa pero es demasiado simple, son muy pocas las personas que deciden (...). Colombia, más que rico, nuestro territorio es extremadamente complejo (...) esa extrema complejidad no ha determinado pero si ha influido en la forma en que se pobló, en el ejercicio de la autoridad en el territorio y en la acumulación de capital” (Carrizosa, 2008, 8 y 14).

El planteamiento de la complejidad ecosistémica de Colombia puede evidenciar una visión esencialista -como si fuese el único país complejo- y también cierto determinismo geográfico. Por el contrario, la complejidad, si se sigue a Carrizosa, implica asumir un punto de vista ecosistémico, porque es propio del territorio y que su poblamiento de alguna manera ha asumido. Sin embargo, no lo es para el caso de cómo crear riqueza económica y de cómo administrar institucionalmente desde el Estado.

Es claro que lo complejo ecosistémico -dada la diversa geografía, clima, ecología, sistemas montañosos, etc.-, ha sido desconocido históricamente por el ejercicio de autoridad y control del territorio.

A pesar de que el país presente una institucionalidad ambiental regional, lo cual es visto como fortaleza en América Latina, un aspecto, que se deriva de la no atención a la complejidad territorial, es la difícil gestión ambiental territorial, ilustrativa en las palabras de Carrizosa:

“(…) la explicación de los relativos fracasos y de las dificultades que se encuentran en el ejercicio de la gestión ambiental es más profunda, radica en la extrema complejidad de la estructura física, biótica del medio ambiente, en la magnitud de los procesos socioeconómicos y en los conflictos ocasionados por las interacciones entre esas estructuras, los procesos, las instituciones y las personas que tratan de aplicarlas”. (Carrizosa, 2008, 29).

Se entiende, entonces, que ese *territorio complejo* no ha sido incorporado por el gobierno y la administración pública. Hasta dónde lo contemplan, por ejemplo, los programas de gobierno de los municipios (Planes de desarrollo municipal –PDM) si no han tenido en cuenta un inventario del estado de los recursos naturales locales y que, por lo mismo, ampliamente han dificultado un manejo territorial sostenible. Puede, por tanto, comprenderse que no solo es el desconocimiento de dicha complejidad ecosistémica, sino también el de la complejidad cultural –sobre la cual se ha contado relativamente la construcción hegemónica, devenida de los procesos de conquista y colonización aún de racionalismo ilustrado-utilitario, determinantes de la economía y la organización societal y política-, lo que ha dificultado un ejercicio de gobierno y administración del territorio nacional desde él mismo.

Disparidades y asimetrías de la Primera República

Colombia ha seguido la línea clásica de desarrollo del mundo capitalista visto como crecimiento económico, supuestamente para mejorar las condiciones de bien-estar y progreso de la población y de sus regiones, máxime cuando desde los años 50 del siglo XX se estableció dicho desarrollo para los países llamados atrasados, como premisa de crecimiento económico para salir de la pobreza y así alcanzar a los países del capitalismo moderno. La pregunta que surge es hasta dónde el país se ha beneficiado de dicho desarrollo en tanto crecimiento económico o, por el contrario, hasta dónde dicho desarrollo ha significado más pesadillas que propiamente bien-estar económico para el conjunto de la población y sus territorios. Es decir, cuáles y cuántos son los costos ambientales (externalidades) surgidos dentro de por lo menos los sesenta y cinco años de la implementación de ese desarrollo económico.

Se trata de un desarrollo ejecutado y asentado en la bio-región Andina y en la bio-región Caribe fundamentalmente como economía extractivista (de biomasa y materiales minero-energéticos), de monocultivos de ba-

nanas, café, cacao, flores, caña de azúcar, ganadería extensiva, cítricos y, recientemente, palma aceitera, algodón y maíz transgénico, caucho, minerales y energía como oro, plata, platino, níquel, ferroníquel, carbón y petróleo.

Son bio-regiones beneficiarias de ese desarrollo que se concreta uno: en la metabolización económica, referida a los procesos de producción económica que incorporan gran cantidad de biomasa, materiales y energía para la generación del PIB económico y la acumulación de capital y que, como lo afirma Alier, es comprendida desde las fuentes de la Economía Ecológica como “una visión sistémica de las relaciones entre economía y medio ambiente” (2004, 36); dos: en la realización de plusvalías, es decir, de riqueza creada a través de la industrialización (empresas instaladas) y que se señala como progreso en términos de indicadores económicos, en especial, para las grandes ciudades y su población.

Son paradójicas las circunstancias de ese desarrollo, pues las economías de aglomeración de aquellas regiones Andina y del Caribe y sus polos de desarrollo, por un lado, se han dado en desmérito de otras regiones y territorios, por cuanto han generado desigualdades disparidades con respecto a otras regiones territoriales. Por otro lado, ese desarrollo, ya asimétrico, debido a priorizar su orientación hacia el crecimiento económico, se articula con el modelo político centralista, reafirmando las economías de enclave y rentista, el racionalismo y utilitarismo de las elites frente a las dinámicas propias de los territorios urbanos y rurales nacionales ya copados por la decisión tecnocrática de la planificación de ese desarrollo.

Esta es una historia que atraviesa los modelos de enclave, diseñados como zonas de extracción y exportación de materias primas (siglo XIX); los modelos anglosajones de las cuencas hidrográficas (mitad del siglo XX), los modelos de polos de desarrollo de las ciudades–regiones (hacia finales del siglo XX); y los modelos de la globalización económica mediante las aglomeraciones y clústeres⁸⁴ más conocidas como las zonas francas y zonas empresariales (siglo XXI).

Modelos estos que implementan desarrollo *económico* para algunas regiones y territorios, pero con dificultades socio-económicas para otras, cuyo impacto es de desigualdad y marginación, pero quizás con beneficios ambientales al no darse dichos desarrollos.

⁸⁴ Los clúster son factorías “para hacer referencia de la sinergia de empresas y la concentración geográfica de actividades en las zonas prospectables” (Svampa, 2014, 147).

La economía política ha explicado estas desigualdades territoriales. Desde el keynesianismo, para señalar que esas formas de economías de aglomeración y polos de desarrollo no permiten escenarios de competencia perfecta y economías de escala constantes y crecientes.

“Desde el pensamiento keynesiano, se señala que no solo las diferencias en los factores de producción y las tecnologías hacen que los países se especialicen en las cosas que hacen relativamente bien y comercien. En particular las economías de escala o rendimientos crecientes (internas o externas), hacen ventajoso para cada país especializarse sólo en la producción de un rango limitado de bienes y servicios. Sin embargo, estas economías de escala que generan benéficos flujos de comercio internacional, son también responsables de dos fenómenos paralelos: por un lado, la consolidación de monopolios y con ello, el fenómeno de la aglomeración o conformación de polos de desarrollo que intensifica el desarrollo desigual”. (Pérez, 2007, 47).

Por su parte, desde la corriente dependientista, ya se preveían las desigualdades centro-periferia. Desde el marxismo, también se afirmó que el capitalismo se asienta donde pueda obtener mayores tasas de ganancia, como puede apreciarse actualmente a través de facilitar exenciones de gravámenes fiscales y dumping laboral y ambiental.

“En el enfoque de la dependencia se pueden distinguir dos versiones: a) la reformista que sostiene que es posible superar el problema de la dependencia reformando el sistema capitalista, cuyos principales representantes son Fernando Enrique Cardozo, Enzo Faletto, Oswaldo Sunkel, Celso Furtado y Aníbal Pinto, autores asociados a la CEPAL en los sesenta y setenta, y b) la marxista, según la cual, solo una revolución socialista puede resolver los problemas de la dependencia y el subdesarrollo. En esta versión se inscriben los trabajos de Ruy Mauro Marini, Theotonio Dos Santos, André Gunder Frank, Oscar Bravo, Aníbal Quijano y Antonio García, la mayoría de los cuales fueron producidos en la década de los setenta” (Moncayo, 2004, 55).

La cuestión territorial y el desarrollo como objeto de estudio, involucra así a la economía regional-territorial respecto de las a-simetrías territoriales, la des-concentración espacial de las economías, los retornos de la inversión (empleos, regalías, infraestructura, etc.), la inter-dependencia y complementariedad económica de los territorios y, finalmente, los be-

neficios económicos de la riqueza producida desde los territorios en un escenario de superación de los dualismos regional-territoriales.

Lo anterior exige pensar, precisamente, que una condición política democrática, respecto de la riqueza económica de una región, no conllevaría la pobreza de otra, sino la complementariedad económica y que la redistribución de los beneficios fuera el eje articulador de las políticas públicas territoriales.

En este sentido, en las regiones y territorios colombianos después de dos siglos de desarrollo económico y el centralismo político se ha creado amplias asimetrías y brechas regionales. Por ejemplo, no es comparable la pobreza del desarrollo de la región pacífica a pesar de su riqueza natural frente al desarrollo alcanzado por los territorios de la región central, inclusive frente a la misma región Caribe. Igualmente, al interior de los territorios se presentan también disparidades socio-económicas por cuanto se ha persistido en favorecer emprendimientos económicos que, por lo ya dicho, de hecho invisibilizan, excluyen, marginan a unos. Precisamente, en el orden global, también se ha *globalizado* dicho fenómeno encontrándose en los países del capitalismo del llamado norte un tercermundismo.

En el caso del espacio urbano, los procesos de gestión pública (planificación espacial –ordenamiento, infraestructura y usos del suelo), sometidos a los intereses del mercado (como regulador y decisor de la política administrativa pública, por ejemplo, las CAR) a través de las tasas de plusvalía, de rentas del suelo, etc., hacen más crecientes las disparidades territoriales (dualismo socio-económico, discriminación ambiental, y segregación socio-espacial). En Bogotá, las zonas del norte respecto de las zonas del sur, o en Bucaramanga, la zona oriental respecto a la zona occidental, pero, en general, en todas las ciudades colombianas y latinoamericanas.

Es lo que se ha definido en los estudios de política social como “fenómeno del dualismo latinoamericano” (Corredor, 1999, 47), para referir zonas y barrios *ricos* frente a comunas con bastante atraso y desigualdades estructurales (si se siguen el indicador del NBI-DANE). Y definido en política en los estudios de desarrollo urbano y ambiental como “segregación socio-espacial” y/o “discriminación e injusticias ambientales urbanas”. En todo caso, los sectores sociales de afectados por ciclos de violencia, con condiciones socioeconómicas marginales son ubicados en las periferias y en zonas de alto riesgo ambiental, sea por ríos contaminados, o sea

por zonas cercanas a los rellenos sanitarios (por ejemplo, los barrios mochuelo bajo y alto, la vereda Pasquilla en Bogotá. O el caso de las comunas en Medellín y otras ciudades del país).

A modo de conclusión, el proceso de acumulación capitalista en las ciudades, base de la idea dominante de desarrollo económico, ha llevado a colonizar y subalternizar no solo las áreas rurales de las cuales depende, sino al interior de las mismas ciudades en un proceso de asimetrías territoriales y de espacialización de la riqueza y de la pobreza.

*“Mercado hasta donde sea posible y Estado hasta donde sea necesario”
(PND 2014-2018)*

La perspectiva descrita arriba permite situar con mayor fuerza la razón histórica del Estado y de su administración pública dentro de la funcionalidad misma de la acumulación de capital. El Estado ha servido de apalancamiento para la creación de riqueza de las elites, y para ello se sustenta en una institucionalidad organizada en función del mercado que, históricamente, ha favorecido los negocios privados.

“(…) es una “lógica de la eficiencia y la eficacia administrativa que justifican la dinámica de acumulación de capital, por lo tanto, es preciso cuestionar y transformar la lógica de cuantificación y maximización de todos los recursos públicos y comunes, que llevan a una justificación de políticas económicas para la acumulación dentro del Estado, que no corresponden con esquemas democráticos, de inclusión y de cumplimiento de la función social del estado. Esta lógica neoliberal de eficiencia, y eficacia y maximización solo puede operar en un Estado dispuesto a acumular para invertir” (Martínez, et al. 2015, 66).

Son múltiples los ejemplos que ilustran la institucionalidad administrativa del territorio en función del mercado: plusvalías del suelo (urbano y rural), concesiones y obras de infraestructura -las 4G- mediante alianza público-privadas-, construcción de viviendas populares en sectores periféricos que favorece a los constructores, privatización de las basuras y de los servicios públicos en general.

De este modo, las ciudades están organizadas claramente en función del mercado, como aconteció recientemente en Bogotá, con las políticas de las basuras, las llantas, los parques públicos, la concesión de colegios, el crecimiento de la ciudad y su expansión urbana; o con la regulación,

hecha también en función del mercado, como sucede con los servicios públicos, el código minero, la ley 100, la ley 50 (salud, pensión y trabajo) etc. En general, se trata de una institucionalidad alejada de la justicia distributiva y de los sectores sociales que debieran gozar de una equidad social y ambiental.

En consecuencia, es clara la problemática entorno a lo público-estatal y a lo administrativo público del territorio en el país, pues el ejercicio que corresponde a uno y otro en el marco consagrado de 1991 de Estado social de derecho, está lejos de cumplirse, y más bien ha terminado por generar tensiones y conflictos -no solucionables en el mediano plazo-, y que han afectado, a su vez, la legitimidad y gobernabilidad territorial.

Son “(...) tensiones respecto de la toma de decisiones, tensiones relacionados con la comprensión de la democracia (si es representativa, si es participativa), entre los intereses del capital y las políticas sociales” y ambientales, “entre las lógicas de los aparatos y las agendas sociales” (Martínez, et al. 2015, 40).

El centralismo de Estado versus las autonomías territoriales; la puesta en escena de instrumentos de planeación versus la ocupación comunitaria del territorio; la apuesta del territorio en función del mercado versus la apuesta de los pobladores locales y comunidades nativas; una administración tecnocrática versus una administración deliberativa y participativa son expresión de tales conflictos, que limitan la posibilidad de una institucionalidad distinta.

CONFLICTOS TERRITORIALES

La actual fase de la economía globalizada, aun sustentada en la teoría de las ventajas comparativas y la división internacional del trabajo, ha conducido de nuevo a los países del sur global a la re-primarización de sus economías, mediante la implementación de megaproyectos minero-energéticos y la producción y exportación de biomasa para la metabolización ecológica y económica de los países del norte. Se constituye de esta forma la causa de las actuales tensiones y conflictos territoriales, que para el país significa que:

“(...) Colombia cuenta con una escena territorial problematizada, fundamentalmente por el hecho que en los mismos espacios se contraponen formas territoriales diversas, (e.g. modelos

económicos minero-industriales y modelos de producción familiar e indígena, los cuales casi siempre son excluyentes e incompatibles entre sí” (Mesa, 2014, 245).

La geopolítica internacional, como variable para abordar los conflictos territoriales, conlleva enormes impactos sociales y ambientales en los países del sur global, pero a su vez genera resistencias de la población y de los territorios explotados que, recientemente, son la base de conflictos ambientales. En esta geopolítica se deciden los megaproyectos por parte de las empresas transnacionales en acuerdo con los gobiernos del norte, los organismos, banca multilateral privada mundial y los gobiernos nacionales; por tanto, constituidos de manera inconulta con las comunidades y territorios locales.

Frente a ese panorama, el modelo económico neoextractivista en la mayoría de los territorios del país, hace adecuada una administración pública, efectuando una reforma institucional que garantice la inversión extranjera directa en el sector minero energético y ofreciendo garantías al capital internacional. Para este caso concreto, por ejemplo se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos que otorga mediante concesiones los bloques petroleros; la Agencia Nacional Minera que otorga los títulos mineros al sector privado nacional e internacional; la Autoridad Nacional de licencia ambientales ANLA que agiliza los trámites de licenciamiento ambiental minero-energético, restando competencias al Minambiente en términos del control, pero obedeciendo finalmente a la reestructuración institucional que exige las reformas estatales de Uribe I y II y Santos I y II.

Dentro de ello, se dan arreglos institucionales como el que ilustra la expedición del código minero (Ley 685 del 2001), producto del lobby por parte de los grupos mineros nacionales e internacionales y que constituye una “captura reguladora”⁸⁵ para legislar a su favor.

Otro de las variables en la comprensión de las tensiones territoriales es el conflicto armado, que también ha afectado la gobernabilidad, entendida como la capacidad del Estado y de la administración pública de responder a las demandas ciudadanas, como parte central de la legitimidad política; así, la gobernabilidad en los municipios, se haría eficaz al ofrecer políticas públicas acorde con el municipio y que redundaría en la legitimidad municipal. El conflicto armado ha dificultado la gestión pública, modificado la orientación de los recursos públicos (captu-

⁸⁵ El investigador Francisco Canal utiliza el término captura reguladora para referirse a la presión ejercida por los grupos políticos y económicos para que el Estado legisle a su favor (Canal, 2008, 353).

ra de rentas públicas), determinado el manejo de Alcaldías y Concejos Municipales y orientado la acción de las políticas públicas a favor de los actores armados.

En este contexto se presenta la “territorialización del conflicto”, esto es el “control territorial” (Velásquez, 2009, 185) donde se opera desde micropoderes que limitan cualquier participación ciudadana y autonomía local, dificultando incluso una administración pública liberal que es la contenida en la Constitución. Especialmente en el caso del paramilitarismo y de las mafias del narcotráfico, el objetivo por la administración municipal refleja un proyecto político de construcción de un nuevo orden –se diría frente al orden liberal de la Constitución- a la medida de sus intereses que, en últimas, es otra forma de mantener concentrado el poder de decisión en una elite política por cuanto cierra toda posibilidad de diálogo con otros sectores políticos y la ciudadanía.

Otra variable de tensión y conflicto, pero articulada con las anteriores, es respecto a las riquezas territoriales. Las disputas históricas por la naturaleza: minerales, agua, biodiversidad en los territorios nacionales; la selva por los árboles preciosos (taguas, ceibas, cedros, etc.) destinado al mercado maderero como el caso del Darién en el Choco; la diversidad hidrográfica de grandes afluentes (Rio Cacarica, Atrato, Yuma o Magdalena, etc.) las tierras que cruzan los diversos pisos térmicos que han sido acaparadas con el objetivo de siembra de extensas plantaciones bananeras, o la apropiación de baldíos en la Orinoquia para los megaproyectos caucheros, palma aceitera, pastoreo de búfalos y proyectos agroindustriales, o como lo muestra la *pacificación* del Magdalena Medio con el objetivo de la apropiación de la riqueza minera, petrolera y tierras destinada a los monocultivos palmíferos, como resultado, además, de décadas de violencia.

En este orden de ideas es que puede situarse *lo viejo y lo nuevo* de la administración y el control:

“Las pocas experiencias de gobierno y administración progresistas en el país se han visto limitadas y supeditadas al ordenamiento jurídico y control público instituido (...). Hay instituciones, como la Contraloría que desempeñan un papel de vigilancia para el cumplimiento de las normas del estado, por ejemplo, en la contratación pública. Y la tensión entre lo viejo y transformador nuevamente se manifiesta en ese órgano de control (...) pero, también, lo es la jurisprudencia. Si un juez dice

cumpla esto, aunque no se esté de acuerdo, aunque no vaya con el programa de gobierno, toca cumplirlo. Programas que algunas veces se han trabajado con las comunidades (...) son inflexibilidades” (Martínez, et al. 2015, 47).

Cuando Max Weber planteó la burocracia en relación a un funcionamiento racional que se materializa con normas, funcionarios y control; pero muchas veces la carga de la burocracia racional se convierte en un obstáculo en un gobierno y administración democrática, dificultando atender suficientemente las demandas ciudadanas. Y las tensiones entre lo viejo y lo nuevo de la administración pública se explicitan en esa la carga burocrática, así como en los entes de control público (contraloría, personería, procuraduría, etc.) que ponen en jaque políticas públicas favorables al territorio y a los intereses populares porque se estaría afectando al gran capital y deteniendo el desarrollo⁸⁶.

“Es imposible, en el marco del capitalismo, plantearse reformas o políticas públicas, sin considerar a las empresas y a los capitales que monopolizan ciertas áreas de la economía. Parte de la caracterización revela como el Estado permite y es condición de posibilidad para la reproducción del capital, su circulación y la apropiación de riqueza por sectores específicos de la sociedad. Basta con pensar en la infraestructura vial y de transporte, de vivienda, de energía, de salud y, por supuesto, de armas” (Martínez, et al. 2015, 52).

Lo anterior supone no solo dificultades en la toma de decisiones públicas que apunten a la disminución de las inequidades, sino que el Estado y su manejo de lo público y de la administración pública, se han constituido en trampolín para el enriquecimiento y acumulación de capital de los sectores privados, haciendo uso, justamente, del acceso *privilegiado* de la toma de decisiones.

Pero tal situación acontece cuando se legisla y modernizan las instituciones en favor del capital, tal como sucede en el país con los proyectos minero-energéticos, la construcción de infraestructura (vías 4G), la pri-

⁸⁶ En muchas oportunidades, entidades de la Administración Pública, sean del orden del control fiscal, sean disciplinarios o sean jurídicos, terminan atendiendo el cumulo de procesos administrativos creados por la institucionalidad política dominante, e impidiendo la puesta en acción de políticas públicas favorables a lo popular y en beneficio ambiental. Podría pensarse, por ejemplo, hasta dónde las decisiones de la Alcaldía de Bogotá (2012-2015) sobre políticas públicas de los Cerros Orientales, del Cambio Climático, de modificar el POT (Decreto 364/2013), del Programa Basura Cero que, en términos generales, favorecían a la ciudadanía frente a los privados, fue objeto de señalamiento y control institucional con el argumento de atentar contra el capital privado.

vativación de empresas públicas, la creación de zonas francas y zonas industriales, la financierización de lo ambiental, el sistema privado de transporte masivo en las ciudades, los proyectos de vivienda social (VIS y VIP) y el cambio de uso del suelo rural y urbano.

En suma, en los procesos burocráticos estatales y en los órganos de control (contralorías, procuradurías, personerías y demás) se presenta un conflicto continuo entre quienes deciden prevalecer por políticas públicas progresistas y aquellos que garantizan el statu quo. El cambio de comprensión de lo público es un proceso de lucha política de largo aliento entre lo viejo y lo nuevo de la administración pública; una disputa entre quienes plantean continuidades y quienes plantean rupturas. Al final del día se intenta confrontar al viejo Estado burgués y a toda su compañía institucional.

Pero esto demuestra la persistencia de un tipo de administración que se conoce como tecnocrática que es toda una visión de mundo.⁸⁷

“Se ha construido en el Estado y al interior de las instituciones una serie de discursos tecnocráticos, una hiper-especialización acrítica, sin vinculación al proyecto político de cambio. Este saber se transmite a partir de planes de gobierno, de documentos con análisis cuantitativos; un saber académico que dibuja una realidad: la tecnocracia (...). Tecnocracia que ayuda a mantener el statu quo (...) Poco a poco, el discurso de los tecnócratas se ha instalado en el poder. Los liderazgos políticos se han debilitado porque el horizonte político no está claro. La realidad es más compleja que lógica. En las instituciones hay presiones políticas, ruptura entre lo técnico y lo político y la administración pública” (Martínez, et al. 2015, 43).

Tecnocracia que excluye políticamente mediante el saber de los expertos, pasaba en Bogotá en el año 2013 con la discusión de la modificación del POT en las audiencias participativas, con respecto de las discusiones de mezclas de usos del suelo, economías de proximidad, ciudad densificada, etc.

⁸⁷ Se entiende por tecnocracia aquello desde la administración pública funciona bien o mejor con arreglo a procesos administrativos racionales (eficacia, eficiencia y economicidad), sujeto a los presupuestos techno-científicos, y que se manifiesta abiertamente con el rol de los expertos que dominan un saber hacer frente al cual el conocimiento local o común no pesa por la falta de conocimiento científico -que dice él mismo que es científico-.

Entonces, la tecnocracia, a pesar de sus desastres, persiste en la idea de que el buen gobierno, la buena administración de un territorio, de una ciudad es ser gerente. Pero ello remite es al sector privado, pues supone eficiencia y eficacia en la gestión de lo público; es una noción circunscrita más al entorno de las agendas públicas de los negocios privados. De tal modo, se aprecia en el debate del ejercicio de gobernar y administrar lo público, por ejemplo, que gobernar una ciudad, no puede asumirse como gerenciar porque se trata de la vida política en la que la relación gobernados-gobernantes y sus coaliciones políticas constituyen lo democrático.

Límites de la administración del territorio

“Un Estado que no representa como la gente vive, es un Estado ilegítimo”

(César Giraldo en el Programa *Debates económicos*, 98.5 UN-Radio 24 de enero 2016).

El anterior epígrafe refiere, en efecto, que los problemas de legitimidad estatal advienen cuando se olvida u obvia el país nacional o el país real; es decir, que no cuentan los pobladores y gobernados en los asuntos más cotidianos y vitales en la acción de políticas públicas que, entonces, se presentan deficitarias de las soluciones locales y nacionales.

No basta, por tanto, que un Estado sea tecnocrático para el funcionamiento social, pues quedan por fuera los intereses territoriales locales a no ser para cumplir los intereses de las empresas globales. Por ello ¿hasta dónde es democrático el Estado? que esa representación de “todos somos Estado” se concrete, por ejemplo en el caso de los consultas populares municipales de Tauramena en Casanare y Piedras en Tolima, por cuanto la relación Estado, administración pública y organizaciones sociales, históricamente, se han establecido en términos de relaciones subordinantes, poco o nada potenciadoras de la organización social por medio de la cooptación de líderes (clientelismo político) en el ejercicio de lo público o bien por medio de la exacerbación de los mecanismos coercitivos (límites de la protesta social) que ha terminado por impedir la deliberación, la autonomía y la participación en el proceso de políticas públicas planteada desde las poblaciones y su movilización social.

Se puede dar la concertación desde las mesas sociales de diálogo sobre diversas problemáticas entre gobernantes y gobernados, pero cuyo resultado termina por diluir muchas veces la organización en las tramas de

la burocracia pública o en letra muerta de las actas de acuerdos de solución que nunca se finiquitan. Y al interior de las organizaciones, muchas veces, el asunto de recursos financieros para proyectos, también termina por fragmentarlas y concluyen en la mera presentación de proyectos. Son ejemplos: la mesa agraria, la mesa del quimbo, la mesa de hidrosogamoso que surgen de problemas y conflictos socio-ambientales en los territorios, pero cuya organización ha terminado cooptada, en medio de la *proyectitis institucional*, o siguiendo el ritmo burocrático. Un asunto que plantea debates teóricos y políticos, de democracia real respecto de las relaciones de las instituciones públicas y la sociedad, especialmente la sociedad orgánica.

Uno de tales debates tiene que ver con una clásica proclama sobre ser poder o ser gobierno desde las organizaciones sociales. Un buen ejercicio administrativo aparentemente conllevaba a ser gobierno, pero finalmente las experiencias mostraban que era insuficiente, pues se requería, a su vez, de programa social y político y de su implementación en un territorio, que probara un gobierno distinto a aquel del poder político real que no es más que las redes de poder de lo público, administrado por las elites y los grupos dominantes.

Hoy pensar ser gobierno únicamente trae consigo problemas de gobernabilidad precisamente por los impedimentos administrativos, jurídicos y políticos que ha venido ejerciendo el poder real sobre el poder formal, como ya lo señalaba el padre Camilo Torres en los años sesenta.

Otro de los debates se refiere a las reglas del sistema político que en el conjunto de América Latina poca legitimidad y más bien uso instrumental se hace. El fuerte peso del régimen presidencialista tanto en la toma omnímoda de decisiones de políticas públicas, como en la reforma de las instituciones públicas, así como en el desarrollo de un país, parece ser relevante para la no transparencia de las reglas.

En este sentido, la institucionalidad del Estado, en particular la de nivel central es bien vulnerable al cambio político (Mance, 2008, 179), en el que el ejecutivo se renueva cada tiempo, como ya se ha mencionado, por ejemplo, en relación al muy diciente Minambiente, cuya afectación decisional va a ser notorio desde el gobierno de Uribe I y II al gobierno de Santos I y II.

En ambos casos, el régimen político decidió las reformas del Estado y en ambos el Minambiente fue reformado para producir una mayor des-institucionalización: ello fue notorio en el caso de Uribe Vélez, y en el caso de Santos se suprimió competencias de Minambiente a través del otorgamiento y control de licencias ambientales a la ANLA. La pregunta es ¿cómo enfrentar y sortear la administración pública el cambio político? ¿Hasta dónde las reformas gubernamentales consolidan o des-institucionalizan los procesos sociales, políticos y ambientales?

EL ESTADO Y LO PÚBLICO EN ESCENARIOS DE POSCONFLICTO Y PAZ

Si se reconoce un país devenido de un largo periodo de conflicto político armado que ha afectado y dificultado la vida social, ambiental y política, no tanto así al ámbito de la economía en tanto crecimiento -que, por lo demás, no ha hecho disminuir el gasto en la guerra-, supone que una vez superado y cerrado el conflicto y firmada la paz, se entrará a una etapa de apertura a la gobernabilidad nacional.

Para ello, será necesario un nuevo contrato social como lo planteaba permanentemente en vida el profesor Guillermo Hoyos. Supone que el Estado y su aparato de gobierno administrativo re-organiza una nueva institucionalidad sobre la cual dar cuenta efectivamente material de los conflictos históricos en los territorios, de tal modo que la disputa por lo público y el estado continuará en términos políticos y no por la vía de las armas; es decir, que la discusión por la transformación institucional será una permanente batalla de las ideas y de la acción.

Entre el establishment y las alter-nativas territoriales de lo público administrativo del territorio en el posconflicto

Las lecturas que tiene el *establishment* del conflicto y la paz se definen en primera instancia en el Plan Nacional de Desarrollo *Todos por un nuevo país 2014-2018*, donde el territorio se concibe como un lugar para la inversión, y la paz territorial como la figura de consolidación de los proyectos estratégicos de inversión y de impulso de los extensos monocultivos, y de los proyectos mineros-energéticos en zonas prístinas en las que no era posible el aterrizaje del mercado. En el Plan se evidencia que el objetivo gubernamental sobre los territorios se guía con los Programas de Interés Estratégico Nacional –PINES- tanto para las zonas rurales como urbanas, complementado con la Ley de Zonas de Desarrollo Económico Especial –ZIDRES.

Se trata de una paz que garantice masivamente los negocios, ahí radica *el mercado hasta donde sea posible*, profundizando el modelo económico neoextrativista en los territorios; una agenda que diverge, una vez más, de la agenda de los movimientos sociales que habitan los territorios y de lo planteado y acordado parcialmente por los actores en negociación en la Habana.

Las alter-nativas, por su lado, afirman que no es permisible

“La supremacía de la tecnocracia sobre la política, pues resulta difícil para el ejercicio de gobierno de una izquierda progresista que reconoce la diversidad, el pago histórico del colonialismo, al igual el socavamiento de la producción capitalista que desplaza campesinas (os) de sus territorios. El estado republicano es, en buena medida, una resistencia a estas luchas y la tecnocracia en él, formada a lo largo de su historia, se convierte, por lo general, en un obstáculo para pensar en otras formas de institucionalidad, mucho más en un contexto en el que priman las prácticas tecnocráticas sobre las decisiones políticas”. (Martínez, et al. 2015, 44).

Por ello:

“¿Cómo pensar en las transiciones entre lo heredado y lo nuevo?, (...) la burocracia, su ritmo y su inercia es difícil de alterar. La burocracia se controla con el control popular y enorme transparencia. Es necesario cambiar la lógica de la burocracia en función de demandas de la sociedad, no solo una burocracia tecnocrática sino comprometida. Tiene que haber gente que se mueva por conciencia” (Martínez, et al. 2015, 49).

En éste último sentido, se entendería el control popular de lo público como alter-nativa, lo cual va más allá de los referentes modernos de lo público en tanto estatal. La administración pública funcionaría y obedecería sobre el mandato ciudadano (por ejemplo, mandatos de territorios libres de minería, libre de transgénicos, mandatos de la autonomía territorial y del respeto de las consultas populares territoriales). Visto así, una nueva administración requiere de mucha más ciudadanía territorial y ambiental, para que aquella actúe en consonancia con dichas ciudadanías, exigiendo cambios institucionales en pro de la sociedad, y ya no una sociedad en función de las instituciones como se ha establecido tradicional y normalmente.

Hacia la gestión comunitaria de lo público

“Se trata de buscar formas de gestión colectiva de lo público, que se construyan lejos de la dupla estado-mercado, como los dos únicos espacios posibles de gestión de los servicios públicos. Se apela a la necesidad de encontrar formas creativas de enfrentar los problemas cotidianos de la gente, con propuestas ancladas en soluciones pensadas por la propia gente y con mayores niveles de participación colectiva en los asuntos públicos, sin por ello desresponsabilizar al estado de lo que le corresponde” (Martínez, et al. 2015, 64).

Si se asume, en efecto, las alternativas, el Estado y la administración pública solo aparecerían como un articulador-facilitador que respalda los procesos de gestión comunitaria de lo público y garantiza su implementación, como por ejemplo ha ocurrido con la gestión pública de las comunidades urbanas-rurales respecto a los acueductos comunitarios, las reservas campesinas comunitarias, etc. De este modo, se plantea la emergencia de nuevos actores y decisores de lo público, nueva emergencia de lo público que, por ahora, no son reconocidos por la institucionalidad.

Se trata de la gestión colectiva y comunitaria de los bienes comunes o mejor comunales⁸⁸ que no transita por las lógicas de acumulación de capital que el mismo estado agencia, contraponiéndose así otra lógica de administración de tales bienes públicos en aras de la justicia distributiva y el bienestar general y no en función del mercado.

Desde este punto de vista se requieren lógicas administrativas que favorezcan lo público para el bien-estar general y para la vida humana y de las demás especies. Es decir, que la emergencia de lo público a partir de nuevos escenarios, actores y procesos, se refiere a la gestión pública comunitaria, étnica y popular que, de cuenta del mandato ciudadano alrededor de lo-s comunal-es. Se trataría, entonces, de un Estado y administración pública que incorpore de una vez por todas las subjetividades sociales del territorio, de aquellos sectores históricamente colonizados y subalternizados, pero que han mantenido una larga historia de sostenibilidad

⁸⁸ El profesor José Francisco Puella (ESAP) ha planteado el debate de los bienes comunes. Argumenta que este concepto ha sido cooptado por el nuevo neoliberalismo a través, de las ideas, por ejemplo de Elinor Ostrom, para quien los bienes comunes no implican común-unidades de solidaridad en la producción y reproducción de las relaciones sociales. Más bien, habría que asociar *comunes*, en lo ambiental, a los bienes de la naturaleza (agua, tierra, energía, selvas, etc.) en relación con la gente, las comunidades que los defiende y protege para el bien-estar colectivo suyo y de las demás especies, al igual que en la tarea de su gestión.

de sus territorios, conservando o transformando las riquezas naturales (agua, selvas, fauna y flora, etc.) en consonancia con los mismos. Comunidades que han demostrado históricamente ser más sustentables que las políticas públicas trazadas por el estado o las derivadas del mercado.

APUNTES FINALES

El tiempo de nuevos conflictos, de posconflicto y paz no concita la solución de los conflictos estructurales del país. El conflicto político por otras vías se mantendrá y será dable un largo periodo conflictivo de ajuste de las fuerzas en contradicción. Inclusive un sector de la sociedad seguirá dogmática y renuente a los cambios, pero será importante la coyuntura histórica de la solución negociada y política del conflicto para pensar y construir un nuevo contrato social que consista, en este momento de acuerdos, en un manejo de lo público-comunal que potencie las autonomías territoriales y el manejo autárquico de su desarrollo.

“El problema con el Estado es que el Estado es uno de los campos de disputa. Es una de las personificaciones centrales en la acumulación de capital”. (Martínez, et al. 2015, 73). En él se manifiestan las luchas del poder en las que es evidente que la acción de los proyectos de cambio desde lo popular se traduzca en posicionar políticas públicas e instrumentos de políticas que aseguren la equidad social y ambiental de los territorios. Un aspecto que exige nueva cultura política de quienes son hacedores de políticas, para no reincidir en los viejos esquemas de inmovilizar, cooptar o exterminar lo público-comunal. Se trataría, por ejemplo de los procesos de democratización de acceso a la renta para sectores históricamente excluidos, de un gobierno del territorio que no persista en políticas económicas depredadoras de la naturaleza, y en los daños y conflictos socio ambientales, se trataría de políticas públicas para la vida y no contrarias a ella.

“Las nuevas formas de gobierno, que se podrían pelear desde las viejas formas del Estado, vienen empujadas por lo diverso, por lo indígena, lo popular, lo campesino, lo urbano, lo feminista” (Martínez, et al. 2015, 75), también por los ambientalistas quienes, como parte del poder constituyente, han resistido e innovado emergencias colectivas territoriales frente a las disputas armadas, instituidas-burocratizadas, a través de una economía que hace sostenible la vida, y a través de formas diversas de administración y de gobierno.

El tiempo de la paz constituye una coyuntura para construir una nueva institucionalidad bien sea desde adentro del Estado o fuera del mismo, reconstruyendo los distintos procesos de hacer política y de las políticas públicas, donde la opción estatal sea la del *buen* manejo de los territorios. Sin embargo, en los nuevos posibles escenarios del conflicto, la paz hará factible que se incrementen las disputas por políticas e instrumentos de políticas que favorecen el mercado o políticas viables y sostenibles para la población, la naturaleza y los territorios.

Pero quedan aún los interrogantes de si las relaciones de fuerzas, surgidas desde el acuerdo de negociación de la Habana, dan para que el post-conflicto potencie una paz para el mercado o una paz con justicia social y ambiental. Una paz como oportunidad para incrementar y ampliar los negocios verdes en los territorios; o una paz que exija formas alternativas de gobernar y administrar los territorios y sus riquezas naturales.

BIBLIOGRAFÍA

- Martinez Alier, Joan (2004). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona-España, Editorial Icaria.
- Bull, Benedicte y Aguilar Stoen, Mariel (2015). "Cambios en las elites, instituciones y gobernanza ambiental. ¿Hacia un nuevo paradigma? En *Gobernanza ambiental en América Latina*. Castro, Fabio de, Hogenboon, Barbara y Baud, Michiel (coordinadores). Buenos Aires, Argentina, CLACSO.
- Canal, Francisco y Rodríguez, Manuel (2008). "Las corporaciones autónomas regionales, quince años después de la creación del SINA". En *Gobernabilidad, instituciones y Medio Ambiente en Colombia*. Rodríguez B, Manuel (editor). Bogotá, Foro nacional ambiental.
- Carrizosa, Julio (2008). "Instituciones y Ambiente". En *Gobernabilidad, instituciones y Medio Ambiente en Colombia*. Rodríguez B, Manuel (editor). Bogotá, Foro nacional ambiental.
- Carrizosa, Julio (2014). *Colombia Compleja*. Bogotá, Jardín Botánico José Celestino Mutis.
- Corredor, Consuelo (1999). "El problema de la pobreza: una reflexión conceptual". En: *Pobreza y desigualdad. Reflexiones conceptuales y de medición*. Bogotá, Cinep, Universidad nacional de Colombia.

- Guillen Martínez, Fernando (1996). *El poder político en Colombia*. Bogotá, 2ª edición Editorial Planeta.
- Mance, Henry (2008). “La política de la sostenibilidad: ascenso y declive del Ministerio del Medio Ambiente colombiano”. En *Gobernabilidad, instituciones y Medio Ambiente en Colombia*. Rodríguez B, Manuel (editor). Bogotá, Foro nacional ambiental.
- Martínez, Alexandra., Rativa, Sandra., Cevallos, Belén., y Mokrani, Dunia (2015). “El estado como instrumento, el estado como impedimento. Aportes al debate sobre la transformación social”. En *¿Cómo transformar? Instituciones y cambio social en América Latina y Europa*. Grupo permanente de trabajo sobre alternativas al desarrollo. Ecuador, Fundación Rosa Luxemburgo.
- Maya, Augusto Ángel (1995). *La fragilidad ambiental de la cultura*. Bogotá, Editorial Universidad Nacional: Instituto de estudios ambientales IDEA.
- Maya, Augusto Ángel (2000). *La aventura de los símbolos. Una visión ambiental de la historia del pensamiento*. Bogotá, Ecofondo.
- Mesa Cuadros, Gregorio (2009). “Quince años no es nada. Historia actual de la política y la legislación ambiental en Colombia”. En *Quince años de la política ambiental en Colombia*. Toro P, Catalina y Bernd, Marquardt. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Moncayo Jiménez, Edgard (2004). *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Moreno Quijano, Jaime (2011). “Territorio y medio ambiente en Colombia” En *Revista Polémica* Bogotá, ESAP marzo. N° 12.
- Murcia Riaño, Diana Milena (2014). *Mecanismos de participación ciudadana en defensa del ambiente y los territorios*. Bogotá, Censat Agua Viva, Amigos de la tierra-Colombia.
- Pérez Rincón, Mario Alejandro (2007). *Comercio internacional y medio ambiente. Mirada desde la economía ecológica*. Cali -Colombia, Universidad del Valle.

Saldias, Carmenza (2015). *Fundamentos del gobierno del territorio, para el campo de la primera asignatura del campo DPGT*. Cuarto informe unidad didáctica. ESAP, Bogotá.

Santos, Juan Manuel (2011). *Prosperidad para todos. Plan nacional de desarrollo 2010-2014*. Bogotá.

Svampa, Maristella (2014). “¿Territorios vacíos o territorios en disputa? Las sociedades locales, ¿entre las promesas incumplidas del desarrollo regional y el establecimiento de zonas de sacrificio? ¿Compite el avance de la explotación de yacimientos no convencionales con economías regionales preexistentes?” En *20 Mitos y realidades del Fracking*. Bertinat, Pablo y D’Elia, Eduardo et al. Buenos Aires -Argentina, Editorial El Colectivo.

Uprimy, Rodrigo (2001). “Derechos fundamentales, multiculturalidad y sociedad”. En *Modernidades, nueva Constitución y poderes Constituyentes*. Herrera, Miguel A. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Velásquez, Fabio (2009). *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Bogotá, Fundación Foro nacional por Colombia.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO TERRITORIAL EN LA GLOBALIZACIÓN

Mauricio Betancourt García⁸⁹

I. ENFOQUES Y DEFINICIONES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GLOBALIZACIÓN Y ENFOQUE TERRITORIAL

1.1 Las discusiones relacionadas con la Administración Pública

Para analizar el desarrollo de la administración pública y sus cambiantes funciones, estas se relacionan con diferentes momentos, procesos y acciones políticas de la organización del Estado, en este sentido la temporalidad y orientación de sus acciones, se define por quienes ostentan el poder al interior del Estado, a nivel cultural, político, ideológico y económico. Por tanto, es necesario tener presente en su interior los procesos, y las orientaciones de quienes tienen el poder, en esta dirección la definición de Galvis, tiene en cuenta:

“Al hablar de administración pública, nos referimos, principalmente, a la actividad relacionada con la ejecución de las decisiones del Estado. Más exactamente lo relacionado con los actos y las operaciones administrativas y a la planeación, la organización, la dirección y el control de las acciones gubernamentales, es decir, aquellos procedimientos que unidos a los esfuerzos organizacionales permiten cumplir con los fines del Estado” (Galvis Gaitán, 2016, pág. 26)

Pero cuando hablamos de los fines del Estado de cuál Estado hablamos, con qué fines y a quiénes representan esos fines. Así, en su control de fondo quienes lo rodean lo identifican en función del interés general, para sus negocios específicos, en consecuencia los intereses que este ha representado han sido coherentes, con un sector social, político y económico de la sociedad, el cual busca defender su Statu quo, esto no quiere decir que en su interior se presenten conflictos de corto plazo, sin embargo, la defensa estratégica del Estado se define relacionada con los actores que sustentan el poder, y, *“el poder para hacer algo(...) es siempre*

⁸⁹ Profesor Titular ESAP

el poder de hacer algo contra alguien, o contra los valores o intereses de ese alguien que están consagrados en los aparatos que dirigen y organizan la vida social” (Castells, 2010, pág. 37). Por tanto, al entender la administración pública como los diferentes procesos que permiten el funcionamiento del poder del Estado, siempre se buscan que estos sean los más eficientes y eficaces posibles.

1.1.1 Discusión Administración Pública disciplina

Un acercamiento a las definiciones y a la discusión de si la administración pública es una disciplina o una ciencia, encuentra un amplio debate acerca de ¿qué es?, y esto se inicia con una definición del profesor Galvis: *“podemos definir la administración pública como el conjunto de organizaciones y de personas que ejecutan las decisiones del gobierno, o las políticas públicas, o as leyes, actos u operaciones administrativas planeando, organizando, dirigiendo, informando, asesorando, presupuestando y controlando, con el fin de cumplir los fines asignados por el Estado”* (Galvis Gaitán, 2016, pág. 26); esto nos muestra que esta es definida como estructuras y procesos que son instrumento de las decisiones del Estado y, en consecuencia, presenta la concepción de un aparato administrativo, organizativo, planeador y ejecutor de las políticas de Estado, y en dicha dirección, son instrumentos funcionales del Estado.

Sin embargo, otros autores, buscan darle explicaciones con mayor alcance y las cuales van desde su no definición, *“por el estado actual de su desarrollo epistemológico -en la medida que esta- es más bien un área de intereses que una disciplina, más bien un foco que una ciencia en sí misma. Como la misma administración, su estudio debe recurrir a una gran variedad de métodos y enfoques. Se sitúa necesariamente en las fronteras de múltiples disciplinas”* (Loaiza Gallón, 1999, pág. 177), lo cual le quita una explicación disciplinar autónoma y la coloca con un gran interrogante, pero otros autores, buscan su rescate colocándola en que es un *“Estado germinal de la ciencia de la Administración Pública, su gestión ha sido prolongada (...) (lo que lleva a confundirla) con las primeras reflexiones sobre la Política, el Estado, y el Derecho en el mundo Occidental, lo cierto es que su objeto, sus procesos y fenómenos propios, y sus métodos específicos de indagación no alcanzan aún personalidad propia. Igualmente, su marco de referencia, su arsenal conceptual y su cuerpo teórico no acaban de ser engendrados”* (Gonzalez Salas, 1997, pág. 57).

Lo anterior contiene una discusión sobre si la administración pública funcionaría como una disciplina o ciencia la pregunta: es una ciencia o

una disciplina para operar las diferentes acciones del Estado; cuando se incrementan o cambian las funciones de este, ¿qué pasa con esta?, el concepto de Galvis en su Manual considera la administración pública, como una combinación de ciencia y arte, *“La administración pública es un arte y una ciencia. Como ciencia su campo de investigación es el Estado y sus órganos y sus relaciones de poder y como actividad es un arte que requiere pericia y habilidad”* (Galvis Gaitán, 2016, pág. 35); en esta dirección se considera que una se relaciona con aspectos teóricos sobre el Estado y el poder y el resto con el diario acontecer de los procesos que las organizaciones que ejecutan sus acciones y representan al Estado; por tanto, se podría afirmar, que no es claro para algunos investigadores que la discusión sobre disciplina, técnica o ciencia, esté zanjada.

Para Waldo, las funciones del Estado en diferentes sectores son parte de las preocupaciones la administración pública, considerando dos tensiones centrales relacionadas con:

“las cuestiones inferiores de las que se ocupa ahora profundamente la administración pública son aspectos tales como la defensa común, la educación, la seguridad y la salud, el desarrollo económico y la eliminación de la pobreza, los problemas de la libertad y la igualdad, la aplicación de la ley y la administración de justicia, la preservación y el desarrollo de los recursos naturales, la movilidad social y física, la planeación demográfica, la recreación, el desarrollo de la ciencia y el uso de la tecnología, así como las interacciones de todas estas cuestiones con las teorías, las instituciones y los procesos gubernamentales en todos los niveles del gobierno en lo interno y en lo externo” (Waldo, 2001, pág. 127).

Y la otra la que contribuye a mejorar los procesos y a fortalecerlos desde la investigación: *“Los estudiosos de la administración pública debieron mostrarse más sensibles a la investigación empírica en la organización de las administraciones públicas”* (Waldo, 2001, pág. 129).

Por otro lado Ramió, al tener en cuenta las diferentes profesiones que participan en las distintas funciones que hacen operativo al Estado, encuentra que tienen una racionalidad para su ejecución y que se pueden frenar con la “dinámica burocrática”, por lo tanto: *“En la administración pública, como consecuencia de sus múltiples funciones, coexisten diferentes profesionales con racionalidades específicas que requieren diferentes procesos y estructuras. Estos especialistas se ven a veces frenados y subyugados por una*

estructura y dinámica burocrática que prima los aspectos administrativos” (Ramió, 2002, pág. 39) en consecuencia se tienen unas racionalidades determinadas por las funciones y unos procesos bajo una estructura que puede afectarlas o dinamizarlas, para el funcionamiento del Estado.

La revisión que realiza Denhardt sobre el estado de la disciplina, encuentra muchos materiales que permiten elaborar una teoría sobre la administración pública a partir de análisis e integración de varios temas *“la responsabilidad democrática, la gobernación democrática, la política de la burocracia, las preocupaciones éticas, la ciudadanía, la dinámica organizacional y la economía política”* (Denhardt, 2001, pág. 91), lo cual conlleva a relacionar temas políticos con los procesos administrativos, incluso los vinculados con la economía política; aunque, considera que: *“En términos generales, la administración pública se ocupa de manejar el cambio en búsqueda de valores sociales públicamente definidos”* (Denhardt, 2001, pág. 90); por tanto, quedan abiertos diferentes puntos sobre los cuales discernir, la discusión sobre ciencia y disciplina de la administración pública, lo que hay es que la mayoría están de acuerdo en que son diferentes procesos, y en la ejecución de los temas, los conocimientos so de otras ciencias o disciplinas

1.1.2 Discusión Administración Pública y Política

La anterior afirmación de Denhardt en su revisión realizada sobre el estado de la disciplina, sirve de introducción en este punto que relaciona administración pública y política, temas que han estado ligados en diferentes formas y momentos y cuya separación ha estado en tensión constante en la medida que: *“el campo de la administración pública no ha resuelto jamás el problema de las relaciones existentes entre la política y la administración, y la antigua dicotomía abandonada parece experimentar ahora una resurrección intelectual”* (Henry, 2001, pág. 47)

¿Hasta donde la administración pública contribuye a la estructuración de la democracia en los países?, pregunta que lleva a mirar conceptos como los relacionados por Kliksberg, donde endilga a la administración pública aspectos relacionados con normas, funciones y actividad de los funcionarios que desarrollan procesos administrativos vinculados con las dinámicas de participación de la población en los procesos públicos, sin embargo, la pregunta no es sobre los funcionarios exclusivamente pues el tema presenta varias aristas como por ejemplo: ¿los sectores de la sociedad que han tenido el poder durante muchas décadas, sí están dispuestos en términos de formación y ciudadanía a respetar este derecho?

(...) la administración pública necesaria para una democracia, debe efectuar los mayores esfuerzos para dar representatividad y participación a los diversos grupos sociales, y posibilitar la reproducción permanente del juego democrático hacia su interior (...) la administración necesaria debe estimular activamente la participación ciudadana en la gestión pública (...) un aspecto fundamental ha de ser su transparencia...erradicar la arbitrariedad burocrática. Los derechos de los ciudadanos y su igualdad ante la administración deben ser escrupulosamente respetados (...) debe encontrar alternativas de acción apropiadas para terminar con la problemática de la corrupción administrativa. Ella socava las bases esenciales del sistema democrático (Kliksberg, 1993, pág. 32 y ss.)

Acá encontramos que se requiere diferenciar entre actitudes de funcionarios que operan las políticas y las acciones del poder que las genera, a pesar que en estas dos condiciones se enfatiza una y se soslaya la otra; y en este aspecto, en el diseño mismo de las políticas, los procesos administrativos se convierten en dinámicas engorrosas para la población, y los culpables de finiquitar esta acción son los burócratas y no los diferentes procesos que los ciudadanos tienen que enfrentar para acceder a este derecho, tanto en el orden ciudadano como el de usuario, en el nivel individual o colectivo, en los temas ambientales, de salud, educación y otros.

Por otra parte, hay un punto que vincula la corrupción, la cual no está solo presente en la parte administrativa, este se encuentra en todos los órdenes al interior del Estado y en sus relaciones con la sociedad y el sector privado, esta dinámica tiene tantas aristas que solo se inicia la prevención cuando se han identificado los procesos que la generan, sin embargo, esta identificación genera otro proceso y hay nueva adaptación para su continuación, en varios casos los que dictan las normas o las ejecutan, son los que controlan y manejan estas situaciones, que parecen institucionalizadas en el capitalismo haciendo parte de su racionalidad⁹⁰

1.1.3 Discusión Administración Pública NGP

Uno de los cambios que presenta el capitalismo en la segunda mitad del siglo XX es el mayor nivel de acción y control por parte del capital, en las orientaciones del Estado, en términos de las políticas y en los conceptos orientadores de los procesos, los cuales buscan aplicarse de manera indiferente, tanto en los procesos públicos y traídos de aplicación bajo los criterios del sector privado.

⁹⁰Diversos estudios se han venido realizando sobre este fenómeno en Colombia.

Este cambio, implicó el desmonte de unas funciones y el diseño de otras, y en esta dirección, hay una nueva delineación de las formas de operar de la administración pública a partir del *“crecimiento sustancial de la demanda por capacidad administrativa en el aparato público. Las respuestas han sido de efectividad limitada, y el Estado latinoamericano tipo se debate en medio de significativos déficit de capacidad de gestión”* (Kliksberg, 1993, pág. 13), es necesario destacar que las mayores críticas al funcionamiento del Estado están referidas a las demandas sociales, pues los gastos para el financiamiento del capital sigue operando bajo el principio de privatizar ganancias y socializar pérdidas⁹¹, por tanto, para esta nueva etapa del Estado en el capitalismo, los criterios generales para los procesos que desarrolla la administración pública, son los de eficiencia, eficacia y flexibilidad para el Estado.

Hay que anotar que la mayoría de los reformadores no realizan procesos diagnósticos en profundidad, que permitan identificar el proceso clientelar que tuvo el manejo del Estado en el período anterior de acuerdo con los intereses políticos y económicos de las empresas nacionales y extranjeras que lo utilizaron con políticas que permitieron un proceso de acumulación interno en algunos sectores mientras que otros excedentes fueron enviados al exterior vía deuda externa; es así como creo que la pregunta que realiza Cabrero, relaciona las discusiones de la gestión pública en la actualidad, y, nos ayuda a interpretar parte de esta discusión: *“Gestión pública, ¿La administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?”* (Cabrero Mendoza, 1998, pág. 19), creo que esta pregunta toca el fondo del papel de la administración pública, como elemento central de los procesos organizativos del Estado en relación con las funciones que este asume de acuerdo a los acuerdos que tienen quienes ostentan el poder, y determinan sea desde lo externo o desde lo interno, los modelos económicos a seguir por los gobiernos de cada país.

Por tanto, cuando se relacionan las reformas del Estado en sus vínculos con la forma de administrarlo, se encuentra que estas van de la mano de las reformas económicas, que le dan la orientación a sus estructuras y manejos como aparato, en América Latina es en las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado, cuando se consolidan las reformas económicas neoliberales, por una parte las que se realizaron bajo la dictadura militar o la dictadura civil, solo comparando los desaparecidos bajo las dictaduras y

⁹¹ Molina anotó reivindicando la participación en una gestión democrática, en la medida que: *“(...) el papel cumplido y los beneficios obtenidos por los actores privados en relación al sector público, ha de ser establecido, no solo porque lo consideran conveniente las autoridades estatales en correspondencia con los empresarios, sino también, porque así lo considera el conjunto de los ciudadanos”* (Molina G., 2013, pág. 103)

bajos los regímenes civiles, Chile, Argentina y Colombia. Sin embargo, allí se introduce y se diferencia criterios de gestión, administración, y organización a partir de elementos de base como son: “La creación de mecanismos de contrapesos y salvaguarda que garantice que la acción de las instituciones ocurra dentro del marco y los objetivos que la sociedad les ha fijado. El mejoramiento de la capacidad interna de las organizaciones e instituciones públicas para cumplir sus fines y alcanzar sus metas. La modificación de los incentivos sociales y organizativos que permiten y provocan el cambio que representa toda reforma del Estado y que contribuyen a su consolidación, lo que en muchas ocasiones requiere que se modifique la distribución social del poder existente” (Joaquín, 1999, pág. 3), sin embargo, se ha buscado desde las reformas administrativas, pero en “la distribución del poder existente” es mínimo lo que este ha cambiado en Colombia y en América Latina.

Estas situaciones aparentemente “nuevas” con parámetros del siglo XVIII y XIX las puntualiza Echebarría, considerando que: *“la referencia al pensamiento y las técnicas del management en la administración pública no constituye un aporte original de los programas de modernización administrativa”* (Echebarría, 1999, pág. 17) vinculada con el Estado o en palabras de Cabrero es un “nuevo disfraz”.

En los procesos de reforma del Estado la preocupación que sobre la administración pública y sus cambios es necesario tener en cuenta la dirección del Banco Mundial con sus funcionarios que consideran que: *“Las administraciones públicas de muchos países de la región son típicamente disfuncionales: ineficientes, incapaces de prestar servicios a los más necesitados y bastiones de conductas oportunistas. Sin una administración pública efectiva, ¿cómo pueden proveerse servicios más eficientemente? ¿Cómo pueden los gobiernos ejercer un papel regulador? ¿Cómo pueden ayudar a los pobres? ¿Y cómo pueden funcionar de una manera que no amenace la disciplina fiscal?”* (Sheperd, 1999, pág. 69), acá, aparece más claro el discurso, por un lado la ineficiencia es utilizada sobre el discurso de la pobreza, y la incapacidad de darle solución por la “disfuncionalidad” de la administración pública, pero esta paja se ve en ojo ajeno, pues no se preguntan por las orientaciones que se imponen desde el Banco Mundial, bajo los criterios de disciplina fiscal que debe responder por los intereses del capital que por la necesidades sociales de los pueblos de cada país obligado, les toca a los señores del Banco Mundial, volver e leer a Stiglitz, en sus autocríticas y arrepentimientos frente a la experiencia que tuvo en su paso por estas oficinas.

En esta dirección, se sustenta el cambio de la administración pública que se trató de impulsar en Colombia, en dos momentos: uno, durante los años 70, bajo el lema de Colombia el Japón de Sur América y a desesclerotizar la burocracia; y el segundo, a partir de la Revolución Pacífica donde se generó, una de las discusiones que con mayor énfasis se relaciona en la actualidad, y es la forma como se deben concebir los manejos de la administración pública, a partir de los conceptos de la nueva gestión pública, los cuales consideran que:

“la Administración Pública ha venido experimentando un proceso de cambio y ajuste en los componentes de su organización debido a una serie de medidas que se han adoptado, acordes con los criterios de racionalización, modernización, descentralización y plena autonomía de las regiones, la apertura democrática, la participación de la comunidad y el cambio institucional” (Presidencia de la República, 1990, pág. 43)

Esta es la razón que combina modelo económico, administrativo, político y territorial cuya base se encuentra en la “racionalidad del mercado”, como diseño de las nuevas condiciones públicas para el funcionamiento del capital.

Por su parte, las preguntas de Larraín sobre ¿porque la gestión es importante?, relacionando que “las consideraciones, hacia donde se debe avanzar en términos de la administración pública, tienen que ver mucho más con output, el resultado, funciona lo que estamos haciendo?, estamos cambiando lo que está funcionando mal, estamos mejorando en verdad la calidad de vida de la gente o no?, de ahí se desprende toda la teoría en gestión pública del public management que tiene que ver y ayuda de alguna manera a determinar el contexto de la gestión pública. Las políticas públicas, tienen un componente ético, moral, importantísimo, uno trabaja con los recursos de todos los ciudadanos por lo tanto, uno tiene que hacer bien el trabajo y la excelencia en esa línea es fundamental y en esa línea, la obligación tiene que ser con el ciudadano, no con el partido político de turno, no con la administración en general, sino que tengo que preocuparme que el ciudadano, a la persona que le llega el subsidio, sea de la mejor manera posible” (Larraín, 2013, pág. 30) Por su parte las anotaciones de Zaldías, puntualizan las formas de aplicación de los instrumentos privados a la administración pública y además de las decisiones de intervención y calificación que se hace en Colombia sobre las entidades territoriales: “La administración pública que tenemos hoy, está muy derivada de la administración privada, o sea, tenemos

demasiada analogía, probablemente ha sido facilista en el copiar la administración de la economía productiva y pasarla a las distintas instancias, entidades, acciones de los público” (Zaldías, 2013, pág. 229)

1.1.4 Discusión Administración Pública y sus niveles de operación. Para que la Administración Pública.

Es necesario entender desde los procesos organizativos y administrativos homogéneos que se determinan independientes de las estructuras de las organizaciones públicas que no diferencian tamaño, capacidad institucional, funciones de cada nivel de gobierno y sector a trabajar, en la medida que no se entienden estas diferencias y complejidades, por tanto, en esta dinámica homogeneizadora se plantea que:

“La administración pública es una organización compleja, complejidad que no viene dada por sus grandes magnitudes (como se podría creer), sino que se debe a su diversidad funcional y estructural: los organismos públicos atienden unas funciones muy distintas entre sí pero utilizan un mismo modelo administrativo. Es decir no hay correlación entre su estructura interna y las funciones asumidas” (Ramió, 2002, pág. 38)

En esta dirección solo a manera de ejemplo los procesos de contratación pública y asignación de recursos financieros para su ejecución, como altas, medias, y pequeñas.

Las discusiones planteados por Medellín, sobre los cambios en el régimen con más o menos intensidad donde concluye que: “el primer cambio o tendencia fuerte, es que estamos pasando de un régimen de libertados a uno de restricciones. Usted tiene que formarse y tiene la libertad para hacerlo, pero dentro de unos parámetros de especialización para ser competitivo; el otro cambio importantísimo es que cada vez más ese cambio de la eficiencia y la eficacia están siendo demolido por un régimen más fuerte, el régimen de la flexibilidad, no se le están exigiendo a los Estado hoy ser más eficientes y eficaces sino ser más flexibles adáptese a las condiciones, el Estado debe tener cada vez más flexibilidad en la regulación y el control social, los individuos tienen que ser más flexibles en el aparato productivo, tienen que tener la habilidad como economistas de hablar con los abogados sin dejarse interpelar por estos, los administradores públicos hoy tienen unos desafíos que antes no tenían y deben tener la posibilidad de poder hablar desde la economía pública, con el derecho, con la sociología y con la teoría política” (Medellín, 2013, pág. 45)

1.1.5 Discusión Administración Pública y Niveles de Gobierno

El punto anterior muestra explícitamente las funciones y competencias de los distintos niveles de gobierno, donde los procesos administrativos, organizativos y de planeación pública son similares, por otra parte las funciones y competencias son básicamente operar acciones para una determinada entidad territorial, tanto para los sectores y territorios de cinco mil habitantes o de quinientos mil o un millón, lo cual como afirma Ramió “no hay correlación entre su estructura interna y las funciones asumidas” por tanto, aún con pequeñas diferenciaciones, son más los elementos homogeneizantes, los cuales no corresponden ni con la capacidad administrativa, ni financiera, ni técnica que tienen muchos de los gobiernos de las entidades territoriales. Además, el manejo clientelar de los cargos los cuales sirven de pago de cuentas de la campaña, donde en varios casos no corresponden con las capacidades del personal nombrado por el administrador político, y regularmente los que llegan presentan el complejo de Adán, por tanto, hay que iniciar de nuevo. Es necesario tener presente que estas situaciones se presentan en todos los niveles de gobierno, en la medida que quien asume el gobierno, lo asume como botín con su grupo político o de aliados.

“El desarrollo de la administración pública permitió durante muchos años aprehender los diversos aspectos de la acción gubernamental” (Cabrero Mendoza, 1998, pág. 19)

1.1.6 Administración Pública Relaciones de poder y procesos administrativos

En el proceso de relaciones sociedad Estado, y las funciones que este último le asigna a las diferentes estructuras se encuentra que *“las administraciones públicas realizan una serie de objetivos que no le son propios como organización, en la medida que estos constituyen necesidades públicas definidas por la Constitución, las leyes y el proceso político (...) constituyen poderes públicos cuya esencia es el ejercicio de la autoridad que les ha sido conferida por la sociedad. Este se manifiesta a través de la formulación de políticas públicas y la creación y administración de regulaciones (...) (Sus fuentes de legitimidad son) la legitimidad del gobierno basada en el principio de la confianza legislativa (...) legitimidad de la administración, entendida como instrumento profesional al servicio de un programa de gobierno y basada en el principio constitucional del mérito”* (Echebarría, 1999, pág. 22); lo cual conlleva, a que se diferencien

las funciones y los procesos, pero entendiendo que entre unas y otros se presentan unas relaciones de poder que en muchos casos son poderes confusos que juegan entre los niveles de la formalidad del Estado, y, la informalidad, entre la legalidad y la ilegalidad.

Por tanto, este aspecto presenta varias discusiones sobre los efectos que tienen los procesos independientes del modelo y del poder, y acá se relaciona con la ética frente a los manejos de la administración pública, este punto integra a funcionarios, sector privado con intereses particulares en las decisiones, y en esta dirección van los argumentos de Lleras sobre estas situaciones en los años 50 del siglo XX, lo cual muestra en el furor del modelo sustitutivo esta percepción, la cual se vuelve independiente del modelo y de los tiempos, que lleva a pensar que su dinámica no está en los modelos administrativos y organizativos que operativizan el funcionamiento del Estado; sino que está inmerso en la ideología que propone el modelo de acumulación de capital en sus diversas versiones.

Se ha hablado muchas veces y se habla de la lucha contra la impunidad. Sin duda alguna es esta una de las urgencias más angustiosas del país. Pero esa lucha tiene que salir de lo simplemente especulativo y literario, para convertirse en un hecho actuante y fecundo. De lo contrario, a la sombra de la impunidad complaciente seguirán prosperando los delitos y los delincuentes. Y seguirá desvalorizándose, a la par de los conceptos y de beneméritas instituciones, el simple derecho de vivir. (Lleras Restrepo, 2001, pág. 696)

Esto lo consideró Lleras en los años cincuenta, luego como presidente en su alocución televisiva de septiembre 3 de 1968, informaba:

Sea esta la oportunidad de hacer una notificación perentoria: bajo este gobierno, nadie tiene que acudir a sistemas irregulares para que se le resuelvan sus problemas. No tenemos una administración perfecta; pero puedo asegurar que en los altos puestos del Estado, y ceo que también en la gran mayoría de los puestos subalternos, quienes los ocupan tiene una perfecta honestidad (...) En estos dos años de gobierno que me restan quiero dar, en efecto, nuevo y eficaz impulso a la lucha contra el fraude, contra la corrupción administrativa. (Lleras Restrepo, Una notificación para impedir la corrupción administrativa - Obras selectas - Tomo IV Memorias , 2001, pág. 144)

Por tanto, en esta época según el Presidente de la República la corrupción operaba sobre algunos niveles de los funcionarios, pero la mayoría eran honestos, sin embargo, informa que lo que queda de su gobierno, la mitad, tratará de parar esta dinámica de corrupción de algunos cargos subalternos, este objetivo pareciera no alcanzable por las diversas modalidades en que opera, al interior de los diferentes niveles de la organización del Estado, y los de los gobiernos central nacional y territoriales, estos sin hacer un repaso detallado de esta situación, como explica Restrepo en el caso del manejo actual de las regalías donde: “(...) la lógica de la competencia por los proyectos termino concentrando los recursos en aquellos con mayor capacidad técnica; y la lógica del sistema político facilitó la incidencia de los congresistas del nivel nacional en las decisiones de asignación. La ejecución del Fondo Nacional de Regalías padeció las características generales de la administración pública colombiana, en particular, de la territorial: lentitud en las adjudicaciones, bajos niveles de ejecución, favoritismo en la repartición de contratos de obra, dudosa pertinencia de los proyectos, incapacidad de planeación de mediano y largo plazo” (Restrepo, 2016, pág. 137)

Sin embargo, no se ha terminado una noticia frente a los manejos no claros de los dineros públicos, cuando otro titular cambia el sitio los autores, y los mismos dolientes la ciudadanía, uno de los últimos que tiene conocimiento el país, donde se resalta allí que parte de esta dinámica, y que además son los de cuello blanco nacionales y extranjeros, que toman las decisiones y manejan los procesos administrativos públicos, con altos costos financieros, lo cual significa que cada vez son mayores los montos que debemos asumir los colombianos, para mantener las dinámicas de corrupción administrativa.

“El escándalo de REFICAR se está convirtiendo en el peor símbolo del desgreño administrativo en la historia de Colombia. Las cifras son difíciles de asimilar para una economía como la colombiana. Cuando se habla de que la refinería de Cartagena costo más de 8.000 millones de dólares y que entre los mayores costos y sobrecostos, estarían involucrados más de 4.000 millones de dólares –es decir, un poco más de 12 billones de pesos al cambio de hoy– quiere decir, ni más ni menos, el doble de lo que recibió el gobierno por lo de Isagén y más de tres reformas tributarias. O frente a los mayores desfalcos que ha tenido el país, representa seis Foncolpuertos, cuatro Saludcoop y más de diez veces el carrusel de la contratación de Bogotá. Con esa cifra el gobierno había podido construir el metro de Bogotá” (Semana, 2016, pág. 20)

Estas situaciones de manejos no transparentes de los recursos públicos, se presentan a diario en la información de prensa, y representan tanto al nivel nacional como al territorial, donde los procesos administrativos son similares, solo cambian los montos financieros, y los mecanismos de control en la medida que tienen origen político actúan a favor de o en contra de, haciéndolo de manera posterior.

1.2 Caracterización del tipo de Estado y su transformación.

En la estructuración y transformación que ha presentado el Estado están presentes varios elementos que lo caracterizan y que cruzan sus estructuras a partir de la construcción del Estado nacional, donde un punto de su identidad lo vinculaba con la soberanía⁹² la cual estaba presente en algunos estados que tuvieron el poder suficiente para hacerla respetar.

Bajo los parámetros que proveían el desarrollo del capitalismo del siglo XVI, por tanto, *“los Estados nacionales en concurrencia por el poder creó para el moderno capitalismo occidental las mayores oportunidades. Cada Estado particular había de concurrir por el capital, no fijado a residencia alguna, que le prescribía las condiciones bajo las cuales le ayudaría a adquirir el poder”* (Weber, 1977, pág. 1047); en esta dirección por la estructuración del Estado nacional y su concurrencia por el poder y el capital, necesita entonces, determinar estructuras organizativas, orientación, cantidad y funciones según las estructuras de los gobiernos, relacionadas con las funciones cambiantes adopta el Estado, de acuerdo a decisiones de largo plazo vinculadas con el momento económico, y las relaciones de poder de cada sector de la sociedad.

En esta estructuración las relaciones que se presentan al interior de la división que sustenta el tipo de poder, en particular entre los que legislan y, los que ejecutan a través de la administración, conlleva a que: *“Los proyectos de ley son puestos a punto directamente por la administración. Y estas leyes no se inscriben ya en la lógica formal de un sistema jurídico fundado en la universalidad de la norma y en la racionalidad de la voluntad general representada por su promulgador, sino en un registro diferente, el de la política económica concreta, al día, encarnada por el aparato administrativo”* (Poulantzas, 2005, pág. 267), por tanto, en la división de poderes al interior del Estado, el parlamento opera como apéndice para legalizar las propuestas del ejecutivo, el cual tiene intereses especiales, conllevando a que el *“(…) retroceso de la ley no se debe*

⁹² Este concepto presenta una discusión general e histórica que no se desarrollará en este artículo.

al intervencionismo económico del Estado como tal. Se articula, por varios lados, con la naturaleza de los intereses hegemónicos en favor de los cuales la generalidad y universalidad de la ley ceden el sitio a una reglamentación particularista” (Poulantzas, 2005, pág. 269); a quien sirve de forma particular el Estado, y para quien opera de forma general.

Este acercamiento a la forma como en el capitalismo se desarrollan unos procesos que transforman el Estado con funciones cambiantes según los tiempos y la concepción de su papel en las relaciones entre el capital y el trabajo, en la economía, la sociedad, la política y el medio ambiente.

Para cumplir estas funciones desde la segunda posguerra del siglo XX, este adquiere una serie de compromisos en la medida que sus fines son intervención directa en diversos aspectos, lo cual demanda ampliar su capacidad de acción, por tanto, necesita crear unas estructuras organizativas, administrativas públicas y estas condiciones demandan, “(...)gerenciar una vasta red institucional por la con base a un conjunto de variables fuertemente extendido por la incidencia directa creciente en cada economía de la marcha de los centros económicos mundiales, y conducirla hacia metas que impliquen niveles apropiados de compatibilización de los variados objetivos que tiene que lograr” (Kliksberg, 1993, pág. 13)

Además, los planteamientos realizados en la II Conferencia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en Toluca, México, donde Kliksberg en su presentación, y determina cuatro aspectos sustanciales en los procesos de reforma del Estado, uno, el contexto mundial; dos, la pregunta a las puertas del siglo XXI, ¿Cuáles son algunas de las tendencias más consistentes que se observan en los profundos procesos de cambio en marcha?; tercero, es necesario que el nuevo Estado, tenga una gerencia pública con nuevas tecnologías en ciencias gerenciales y sus tareas, y cuarto, construir una agenda estratégica a partir de las siguientes preguntas:

- ¿Cómo llegar a un desarrollo humano generalizado y sostenido?
- ¿Cómo frenar la tendencia mundial al estancamiento o reducción de los empleos productivos?
- ¿Cómo lograr un cumplimiento efectivo de las políticas fijadas en la Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente (Brasil 1992)?
- ¿Cómo formar una fuerza de trabajo moderna en la mayor parte de los países en desarrollo?

- ¿Cómo mejorar las estructuras de distribución de ingreso en muchos países en desarrollo?
- ¿Cómo potenciar las enormes posibilidades productivas y de democratización de la descentralización del Estado y superar los peligros y riesgos existentes?
- ¿Cómo abrir amplias vías a la participación ciudadana?
- ¿Cómo introducir la revolución gerencial en el sector público en muchos estados muy distantes de ella?
- ¿Cómo enfrentar los múltiples problemas de la dimensión internacional de las reformas institucionales nacionales? (Kliksberg, El rediseño del estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión., 1994)

Se destaca que la agenda estratégica para el nuevo Estado, se presentan la mayoría de las preguntas relacionadas con la economía cuatro, una sobre lo social, medio ambiente y política, dos sobre administración pública. Muchas de estas preguntas de la Agenda, han sido impulsadas de manera diferencial en América Latina desde los años 80 y 90 del siglo XX, donde la nueva gestión pública, aún no ha llegado a algunos Estados, sin embargo, su bastión se combina con las “reformas institucionales nacionales”, y los ajustes macroeconómicos estos dos puntos, han permitido los ajustes organizativos y operativos de la administración pública para el funcionamiento del Estado.

1.3 Cambios en el Estado o en las funciones cambiantes de acuerdo a las relaciones de poder nacional, regional y global, el modelo de desarrollo.

En las condiciones que de cuando en cuando le van cambiando al Estado hay procesos que lo llevan a reposicionarse en el concierto de los demás Estados los cuales tienen un contexto que en los aspectos centrales se da por la recomposición de las funciones de acuerdo al modelo neoliberal, que se implementa en América Latina desde mediados de los años 60, a punta de golpes militares, y que se generaliza desde los años 80, en Colombia, su primera propuesta se hace con el gobierno de López y su plan Para Cerrar la Brecha, y se fortalece desde el gobierno de la Revolución Pacífica de Gaviria, que inicio con la década de los 90, por tanto, lo planteado por Sassen, explicando los cambios funcionales de acuerdo con las nuevas estructuras institucionales que orientan desde el modelo

neoliberal, un diseño organizacional en el sentido de eficiencia, eficacia y flexibilidad en su manejo:

“Las políticas de desregulación de las fronteras y de la economía instauradas a partir de 1980 le han quitado funciones al Estado. Mucho se ha escrito sobre la pérdida de poder, pero la globalización neoliberal permitió que algunas partes del Estado en realidad obtuvieran más poder del que tenían hasta entonces. Los ministerios y organismos estatales dedicados a la construcción de un espacio desnacionalizado para las operaciones de las empresas extranjeras son ejemplo de ello. En efecto los ministerios de Economía y los bancos centrales de distintos países han desempeñado un papel fundamental en la creación de las condiciones aptas para el funcionamiento del mercado global de capitales, que requiere la priorización de las políticas antinflacionarias por sobre el crecimiento del empleo. El ejecutivo también adquirió un tipo particular de poder gracias a que el Fondo Monetario Internacional, la organización Mundial del Comercio y otros organismos globales de regulación solo negocian con esta rama del gobierno” (Sassen, 2015, pág. 15)

Destacando, que tanto externa como internamente al interior de los Estados nacionales, mientras se concentra el capital en medio de la globalización, más se concentran las funciones centrales del Estado para permitir el manejo de estas lógicas; de acuerdo con el nuevo modelo de organización que exige la concentración y centralización de las decisiones sustanciales del modelo, el cual presenta unas nuevas relaciones del poder económico de la globalización y sus vínculos nacionales y territoriales, donde las relaciones entre gobiernos se fortalecen dependiendo del origen y base de las empresas multinacionales junto con el desarrollo de sus congéneres en algunos países de América Latina, de allí, la importancia que tienen los regímenes “democráticos” presidenciales que fueron sustituyendo las dictaduras que fueron los socios del capitalismo más rápidos para el desmonte de las funciones anteriores del Estado, bajo la síntesis orientadora que muestra Dos Santos:

“En la reestructuración de la economía mundial y en los procesos de ajuste de las economías periféricas se transfiere a las fuerzas del mercado un papel protagónico en la organización de la relaciones sociales, en desmedro del Estado y de los regímenes políticos. Este hecho tiene el agravante que en nuestros países el mercado, por su insuficiente dinamismo, no puede ser un integrador social” (Dos Santos, 1991, pág. 32)

Así, la base de la transferencia del Estado, está en el cambio del modelo de acumulación de capital, y en su rediseño esta de base el cumplimiento de las exigencias jurídicas, económicas, impositivas, laborales, del medio ambiente, en fin que las regulaciones tengan tal nivel de flexibilidad que permita que el capital opere más libremente en su movilidad y las exigencias se adecuen a su rentabilidad. Estos procesos que buscan explicar el interés general, esconde los procesos técnicos aparentemente neutrales del manejo del Estado, frente a las relaciones de poder, donde solo se ejecutarían y operativizarían las decisiones tomadas a través de las diferentes estructuras del Estado.

2. LA INTEGRACIÓN Y EL MANEJO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CONTEXTOS DE GLOBALIZACIÓN

2.1 Las nuevas condiciones para la Administración Pública: económicas, políticas, sociales, territoriales de la globalización.

En el nuevo contexto, la globalización, las dinámicas actuales del capitalismo, en sus 'proceso de expansión, concentración y centralización, lo cual requiere unas nuevas funciones para el Estado y por ende unos procesos de la administración pública, que le permitan funcionar, aunque, en su interior se han recompuesto: por un lado, las fronteras nacionales, y la homogeneización en los procesos de la organización misma, de allí, la necesidad de entender que:

“la globalización es un proceso de superación de fronteras surgidas históricamente. De ahí que la globalización signifique lo mismo que erosión de la soberanía nacional estatal; que se presente como el desacoplamiento de la economía de mercado respecto de las reglas morales y las ataduras institucionalizadas de las sociedades; que sea desdeñada por las relaciones humanas colectivas” (Altvater, 2003, pág. 39)

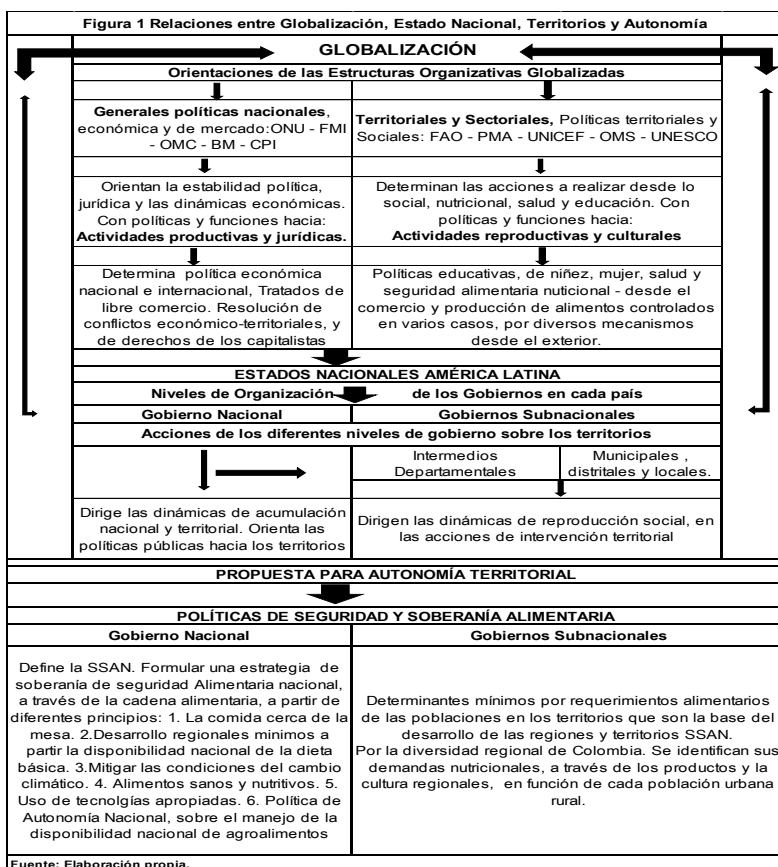
Por otra parte, en la generalización de la forma Estado y la homogeneización de sus procesos, Monedero considera, que: *“la mundialización aquí es entender los cambios vinculados a la transterritorialidad en ese tipo ideal que llamamos Estados social y democrático de derecho (...) Es indudable que los Estados nacionales no son iguales en Europa que en África, en América que en Asia, pero la propia articulación de la sociedad internacional y la hegemonía occidental ha generalizado, si bien a menudo por la fuerza y la imposición, esta forma de organización política que*

llamamos Estado" (Monedero, 2003, pág. 320), y son estas condiciones económicas, tecnológicas, sociales, políticas y territoriales, que determinan las formas de organizar los espacios y administrar los diversos procesos de las organizaciones públicas y sus procesos institucionales.

La actual etapa de globalización, tiene tres niveles de organización, que permiten la funcionalidad del capitalismo. Un primer nivel, quienes toman las decisiones relacionadas con las dinámicas productivas, y orientadas a través de organismos globales sin control territorial ni ciudadano, que asigna funciones de manejos de derechos y responsabilidades, de manera asimétrica, entre naciones.

Un segundo nivel, los Estados nacionales, que en su proceso de aplicación, tiene tres áreas en la ejecución de las acciones públicas, una en la representación formal de un territorio frente al resto del mapa del mundo, el cual tiene su correlato interno y operativo a través de las organizaciones del nivel central de los gobiernos, con los niveles ministeriales y de segundo nivel del orden nacional; otra, como garante de ese territorio, aplica las decisiones de los organismos globales y discute como se integran las relaciones directamente con algunos otros Estados nacionales en condiciones asimétricas; y ejerce el papel de orientador de las decisiones generales de producción dentro de ese territorio.

El tercer nivel, está referido a la organización político administrativa que opera al interior de los Estados nacionales y los diferentes niveles de gobierno subnacionales y que son los que cumplen unas competencias vinculadas con aplicar las acciones de reproducción social en los territorios, mejorar las condiciones materiales para la llegada del capital, ya que las jurídicas son resortes del nivel nacional del Estado, aplicando instrumentos legales, de gestión y un manejo administrativo diseñado de forma aparentemente neutral frente a cualquier gobierno que sea elegido, que sin embargo, se cumple funciones de acuerdo a la ideología o pensamiento del gobierno en el poder esta situación se muestra en la figura 1.



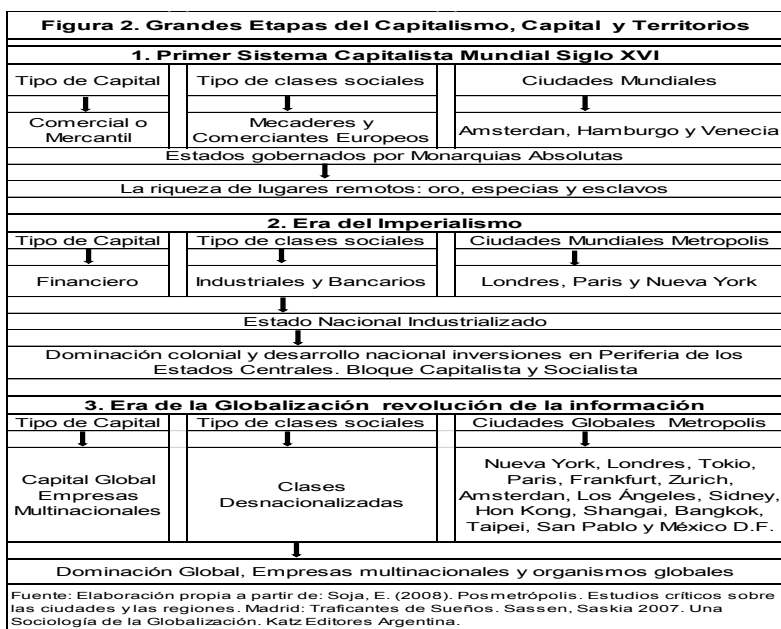
Si las dinámicas de los Estados nacionales, bajo la lógica capitalista, tiene dos aspectos recurrentes en el mundo globalizado, el interno y el externo, frente a la cual surge la pregunta, ¿cómo se administraron los procesos públicos, según los períodos en que estos contextos operaron? Desde la forma como se fue organizando el Estado nacional, y su estructuración en América Latina durante el siglo XIX⁹³ y hasta los años 80 del siglo XX, con sus diferentes arreglos según las coyunturas como lo puntualiza Soja:

“los patrones contemporáneos de la globalización demandan una mayor atención teórica y práctica. El primer sistema capitalista mundial se inició en el siglo XVI con la globalización del

⁹³ Al respecto ver: Kaplan Marcos, 1969. Formación del estado nacional en América Latina. Amorrortu editores. Argentina. Carmagnani Marcello 1982. Estado y sociedad en América Latina 1850 – 1930. Editorial Crítica Barcelona. Rouquié Alain 1984. El Estado militar en América Latina. Siglo XXI editores México.

capital comercial o mercantil. Los mercaderes y comerciantes europeos establecidos en «ciudades mundiales», como Ámsterdam, Hamburgo y Venecia y mantenidos por Estados gobernados por monarquías absolutas, explotaban fuentes de riqueza existentes en lugares remotos, de las que obtenían materias primas, desde el oro y las especias hasta los esclavos, y los conocimientos tecnológicos indígenas. Más tarde, en la era del imperialismo, la globalización y el sistema capitalista mundial se expandieron y crecieron por la infusión y difusión del capital financiero, organizado y al menos parcialmente controlado por los Estados nación industrializados y sus «metrópolis» imperiales dominantes, como Londres, París y Nueva York. En este sistema mundo de dominación colonial y desarrollo nacional, las inversiones en las periferias coloniales provenientes de los Estados centrales y de la regiones urbanas de Europa y Norteamérica aseguraban un abastecimiento fiable de bienes de consumo para los centros industriales urbanos burgueses y creaban también una división internacional del trabajo firmemente organizada: centro y periferia, metrópoli y satélite y, después del surgimiento de un bloque socialista mundial, la estructura del Primer, Segundo y Tercer Mundo” (Soja, 2008, pág. 280).

Bajo este contexto externo y luego las revoluciones de emancipación del siglo XIX, la forma de organización del Estado en América Latina, ha pasado por tres grandes dinámicas, una primera, desde la emancipación hasta mediados del siglo XIX, donde el eje de discusión está centrado en conformar las estructuras organizativas y administrativas del mismo, y en la mayoría de los casos, independientes del momento histórico, uno de los ejes de la acciones de intervención se relaciona con la forma de recaudar, tanto para el mantenimiento de la estructura burocrática como para los procesos de redistribución del ingreso; cuestión considerada de diversa forma según el tiempo que se analice. Como lo considerado por Nariño, antes de las revoluciones de independencia: *“por rico que sea un país en minas y otras producciones, si sus habitantes son pobres, el Estado no puede sacar grandes ventajas; el que nada tiene no puede contribuir, y el único modo de que contribuya es proporcionarle medios de que adquiera (...) el Erario no corresponde ni a su población ni a sus riquezas territoriales; y sus habitantes son los más pobres de América”* (Nariño, 1946, pág. 68). estos fueron los criterios económicos planteado por Nariño.



Por otra parte, en el proceso de construcción del país, el papel de la administración del Estado no solo debía organizarse esta, en función de la capacidad financiera y en esta dirección los ministerios o estructuras estatales a organizar, y, además, tenía que controlar el tesoro público por tanto, Bolívar considero en la resolución sobre el comportamiento de los empleados: “Que todos los funcionarios actualmente empleados en hacienda pueden ser removidos de sus destinos, siempre que haya datos fundados de su mala conducta en el servicio, que sean ineptos, o que sin impedimento legal falten a sus labores en las horas señaladas por la ley” (Bolívar, 1824) Lo que muestra las necesidades de estructurar organizativamente la administración para el manejo y el funcionamiento del Estado, sino que, desde entonces se busca detener la ineficiencia o malas conductas de los funcionarios del Estado en formación.

Por otra parte, durante la estructuración del Estado en América Latina en el resto del siglo XIX, estuvo signado de diferentes tipos de conflictos, solo hacia la segunda mitad se puede decir que hay una estructuración generalizada del Estado nacional, en función de la necesidad de integrarse al mercado mundial en expansión. En este periodo hay una estructuración sobre la base de las ideas liberales del dejar hacer y dejar pasar, como principio de orientación para la organización, administración y funcionamiento del aparato burocrático del Estado, que va hasta las primeras décadas del siglo XX.

En la segunda dinámica, en Colombia las primeras décadas del siglo XX, se inicia un cuestionamiento del modelo económico de base de mercado, tanto para las actividades internas como para las relaciones económicas internacionales, lo cual condujo después de la primera posguerra, a organizar una reforma al interior del Estado, la cual creó dada la coyuntura de crisis financiera, el Banco de la República y la Contraloría General de la República, esta es una reforma resultado de la Comisión Kemmerer, quien puntualiza los proyectos de ley organizados que reestructuran dos instrumentos importantes para la organización y funcionamiento del Estado a partir de una:

“Ley sobre impuestos al transporte de pasajeros. Ley que cambia la organización oficial para la recolección y administración de los ingresos del Erario. Ley que modifica el número y nomenclatura de los ministerios. Ley sobre instrumentos negociables que representaba una adaptación de nuestra ley sobre uniformidad de instrumentos negociables a las condiciones colombianas. Ley para introducir un sistema tributario científico basado en lo mejor de la teoría y práctica modernas. La reorganización del servicio de aduanas y un plan general de empréstitos públicos para la nación” (Kemmerer, 1994, pág. 142 y ss.)

Este proceso organizativo orientado desde la comisión Kemmerer, contratada por el ejecutivo y que propuso normas para el funcionamiento del Estado, se resaltan los comentarios de la misma sobre el proceso de aprobación en el congreso: *“Se modificaron algunos aspectos de los proyectos de ley y muchas de estas modificaciones fueron verdaderas mejoras. Sin embargo, en la mayoría de los casos se trató de pequeños cambios, y los proyectos aprobados como ley reflejaron esencialmente las recomendaciones de la comisión”* (Kemmerer, 1994, pág. 143).

Estas actualizaciones eran ejemplo de organización para los diferentes países con las leyes aprobadas: *“Ellas establecían el patrón oro en Colombia, introducían una nueva Ley Bancaria General ajustada a los procedimientos más modernos de los Estados Unidos y Europa. Instauraban un sistema de supervisión y control bancario que seguía muy de cerca el modelo legal implantado en nuestro Estado de Nueva York”*. (Kemmerer, 1994, pág. 144) Por tanto, hay nuevas estructuras administrativas y organizativas que racionalizan diferentes procesos de la administración pública, en especial el relacionado con las oficinas de aduanas, los tributos y las finanzas, iniciándose la tercera década del siglo XX.

En Colombia se han ido creando diferentes normas para el funcionamiento del Estado nacional, y para los niveles territoriales con el código de régimen municipal de 1913 y la valorización en 1920, y con la depresión del capitalismo de los años 30, como reacción inmediata, se crean políticas de protección y órganos financieros que contribuyan a la solución nacional, con un concepto de intervención estatal, antes de que la estructuración del Estado y la administración se orientará sobre el principio de Keynes quien crítica la no intervención a partir de: *“en las condiciones contemporáneas, el crecimiento de la riqueza, lejos de depender de la abstinencia de los ricos, como generalmente se supone, tiene más probabilidades de encontrar en ella un impedimento. Queda, pues, eliminada una de las principales justificaciones sociales de la gran desigualdad de la riqueza (...) El estado tendrá que ejercer una influencia orientadora”* (Keynes, 1976, pág. 329 y ss)

Con estas nuevas orientaciones se organizaron diferentes estructuras de los Estados, en el capitalismo para esta función, en condiciones donde el sustento económico, social y político, tenía de base una serie de procesos de regulación, a partir de: *“formas y modalidades de competencia empresarial, la realidad salarial, naturaleza de la emisión monetaria y las relaciones de crédito, la forma y funciones del Estado, y el modo de inserción en los regímenes internacionales”* (Jessop, 2008, pág. 69)

Lo anterior requería, reformas constitucionales en América Latina, Colombia realizó esta orientación con la reforma de 1936, que en su artículo 32 considero: *“Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y de los servicios públicos y privados para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral”*.

En este contexto de procesos organizativos de orden legal, conceptual y teórico sobre las funciones del Estado, los cuales conllevaron cambios en la organización de la administración pública, en dos direcciones, por un lado las funciones dadas a los organismos creados hasta el momento, en el caso del Banco de la República, Esteban Jaramillo va a realizar y darle funciones más acordes a las condiciones del desarrollo capitalista en Colombia, a partir de un concepto más cercano a los mecanismos de intervención; como lo anota Juan Camilo Restrepo en el prólogo a las memorias de Esteban Jaramillo *“El Banco de la República no había sido diseñado por Kemmerer como un instrumento anticíclico. Había*

sido diseñado como un ente pasivo, que emitía o contraía según evolucionaran las reservas del país (...) y acá Esteban Jaramillo anuncia un plan, cuyo primer punto, suscribiría un contrato con el Banco de la República para que este le suministre al Tesoro Nacional un ingreso extraordinario...el crédito de salinas constituyó, sin duda, la medida antidepresiva de mayor alcance entre todas las tomadas en los años de la gran crisis” (Jaramillo E. , 1990, pág. XXXV); y de las aduanas dada la reforma: “dadas las repercusiones de todo orden que tienen los gravámenes aduaneros y su recaudación. Era natural, pues, que el Gobierno asumiera en una forma más directa la administración y manejo de aquella renta” (Jaramillo E. , 1990, pág. 116)

Por consiguiente, tenemos un contexto expresado constitucionalmente sobre la intervención del Estado a partir de Keynes, por otra parte hay una crisis y un discusión sobre el desarrollo de Colombia dado los cambios en las dinámicas nacionales e internacionales; esto conlleva entonces una reorientación de la Constitución Política, en la dirección de las nuevas funciones del Estado como director del proceso de desarrollo capitalista en el país.

Esta situación se reflejó en la ordenación de una estructura organizativa y administrativa pública que ejecutará las políticas de intervención, como parte del diseño de una nueva política económica⁹⁴ y una estructuración de organismos públicos que la vuelven operativa (IFI, ICT, INA, BCH, CCAIM, ICSS). En los años siguientes se estructuran programas, planes e instituciones educativas como la Escuela Superior de Administración Pública, para contribuir a un manejo racional de las estructuras organizativas de las administraciones públicas. Sobre esta estructura se organiza procesos de administración pública en función de un Estado con orientaciones hacia los procesos de desarrollo.

2.2 Globalización nuevo contexto de la segunda mitad del siglo XX a inicios del XXI

Con las nuevas condiciones de desarrollo del capitalismo, tecnológicas, políticas, sociales y una nueva división internacional del trabajo, que inicia desde la segunda posguerra, con nuevas funciones para el Estado y un rediseño, donde la base sustantiva se caracteriza porque hay

⁹⁴ Este punto en Colombia es ampliado con la reforma de 1968, cuyo artículo 6º Acto Legislativo No. 1 consideró: “Intervendrá también el estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular” (Castro, 1987, pág. 35)

una “producción industrial capitalista de carácter urbano, antiguamente confinada al núcleo de los países industriales, se ha desparramado por muchas otras partes del mundo, el ejemplo más directo lo constituye la lista cada vez extensa de NICs. Este fenómeno ha venido asociado con un fracaso de la antigua economía mundial capitalista internacional (o interestatal) y de su característica división espacial (o territorial) del trabajo basada principalmente en los Estados nación; y con su reconfiguración como economía capitalista global o transnacional intensificada en un «nuevo orden mundial» compuesto por una red de flujos y conexiones que ya no están tan confinados como en el pasado a las fronteras nacionales” (Soja, 2008, pág. 280).

Además esto lo puntualiza Soja en las siguientes características desde lo que llama transición postmetropolitana donde se determina:

- La industrialización de grandes segmentos del antiguo Tercer Mundo y la simultánea desindustrialización de ciudades y regiones en las que aún imperaba el sistema de producción fordista.
- La creación de nuevas formas de producción global en red, simbolizada en productos tales como el «automóvil mundial» [*world car*] o los coloridos jerseys de Benetton.
- El acelerado movimiento de personas, bienes, servicios e información, a través de las fronteras nacionales y el crecimiento de los mercados globales de trabajo y las redes globales de comercio.
- La reorganización de los sistemas y de los mercados internacionales, desde la Unión Europea hasta la Asociación Norteamericana de Libre Comercio (NAFTA) y los distintos bloques comerciales de Asia, África y América Latina.
- La propulsiva emergencia de las corporaciones transnacionales como instrumentos de racionalización y coordinación de la inversión global, de la producción y de la acumulación de capital.
- Los efectos de las telecomunicaciones y de la revolución de la información sobre el espacio y la conexión en red.
- La emergencia de poderosas instituciones con el fin de promover la integración financiera global y de consolidar los tres principales circuitos de capital (el comercial, el financiero, el industrial) a escala global.

- El surgimiento de los países de la costa del Pacífico como un bloque de poder capaz de competir con la Alianza del Atlántico Norte.
- La concentración del poder político y económico en una nueva jerarquía de ciudades globales que actúan como centros de mando en el control de las cambiantes operaciones financieras de la economía mundial (Soja, 2008).

Estas características son agrupadas de acuerdo “a dos categorías de amplio espectro, la globalización del capital y la globalización del trabajo. Considerada como un proceso que afecta a las economías nacionales” (Soja, 2008, pág. 282) Con estas condiciones globales se reorganizan las nuevas funciones del Estado y de allí se inicia el rediseño, que opera una nueva matriz para las acciones públicas, bajo un esquema de decisión a partir de las dinámicas de los mercados; estas situaciones conllevan procesos de homogeneización administrativa, organizativa y jurídica, como una tendencia que se presenta al interior del estado y de los territorios como aplicación de las orientaciones globales del capital y su ejecución por medio del Estado nacional, esta dinámica se analiza como tendencia a generalizarse, más no como un hecho, pero dadas las prácticas organizativas y administrativas del Estado y las orientaciones del Banco Mundial y el FMI, a cómo debe hacerse, se identifica que por tanto:

No podemos dar por sentado, como suele proponerse, que la globalización surte el efecto de homogeneizar los estados. La labor de crear un espacio desnacionalizado y estandarizado dentro de un Estado-nación requiere que este ponga en marcha una combinación particular de leyes, reglamentos, alianzas políticas a acuerdos extraoficiales. Estas combinaciones varían de un estado a otro. (Sassen, 2015, pág. 14).

En el caso colombiano desde los años 90 se presentan dos momentos en el rediseño del Estado, uno, iniciado con el Plan Nacional de Desarrollo la Revolución Pacífica, el cual argumenta, el modelo de desarrollo neoliberal, donde entonces ahora son los mercados los que orientan la toma de decisiones, y de allí se cambian y organizan las estructuras administrativas que lo vuelven operativo, a partir de concebir que “*el nuevo Plan incluye profundas transformaciones institucionales; propugna por la autonomía de los individuos y el sector privado y está a tono con las nuevas corrientes mundiales en el campo económico (...)*Se persigue que las nuevas instituciones sean más eficientes y que se centren en la solución de los problemas y que, dejen de ser parte de ellos” (DNP-Presidencia, 1991, pág. 19 y ss)

Finalizando el gobierno de la Revolución Pacífica, se organiza una publicación sobre la Gerencia Pública en Colombia, donde sustenta las nuevas dimensiones que debería tener el Estado en su proceso de modernización, consideraba tres ejes sobre los cuales debería operar, el primero, sobre la apertura e internacionalización de la economía, lo cual llevo a lo que se consideraron las reformas estructurales: “modificaciones al régimen de comercio exterior, laboral, financiero, tributario, de aduanas, de puertos, ferrocarriles y carreteras” (García González, 1994, pág. 19) Un segundo aspecto relaciona la redefinición del papel del Estado, donde se buscó: “reducir progresivamente la gestión estatal de aquellas actividades que puede cumplir más eficientemente el sector privado; promover la transición hacia un sistema de subsidios a los usuarios; eliminar regulaciones y trámites innecesarios; reestructurar las entidades” (García González, 1994, pág. 21)

Bajo este contexto, la incertidumbre o la espada de Damocles, es para las entidades públicas que a partir de las palabras de Gaviria, “Ninguna entidad puede asegurarse que su existencia está asegurada. La probabilidad de supervivencia es directamente proporcional a su eficacia y eficiencia” (García González, 1994, pág. 24), Sin embargo, durante la década del 90 del siglo XX, se ajustan las estructuras organizativas a partir de las facultades dadas por el artículo 20 de la Constitución Política de 1991 que consideró:

El Gobierno Nacional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una Comisión conformada por tres expertos en Administración Pública o Derecho Administrativo designados por el Consejo de Estado; tres miembros designados por el Gobierno Nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece

Esta reforma de la Constitución Política de 1991, como resultado de las acciones ciudadanas y las negociaciones de paz con algunos de los grupos insurgentes existentes en Colombia, constitución que refleja la diversa composición de actores sociales, políticos, económicos, culturales y

étnicos que están presentes en su redacción, ordenó ajustes organizacionales de acuerdo a los nuevos tiempos, y en función de la redistribución de competencias entre los niveles de gobierno.

Estas estructuras que se van a implementar en la administración pública, inician un cambio de fondo en la estructura general del Estado colombiano reorientando su accionar sobre la base del nuevo modelo de desarrollo que conjuntamente se busca abrir; esta reforma de la administración pública se van a implementar a partir de la expedición del decreto 2132 de 1992, donde el Departamento de Planeación Nacional reestructura y fusiona entidades y dependencias de la administración pública minimizadas e iniciando así una nueva forma de concepción del accionar del Estado, a partir de las nuevas estructuras organizacionales definidas por la lógica de la eficiencia y eficacia del mercado.

En gran medida se considera que a partir de acá se pretende desarrollar un modelo, que busca responder construir niveles de homogeneidad en los procesos administrativos, aunque se presenten dinámicas heterogéneas por las diferencias culturales, regionales y territoriales. En esta dirección el rasero de administración es igual, independiente del tipo de territorio, región, tamaño, cultura y capacidad institucional.

Las condiciones tecnológicas de la era de la información, contribuye a una transformación conceptual y operativa del Estado, hoy denominado estado Red, el cual se caracteriza por Castells como: *“Existe realmente una crisis del estado nación como entidad soberana (...) Hemos asistido a la transformación del estado-nación soberano que surgió en la Edad Moderna en una nueva forma de estado: lo que he conceptualizado como estado red. El nuevo estado red se caracteriza por compartir la soberanía y la responsabilidad entre distintos estados y niveles de gobierno”* (Castells, 2010, págs. 69 - 70). En gran medida esta organización del Estado es la base de lo que Medellín, concluye que en la época actual, hay una tendencia fuerte, relacionada con la flexibilidad, como se anotó antes.

3. LAS RELACIONES, LA INTEGRACIÓN Y EL MANEJO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS TERRITORIOS

El nuevo carácter y funciones del Estado de acuerdo con el modelo neoliberal, la orientación se organiza a partir de nuevas relaciones intergubernamentales y, en particular, de las competencias asignadas a cada nivel de gobierno para su intervención sobre los territorios, cuyas bases sustentan unas políticas diferenciadas del Estado y sus niveles de gobierno.

Por un lado, está el nivel nacional, con dos direcciones básicas, la de promover acciones públicas para la ejecución por los gobiernos subnacionales, y la organización de las condiciones y determinantes, procedimentales y jurídicos con el fin de sustentar las acciones para el nuevo modelo de acumulación de capital, manejado por las grandes empresas nacionales y las multinacionales. Por otra parte, están las competencias de los gobiernos subnacionales, los cuales tienen la función de los procesos de tipo reproductivo.

Por tanto, la administración pública en los territorios debe garantizar los servicios públicos domiciliarios, en este sentido *“ el agua viene porque hay gente que paga la tarifa de agua, y porque esa gente hace que el sistema se pueda mantener, ahí no hay nada que agradece al Estado, lo único que hay que agradecerle es que administre bien, porque yo le estoy pagando, cuando en el Estado territorial aparecen los pagos de impuestos, si sobra algo de libre destinación, se dan subsidios, hay que agradecerle a la ciudadanía que paga impuestos”* (Zaldías, 2013, pág. 232), por tanto, para Zaldías, la garantía de la acción pública en los territorios, opera en la medida que funciona el mercado de los que pagan el agua y los impuestos para los subsidios.

Estas dinámicas de los gobiernos territoriales, sustentan unos procesos de acumulación que cumplen sus competencias funcionales y sustentan la generación de *“una reorganización geográfica del proceso de producción-reproducción. La imposición de una nueva lógica territorial de la acumulación ha traído consigo el surgimiento y el despliegue, no concluido de una nueva espacialidad capitalista”* (Estrada A., 2010, pág. 36), así, las funciones a partir de la descentralización son claramente diferenciadas según estas lógicas de producción y reproducción, y el territorio es importante para las empresas nacionales y multinacionales, en función de sus recursos a extraer, naturales, de servicios, industriales o financieros.

Hay entonces unas nuevas condiciones de la acumulación, que tienen de base la llamada nueva economía, la cual *“descansa sobre la inserción plena y sin condiciones en las dinámicas transnacionales actuales de acumulación capitalista (...) lo que se ha venido observando durante las últimas décadas es un alistamiento del territorio, organizado, en gran medida, en función de esas dinámicas transnacionales”* (Estrada A., 2010, pág. 37); por consiguiente es bajo estas nuevas condiciones globales y territoriales que se reorganizan las estructuras operativas y funcionales del Estado a través de la Administración Pública, y su diferenciación de funciones, competencias del orden nacional, territorial y sus estructuras organizacionales.

3.1 ¿Por qué hoy los enfoques territoriales vinculados con las dinámicas de la administración pública y los gobiernos subnacionales son significativos?

“En algún momento del año que viene una mujer dará a luz en Ajengule, un área urbana hiperdegradada en las afueras de Lagos (Nigeria); atraído por las luces de Yakarta un joven huira de su aldea en el oeste de Java o un granjero peruano trasladara su empobrecido hogar a uno de los innumerables pueblos jóvenes de Lima (...) El planeta se ha urbanizado” (Davis, 2006, pág. 11)

Son varias las respuestas a esta pregunta, y dependen de las temáticas con que se analizan los territorios desde las lógicas urbanas locales y regionales, en este sentido las dimensiones económicas, culturales, ambientales, legales, urbanísticas y políticas, en fin, son las condiciones territoriales que determinan estas dimensiones, las cuales identificarán los elementos que componen el territorio, a partir de: uno, las condiciones materiales, construidas y relacionadas con infraestructuras básicas de movilidad, vivienda, industrias, comercio, espacio público, equipamientos educativos, culturales, religiosos y comunitarios; dos, las condiciones vinculadas con los incentivos jurídicos, económicos, tributarios, urbanísticos, de planeación y determinación de usos de los suelos y otros atractivos para el capital según el tipo de inversión a realizar; tres, las relacionadas con la población ubicada en ese territorio y sus niveles de formación educativa que responda a las demandas que hace el capital para la inversión; cuatro, las intervenciones del Estado, con las políticas públicas que allí se aplican tanto de orden nacional como del nivel territorial, bajo estas dinámicas de importancia del territorio, la globalización proyecta una forma de urbanización, de construcción de infraestructuras, reubicación poblacional territorial, y acciones del Estado; en estos contextos se ubica la tendencia urbanizadora, de Soja:

(...) hoy en día la totalidad del mundo se está urbanizando rápidamente, desde la Antártida hasta el Amazonas, a medida que el alcance espacial de las culturas, las sociedades y las economías con sede en las ciudades se extiende hacia todas las regiones del planeta (...) la cartografía del espacio urbano postmetropolitano, simultáneamente descentrado y recentrado. Una «amplia periferia urbana» compuesta por una «interminable cantidad de suburbios» desdibuja el alcance externo de la postmetrópolis, mientras que un sentido más flexible del centro redefine las zonas urbanas deprimidas como «no oficiales» y

«subterráneas». Algunos de los lugares de esta «metro-red» expansiva son abandonados en la medida en que son considerados monumentos obsoletos que pertenecen a una era previa de la modernidad formando las nuevas ruinas a explorar en las «regiones crepusculares» de la ciudad. Otros emplazamientos son reconstituidos como paisajes urbanos simulados y estetizados, museificados y gentrificados a fin de suplir la demanda de las comunidades virtuales de nuevo tipo, que ocupan los lugares privilegiados de un espacio urbano cada vez más segmentado”. (Soja, 2008, pág. 223 y ss)

Este proceso de construcción y reconstrucción de los procesos urbanos de acuerdo al lugar de la ciudad que hay que recomponer para las nuevas necesidades, del capital inmobiliario en especial y de las nuevas formas de la economía del conocimiento, requiere tanto a nivel de procesos urbanos como de las políticas públicas administrativas y territoriales del gobierno nacional y su aplicación por los gobiernos locales, unas orientaciones legales, económicas, sociales, políticas y ambientales que permitan que el capital llegue.

Por otra parte, hay un sustento de esta nueva dinámica territorial, que tiene de base las condiciones generales consideradas entre globalización, nueva economía y territorio a partir de que: *“la nueva economía, la que está emergiendo de las dinámicas territoriales de la acumulación, posee en lo esencial los rasgos de una economía de enclave, es decir, de una economía cuya disposición responde más a la nueva organización del capitalismo transnacional que a su articulación de acuerdo con una lógica de reproducción nacional”* (Estrada A., 2010, pág. 37); esto conjugado con el avance y desarrollo de los sistemas de comunicación de la sociedad red, hace que en esta dinámica de la globalización las relaciones de identidad territorial tienden a diluirse y el papel de los medios de comunicación contribuyen a construir una cultura homogénea similar frente a las dinámicas culturales territoriales.

En consecuencia con esta lógica de la dinámica urbanizadora, integrada a la era de la información y a la globalización ha generado un proceso de desterritorialización, el cual: *“hace referencia a la creciente debilidad que caracteriza a los vínculos con el lugar, es decir, con las comunidades y culturas definidas territorialmente que abarcan desde los hogares, los barrios y el pueblo o la ciudad, hasta la metrópolis, la región y la comunidad contemporánea con una identidad territorial más poderosa, el Estado nación moderno”* (Soja, 2008, pág. 224), en gran medida la

desterritorialización actual ha conllevado a distintas interpretaciones que pasan por encima del Estado nación, y en algunos casos lo que se ha llamado “mundo sin fronteras”, con diferentes procesos de homogenización territorial.

Simultáneamente se ha venido enfrentando al dinámica globalizadora desde lo local en un *“proceso de reterritorialización que ha creado nuevas formas y combinaciones de identidad territorial y espacialidad social que, si bien no reemplazan a las anteriores, están produciendo geografías humanas que son muy diferentes y más complejas que aquellas que conocimos en el pasado”* (Soja, 2008, pág. 224); esta reivindicación de lo local refleja, lo denominado por Wallerstein, que *“la globalización se nutre del localismo, especialmente del localismo de los poderosos”* (Wallerstein, 2003, pág. 24); esta dinámica cultural y los niveles de redistribución poblacional por dinámicas migratorias diversas, ya no solo nacionales sino globales, para los diferentes centros urbanos junto con el crecimiento de los procesos de desterritorialización y reterritorialización vinculados con las dinámicas de metropolización, como formas típicas de conurbación y con procesos político administrativos formales e informales.

Estos procesos en Colombia se han desarrollado de tan forma, que tenemos áreas metropolitanas formalmente constituidas, las de medio y pequeño tamaño, mientras que otras son de hecho y las de mayor tamaño por población y participación en las actividades económicas, sociales y políticas, caso Bogotá y Cali.

Esta dinámica de metropolización formal e informal, vinculada con la globalización y su importancia local, contribuye a construir y reconstruir territorios en función de las lógicas de rentabilidad del capitalismo, que permite a través de los Estados que pueden ejercer su soberanía, determinar en sus relaciones internacionales la libre movilidad del capital más no la del trabajo:

“La postmetrópolis puede ser representada como un producto de la intensificación de los procesos de globalización, a través de los cuales y de forma simultánea, lo global se está volviendo local y lo local se está volviendo global. Chambers considera que esta simultaneidad nos conduce hacia un tipo de «mundialidad» de la ciudad por medio de su emplazamiento en una vasta metro-red global de unos lugares hasta ahora dispersos, pero que de forma creciente absorben a todas las

personas y a todos los lugares en unos ritmos económicos y culturales comunes. (Soja, 2008, pág. 225)

Bajo estas nuevas condiciones presentadas por la globalización, con una reorganización del capital, y su nueva división internacional del trabajo, donde los territorios a invertir pueden ser urbanos o rurales, independiente del impacto ambiental que traiga, también son del orden mundial, entre países, como en el orden nacional, al interior de cada Estado nación, lo cual contribuye a una nueva dinámica que exige cambios en los lógicas de manejo del Estado, de allí la exigencia de un Estado mínimo, que al homogenizar los procesos agiliza las intervenciones y liberalizaciones para la estabilidad, llegada, seguridad y desarrollo del capital; aunque su dinámica como sostiene Estrada, sea de enclave cercano a los existentes en América Latina a principios del siglo XX, y en Colombia el caso más significativo de este tipo de enclave, fueron las bananeras, con la inclusión de matanza de trabajadores, relatada en Cien Años de Soledad así:

La huelga grande estalló. Los cultivos se quedaron a medias, la fruta se pasó en las cepas y los trenes de ciento veinte vagones se pararon en los ramales. Los obreros ociosos desbordaron los pueblos (...) Allí estaba José Arcadio Segundo, el día en que se anunció que el ejército había sido encargado de restablecer el orden público (...) Eran tres regimientos cuya marcha pausada por tambor de galeones hacía trepidar la tierra (...) La ley marcial facultaba al ejército para asumir funciones de árbitro de la controversia, pero no se hizo ninguna tentativa de conciliación. Tan pronto como se exhibieron en Macondo, los soldados pusieron a un lado los fusiles, cortaron y embarcaron el banano y movilizaron los trenes (...) el Decreto Número 4 del jefe civil y militar de la provincia. Estaba firmado por el general Carlos Cortés Vargas, y por su secretario, el mayor Enrique García Isaza, y en tres artículos de ochenta palabras declaraba a los huelguista *cuadrilla de malhechores* y facultaba al ejército para matarlos a bala (...) El capitán dio la orden de fuego y catorce nidos de ametralladoras le respondieron en el acto. (García Márquez, 1999, pág. 256 y ss)

Ante la protesta social criminalizada, las acciones civiles del Estado a través de su estructura organizativa, es suplantada por las decisiones arbitrarias y de orden de un militar, para defender a la United Fruit Company, más o menos 1800 muertos, a hoy cuando la estabilidad del capital entra

en juego, en varios Estados de América Latina han optado por darle tranquilidad a partir de los militares.

Las figuras de enclave de fines del siglo XX y principios del XXI, presentan dos tipos de relaciones con el Estado y sus procesos administrativos y regulatorios, unos controles, manejando las reglas sustanciales directamente por el gobierno nacional y sus estructuras ministeriales y comisiones de regulación; y otras reglas, del orden de los gobiernos territoriales, las cuales están vinculadas básicamente con las condiciones materiales en el territorio, con el gobierno local, distrital y metropolitano, preparándose para competir en el aterrizaje de la inversión privada, a través de sus oficinas de planeación o desarrollo económico; y en este sentido los instrumentos como los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo buscan presentar las mejores opciones en los territorios.

De allí, que hay nuevos elementos de ordenación local, regional, urbana y rural, y de las lógicas e implicaciones ambientales: *“Las interpretaciones de los nuevos procesos de reestructuración urbana y regional que han reconstituido la especificidad espacial del urbanismo en la metrópolis moderna durante los últimos treinta años son tomadas del marco teórico del urbanismo industrial”*. (Soja, 2008, pág. 234), los usos del territorio dependiendo de la fase de desarrollo capitalista.

3.2 La revalorización territorial y administración pública

Estos procesos de revalorizar lo territorial en general y lo local en particular, aunque son los componentes esenciales de las intervenciones públicas territoriales tanto de parte del gobierno nacional, como de los gobiernos subnacionales y en el caso colombiano de una apropiación de los grupos insurgentes y paramilitares de los territorios donde el Estado no tiene presencia.

Por otro lado siendo esta situación esencial hoy hay problemas para el manejo de estas proyecciones territoriales, aunque cada vez se han mejorado las fuentes de información tanto nacional como los subnacionales, sobre las características territoriales de los diferentes centros urbanos, a pesar de esto aún *“La mayoría de ciudades del Tercer Mundo carecen de datos fiables sobre los modelos de transformación del suelo, ritmo de construcción de nuevas viviendas y su número (formales e informales) modelos de desarrollo de infraestructuras, modelos de parcelación. Las periferias urbanas, esos extraños limbos donde ciudades ‘ruralizadas’ se transforman en campos ‘urbanizados’, son unas grandes desconocidas*

para sus propios gobiernos” (Davis, 2006, pág. 64), aunque, tenemos en esta lógica estructuras diferenciales por los gobiernos subnacionales, en términos de organización, orientación y recurrente generación de información, desde la cuantitativa hasta la administrativa y organización de los procesos públicos.

En esta dirección es que debemos mirar las acciones de manejo de los procesos administrativos y organizativos del sector público, en la medida que allí es donde se están jugando las acciones de intervención del trabajo y del capital, y es donde estas dinámicas del capitalismo se van a agudizar, por diferentes razones, sin embargo es la preocupación de Zaldías, *“cómo la economía pública y la administración pública van a cobrar sentido para manejar eso que es el mundo del futuro, que son las ciudades y las regiones”* (Zaldías, 2013, pág. 235), es acá donde está el centro de la revalorización territorial de lo local.

Este repaso ligero nos ayuda a entender las tendencias cambiantes tanto las que se relacionan con las zonas urbanas y ciudades como las que tienen que ver con los suelos rurales, donde unos y otros son cruzados por las temáticas ambientales, y de entrada una relación entre estos dos territorios, se hace a través de la producción de agroalimentos, además de la sustitución del papel de unos territorios hacia la producción de otros bienes, con nuevas dinámicas rurales, en la actualidad el territorio rural para la producción de agroalimentos se caracteriza por tres formas según Mancano:

(...) el territorio del agronegocio que se distingue por la gran escala y la homogeneidad del paisaje, caracterizado por la *desertificación* poblacional, el monocultivo y la producción para la exportación; -dos- el del campesino, que se diferencia por la pequeña escala, la heterogeneidad del paisaje geográfico caracterizado por frecuentes desdoblamientos, por la policultura y la diversificación de alimentos-principalmente- para el desarrollo local, regional y nacional; y -tres- el territorio campesino monopolizado por los agronegocios, que se distingue por la escala y la homogeneidad del paisaje geográfico y se caracterizan por el trabajo subordinado y controlado técnicamente por los *comodities* que utilizan en los territorios campesinos (Mancano F., 2009, pág. 57 y ss)⁹⁵.

⁹⁵ Estas son transformaciones y cambios descritos y analizadas para los territorios rurales en la Argentina, para fines del siglo XX e inicios del XXI.

Esta tendencia, exige un replanteamiento, de las políticas territoriales, con mayor coordinación de las acciones territoriales de los gobiernos subnacionales con las nacionales y regionales, en un contexto que considera Elizalde: *“la globalización hace emerger el cuadro local y lo valoriza, pues es en la escala local que las formas de organización productiva se consolidan, generando un fenómeno de territorialización como elemento determinante de la competitividad de los sistemas de producción”* (Elizalde de Hevia, 2003, pág. 11)⁹⁶; pero la pregunta de fondo continúa ¿Porque lo local toma fuerza en la globalización?, con crecientes niveles de pobreza urbana – rural y deterioro ambiental; se plantea: en qué medida la descentralización permite una coordinación intergubernamental que logre las acciones públicas necesarias hacia el desarrollo, dado que:

Todos los gobiernos subnacionales, de una manera u otra, están siendo presionados para ajustarse y adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial. Sus alternativas de éxito están directamente determinadas por factores como la capacidad para adaptar o crear tecnología, los niveles de inversión nacional y extranjera que pueden captar, la disponibilidad de mano de obra capacitada, el desarrollo de infraestructura, el uso de subcontratación, la flexibilidad de las empresas, el tipo y la calidad de las exportaciones, el nivel de penetración de las importaciones y la capacidad de acceso a los mercados mundiales. Sin estas condiciones, los niveles de vida de la población y los niveles de empleo pueden deteriorarse (Elizalde Hevia, 2003, pág. 8)

La importancia de cada territorio independiente del tamaño y la distancia a los grandes centros urbanos, lo que se exige cada vez más es su adaptación a las nuevas exigencias para la llegada de la inversión nacional o extranjera; pero quien decide el tipo de inversión que puede atraerse, cuando el capital se mueve, los hace donde se presentan condiciones de rentabilidad económica, y allí está, la revalorización de lo local y lo territorial, buscando garantizar este punto, además las acciones de intervención y de planificación pública requieren los cambios que afectan las condiciones de la intervención pública gubernamental local.

Por tanto, se encuentra revalorización territorial local con unos controles locales pero la orientación la inversión es del nivel nacional; aparece lo que llama Borja la necesidad de posicionarse en el mundo y en el país, por parte de los gobiernos subnacionales, y es que *“El autogobierno de*

⁹⁶ Esta valorización de lo local se sustenta en las necesidades del capital transnacional, más que mejorar los territorios por las necesidades de su población.

los territorios “subestatales” es hoy en muchos casos la expresión de la necesidad de posicionarse en los flujos económicos mundiales y ante los procesos políticos supraestatales, es la manifestación de la prioridad de una política pública de proximidad que se concierte con actores sociales en sociedades complejas, que reconozca que hoy el territorio de la cohesión y de la productividad, de la sostenibilidad y de la gobernabilidad es en muchos casos esta vieja nacionalidad o región histórica” (Borja, 2004, pág. 17), por consiguiente, deben operar los procesos de coordinación intergubernamental armonizando las acciones de los diferentes niveles de gobierno.

En este marco el fenómeno de la metropolización en el mundo, es una de las mayores expresiones de las concentraciones poblacionales, las cuales conllevan diferentes tipos de situaciones en especial la segregación y desigualdad en los centros urbanos, en la medida que *“Con la urbanización, las desigualdades sociales medidas en términos relativos se profundizan con excesiva frecuencia, resultando el problema casi congénito de la distribución inequitativa de los recursos, los bienes y la riqueza, apropiados obscenamente y con una fuerza inaudita en los tiempos que corren por parte de una minoría concentradora del poder económico y político global a través de las corporaciones multinacionales deslocalizadas territorialmente”* (Giraldo, Garcia, Ferrari, & Bateman, 2009, pág. 11).

De allí, la importancia de conocer las formas en que la administración pública de estas áreas y territorios con sus procesos de creciente urbanización, que se viven el país u otros de América Latina, *“hemos visto que la provisión de servicios, la administración y el desarrollo urbano de la ciudad de México están estrechamente ligados a la dinámica del gobierno unipartidista, además de ser productos y productores de tensiones entre el dominio local y el dominio federal”* (Davis D. E., 1999, pág. 439), incluso lo considerado por Rojas *“Los gobiernos locales necesitan suficiente capacidad institucional para desarrollar sus complejas funciones. Dicha capacidad requiere un largo período de gestación. Debe así mismo proveer bases legales y operativas sólidas para la dirección de personal, administración financiera y la gestión creativa del desarrollo local”* (Rojas, 2005, pág. 51)

Pero uno de los ejes más graves con las dinámicas urbanizadoras, es que lo que puede generar acciones *“Exceptuando el sureste asiático, la urbanización de los países en vías de desarrollo se ha producido totalmente al margen de la industrialización y del desarrollo como tal, y en África Subsahariana incluso al margen de las supuestas premisas sine qua non del*

crecimiento urbano: el aumento de la productividad agrícola. El sorprendente resultado es que la capacidad económica de una ciudad, tiene poca relación con el tamaño de la población y a la inversa” (Davis, 2006, pág. 25)

Sin embargo, por un lado van los deseos y por el otro las realidades de allí la paradoja, que se puede encontrar contemporáneamente: “(...) es el contraste entre los cambios deseados y la impotencia colectiva para realizarlos. Es un déficit político. Por una parte existe la conciencia adquirida en amplios sectores de la sociedad de la necesidad de definir un nuevo horizonte de derechos que oriente los movimientos sociales y culturales de las colectividades y que reorganice la organización política, las instituciones, los programas públicos, el estilo de los gobernantes, las formas de participación cívica. Por otra parte nuestra época se caracteriza por el auge adquirido por el individuo, la conquista de un amplio margen de autonomía personal –lo cual parece un progreso indiscutible–, pero también por la crisis del Estado o de los sistemas políticos para dar respuestas positivas a la sociedad, y más aún para transformarla” (Borja, 2004, pág. 10), estas condiciones paradójicas de la actualidad territorial, vinculadas a los derechos que van adquiriendo los individuos, nos está determinando que:

“la metrópoli es, en definitiva, un gran espacio de proximidades y de relaciones, pero también es una manifestación de los equilibrios y desequilibrios que estas fomentan. De este modo, la ciudad es como una ‘microsociedad’ donde, por un lado, se mantienen las tensiones y los desequilibrios y, por otro, se toma partido por iniciativas ‘reequilibradoras’ más o menos inclusivas, más o menos mercantiles. La ciudad, desde esta perspectiva, se nos presenta como un espacio donde se materializan tanto las necesidades como las propias potencialidades de gobierno”. (Subirats, 205, pág. 353)

Lo anterior indica que es necesario fortalecer una serie de competencias con los gobiernos de los centros urbanos, en los procesos administrativos, organizativos, legales y procedimentales, que permitan a estos territorios y sus gobiernos, mayores integraciones de las políticas, conjuntamente con la ciudadanía y los demás niveles de gobierno, además de impulsar acciones y competencias diferenciadas según necesidades y capacidades de los gobiernos en los territorios, que no homogenicen los procedimientos y capacidades de decisión, desde los centros de poder sino desde los territorios según sus condiciones, en cierto sentido, es aplicar criterios flexibles de manejos en los procesos administrativos públicos con autonomía territorial.

3.3 La Paz Territorial y la Administración Pública

En el contexto actual de negociación del gobierno con la insurgencia, la pregunta que atraviesa los procesos de ejecución de los acuerdos a que se llegue es ¿qué instrumentos tiene la administración pública para atender los compromisos y las acciones que desarrollaran los acuerdos firmados? Esto independiente de los mecanismos de financiación que se reorganizarán en los territorios, y, cuales son los instrumentos de gestión, que debemos tener, pues surge la pregunta: ¿cuándo los mecanismos de la administración pública y sus procesos organizativos y administrativos no se han pensado para tiempos de guerra o de paz, sino en función del modelo de desarrollo del capitalismo para la periferia?, estas preguntas requieren un cambio en las lógicas del manejo de los gobiernos nacional y territoriales en la medida que sus dinámicas han estado determinadas por:

Una de las características fundamentales del sistema de gobierno implementado en el proceso histórico de formación del Estado en Colombia ha sido la delegación de sus funciones y responsabilidades a un conjunto de intermediarios regionales y locales de muy diverso tipo que han gozado de un importante nivel de discrecionalidad para desarrollar sus actividades. La instauración de este dominio indirecto del Estado ha derivado en la consolidación de una inercia localista excesivamente fuerte, muchas veces violenta y con un claro sesgo anti-estatal, que de manera reiterada ha truncado las posibilidades de reforma política y generado condiciones que afectan el desarrollo democrático a nivel local, sin comprometer de menar sería la estabilidad de los procedimientos e instituciones democráticas del orden nacional. (Barrera, *Pacificar los medios y civilizar los fines*, 2015, pág. 23)

Estos procesos de intermediación han contribuido a la deslegitimación del Estado, pero por otra parte, el reconocimiento que hace el Alto Comisionado para la Paz en Colombia, es que todavía hay ausencia de Estado en los territorios de las diferentes regiones, no solo en los niveles rurales los casos de las ciudades, el mayor ejemplo en Bogotá, con la zona del Bronx, a diez cuadras de la casa presidencial, ocho de la alcaldía mayor de la Ciudad, tres de una gran estación de policía y a una calle del batallón guardia presidencial, o en otras ciudades con las llamadas fronteras invisibles impuestas por los habitantes en conflicto dentro de los territorios urbanos, esto nos muestra cómo operan los grupos de poder sin control del Estado en muchas partes del territorio nacional. Esto exige

que haya mayor presencia del Estado y mayores intervenciones por parte del mismo; sin embargo, la pregunta es ¿cuál es el diseño del modelo administrativo y procedimental que permita intervenciones flexibles según los territorios?, de allí, la necesidad del cambio de las dinámicas de la administración pública, las cuales deben ser acordes a las condiciones que determinan las necesidades y capacidades de los territorios en función de los procesos de desarrollo.

“En el fondo, se trata de poner en marcha un modelo nuevo e incluyente de construcción y fortalecimiento de las instituciones en las regiones. El Estado colombiano ha intentado todo tipo de programas para llevar desarrollo a las regiones apartadas. Sin negar sus logros, creo que el modelo centralista, en el que unos funcionarios aterrizan como unos marcianos entre las comunidades para “traer el Estado”, se quedó sin aire. He hecho parte de esos esfuerzos y conozco sus méritos y limitaciones. Y estoy convencido de que así el Estado nunca va a “llegar” a ninguna parte de manera sostenida y con suficiente intensidad. Pero tampoco se trata de que las comunidades se organicen por su cuenta. Esa es una lógica de fragmentación, que ha sido nuestra enfermedad histórica. Lo que necesitamos es imponer una lógica de inclusión e integración territorial, basada en una nueva alianza entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio. “Institucionalidad” entendida nuevamente no sólo como la presencia de unas entidades estatales, sino como el establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar. Una alianza en la que los programas gubernamentales, las autoridades regionales –en esto el liderazgo de alcaldes y gobernadores será fundamental– y las comunidades se unen para combinar la coordinación y los recursos nacionales con la fuerza y el conocimiento de la ejecución local (Jaramillo, 2014)

Hay otro aspecto que está referido a los diferentes desafíos que exige la construcción de paz y la como anota Romero, uno es “la terminación del conflicto y la reparación de los daños”, el otro, “ofrecer caminos creíbles de solución a los conflictos no resueltos de la sociedad rural” y el tercero, está relacionado con:

(...) la transformación de una institucionalidad en los territorios, que hasta ahora ha sido más un factor de reproducción de la crisis, que agente de cambio. Esta es profundamente asimétrica

y reproduce un Estado dual, preparado tradicionalmente para servir a los intereses de los grupos más poderosos, pero estructuralmente precario e ineficaz cuando se trata de proteger derechos individuales y colectivos, en particular en zonas rurales. Más aún, en los territorios imaginados como periferias, los planes de control territorial han tenido un énfasis de seguridad militar y han relegado el desarrollo de la institucionalidad civil y el ejercicio de los derechos ciudadanos (Romero, 2015)

Estas situaciones exigen promover otras opciones que desde la administración pública y su aplicación en los territorios, con sus gobiernos subnacionales, que superen ante las demandas ciudadanas, solo la dinámica de enfrentar la crisis del momento, y dar una serie de funciones y competencias a los gobiernos cambiar más que algunos de los procesos, las lógicas de rigidez con que estos se mueven y que se contribuya a superar el discurso de la participación ciudadana que en la mayoría de los casos es formal, por uno en que la participación ciudadana sea real, que contribuya de esta manera a construir una democracia participativa en los territorios que supere el hecho que: *“El Estado colombiano no cuenta con las capacidades, mecanismos e incentivos necesarios para atender y gestionar democráticamente las movilizaciones sociales que surgen del descontento de la población ni tampoco para resolver los conflictos sociales que las alimentan. Este déficit termina por convertirse en respuestas coyunturales orientadas bajo una lógica de administración de la crisis, la mayoría de las veces amparándose en la reputación de personalidades de la vida pública y no en canales institucionales que permitan viabilizar un diálogo sostenido”* (Barrera, 2015, pág. 81). Estas situaciones llevan a dejar unas preguntas pendientes, para un diseño de políticas públicas que reorganicen competencias y funciones entre niveles de gobierno y procesos de la administración pública, para tiempos generales de paz.

En esta dirección el PNUD, ayuda a orientar de manera especial esta problemática, a partir de la discusión sobre el desarrollo y la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, considerando la necesidad de cambiar: *“Esta nueva arquitectura de políticas públicas apunta a superar el modelo de “múltiples ventanillas”, y a dar respuesta a problemas y demandas políticas y sociales de naturaleza compleja, con características que varían de acuerdo con toda una serie de variables culturales, espaciales, ambientales, poblacionales, de género y de ciclo de vida. Las estructuras administrativas tradicionales encuentran serias dificultades para abordar dicha complejidad, dado que siguen funcionando bajo un paradigma caracterizado por la especialización técnica, la organización*

vertical, una fuerte jerarquización y una permanente competencia por la definición de los ámbitos programáticos y la obtención de los recursos presupuestarios” (PNUD, 2016, pág. 192). Lo cual sugiere necesariamente procesos de integralidad en la aplicación de las políticas públicas, pero en espacial el entendimiento de los procesos administrativos.

¿Cómo construir mecanismos de coordinación que realmente armonicen las intervenciones de los diferentes niveles de gobierno en un territorio, respetando las condiciones y decisiones públicas locales?

¿Cómo intervenir en los problemas locales desde lo nacional, sin que la base o el principio sea un proceso recentralizador, sino integrador y armonizador de las acciones gubernamentales?

¿Cómo los procesos legales, administrativos, organizativos, procedimentales, financieros, de planeación y de control, pueden desarrollarse en los territorios de manera flexible frente a sus necesidades y condiciones de manera autónoma por los gobiernos subnacionales?

¿Cómo lograr una verdadera democracia participativa, que impulse en los territorios controles hacia el desarrollo y conductas transparentes frente al uso de sus recursos públicos, en el orden nacional, municipal, distrital y metropolitano?

BIBLIOGRAFÍA

Altvater, E. (2003). El lugar del tiempo de lo político bajo las condiciones de la globalización económica. En J. C. Monedero, *Cansancio del Leviatán problemas políticos en la mundialización* (pág. 373). Madrid: CarlosTrotta S.A. .

Barrera, V. (2015). Pacificar los medios y civilizar los fines. En F. Gonzalez, T. Guzmán, & V. Barrera, *Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia Elementos para la discusión* (pág. 92). Bogotá: CINEP - Programa por la Paz.

Barrera, V. (2015). Sociedad civil y paz territorial. Aprendizaje social, movilización ciudadana y gobernabilidad local. En F. Gonzalez, T. Guzmán, & V. Barrera, *Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia Elementos para la discusión* (pág. 92). Bogotá: CINEP - Programa por la Paz.

- Bolívar, S. (1824). *Resolución sobre el comportamiento de los empleados*. Trujillo: Gaceta.
- Borja, J. (2004). *Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad*. Barcelona: Fundación Alternativas.
- Cabrero Mendoza, E. (1998). Estudio introductorio. En B. Bozeman, *La gestión pública su situación actual. Nuevas elcturas d epolítica y go-bierno* (pág. 548). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (2010). *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castro, J. (1987). *Constitución Política de Colombia concordancias, referencias históricas, índices y compilación*. Bogotá : Oveja Negra- Tercera edición.
- Davis, M. (2006). *Planeta de Ciudades Miseria*. Madrid: Akal Pensamiento Crítico.
- Denhardt, R. (2001). Teoría de la administración pública: El estado de la disciplina. En N. y. Lynn, *Administración Pública El estado actual de la disciplina* (pág. 687). México: Fondo de Cultura Económica.
- DNP-Presidencia. (1991). *La revolución pacífica Plan de desarrollo económico y social 1990 - 1994*. Santa Fe de Bogotá : Geminis.
- Dos Santos, M. R.-C. (1991). *Hacia un nuevo estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un colorario*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica - CLACSO.
- Echebarría, K. y. (1999). La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público. En BID, *¿De burócratas a gerentes?* (pág. 447). Washington D. C. : Banco Interamericano de Desarrollo.
- Elizalde Hevia, A. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Santiago de Chile: CEPAL- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Estrada A., J. (2010). *Derechos del capital dispositivos de protección e incentivos a la acumulación en Colombia*. Bogotá D.C.: Digiprint editores. U.N. Colección estudios políticos y sociales. Bogotá.

- Galvis Gaitán, F. (2016). *Manual de administración pública. Cuarta Edición*. Bogotá : Librería ediciones del profesional Ltda.
- García González, J. (1994). El proceso de modernización del Estado en Colombia. En J. H. Cardenas S., *Gerencia Pública en Colombia* (pág. 573). Santafé de Bogotá: Presidencia de la República-FONADE-PDI-COL-CIENCIAS.
- Giraldo, F., Garcia, J., Ferrari, C., & Bateman, A. (2009). *Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades*. Bogotá: ONU-HABITAT .
- Gonzalez Salas, E. (1997). *El laberinto Institucional colombiano 1974-1994 Fundamentos de Administración Pública*. Bogotá: Imprenta Universidad Nacional.
- Henry, N. (2001). La raíz y las ramas: peripecias de la administración pública hacia el futuro. En N. y Lynn, *Administración pública el estado actual de la disciplina* (pág. 687). México: Fondo de Cultura Económica.
- Jaramillo, E. (1990). *Memoria de Hacienda*. Bogotá: Banco de la República.
- Jaramillo, S. (2014). LA PAZ TERRITORIAL. *Esta es una edición de una conferencia dictada en la Universidad de Harvard el pasado 13 de marzo*. (pág. 8). Bogotá: Comunicado de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Colombia.
- Jessop, R. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Catarata.
- Joaquín, E. y. (1999). Aportes de las ciencias de la gestión (management) a la reforma del Estado. En BID, *¿De burócratas a gerentes?* (pág. 447). Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kemmerer, W. (1994). *Kemmerer y el Banco de la República Diarios y documentos*. Santafé de Bogotá: Banco de la República.
- Keynes, J. M. (1976). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, B. (1993). *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Kliksberg, B. (1994). El rediseño del estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión. En B. (. Kliksberg, *El rediseño del Estado una perspectiva internacional* (pág. 276). México: Instituto Nacional de Administración Pública de México - Fondo de Cultura Económica.
- Larraín, F. (2013). El estado del arte de la administración pública. América Latina. Hacia una gestión pública para el desarrollo. En ESAP, *I Cátedra internacional de administración pública Una mirada al estado del arte de la administración pública* (pág. 270). Bogotá: www.esap.edu.co.
- Lleras Restrepo, C. (2001). *La corrupción generalizada - Obras selectas - Tomo V Memorias*. Bogotá: ESAP Escuela Superior de Administración Pública.
- Lleras Restrepo, C. (2001). *Una notificación para impedir la corrupción administrativa - Obras selectas - Tomo IV Memorias* . Bogotá: ESAP Escuela Superior de Administración Pública.
- Loaiza Gallón, H. (1999). *Introducción a la administración pública*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Mancano F., B. (2009). Territorio, Teoría y Política”. En M. e. Departamento de Desarrollo Rural y Regional, *Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*. (pág. 320). Bogotá: Universidad Javeriana.
- Medellín, P. (2013). Panel: Instituciones, Poder Público y Sistema Político. En ESAP, *I Cátedra internacional de administración pública Una mirada al estado del arte de la administración pública* (pág. 270). Bogotá: www.esap.edu.co.
- Molina G., J. M. (2013). Gestión Pública democrática Una corriente alternativa de pensamiento y la reforma administrativa del Estado. En ESAP, *I Cátedra internacional de administración pública Una mirada al estado del arte de la administración pública* (pág. 270). Bogotá: www.esap.edu.co.
- Monedero, J. C. (2003). Mundialización y transformaciones del Estado: perspectivas desde la ciencia política. En J. C. Monedero, *Cansancio del Leviatán problemas políticos en la mundialización* (pág. 373). Madrid : Trotta S.A. .

- Nariño, A. (1946). Ensayo sobre un nuevo plan de Administración en el nuevo Reino de Granada. En A. Nariño, *Vida y escritos del General Antonio Nariño* (pág. 342). Bogotá: Imprenta Nacional.
- Poulantzas, N. (2005). *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI editores.
- Presidencia de la República, S. d. (1990). *Manual de organización de la rama ejecutiva del poder público 1990*. Bogotá: Oficina de Organización y Sistemas.
- Ramió, C. (2002). *Teoría de la organización y la administración pública*. Madrid: Tecnos - Universitat Pompeu Fabra.
- Romero, M. (7 de Febrero de 2015). Desafíos de la paz territorial - Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz . *UN Periódico*, pág. 25.
- Sassen, S. (2015). *Territorio, autoridad y derechos de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Bogotá: Katz Editores.
- Semana. (2016). Reficar el hueco negro. *Semana Edición 1763*, 98.
- Sheperd, G. (1999). Administración pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma. En BID, *¿De burócratas a gerentes?* (pág. 447). Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Soja, E. (2008). *Posmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Waldo, D. (2001). Una teoría de la Administración pública significa en nuestra época una teoría de la política . En N. y Lynn, *Administración Pública El estado actual de la disciplina* (pág. 687). México: Fondo de Cultura Económica.
- Wallerstein, I. (2003). América y el mundo: las Torres gemelas como metáfora 2002. En J. C. Monedero, *Cansancio del Leviatán problemas políticos en la mundialización* (pág. 373). Madrid: Trotta S.A.
- Weber, M. (1977). *Economía y sociedad esbozo de sociología comprensiva Tomo II*. Bogotá: Fondo de Cultura económica.

Zaldías, C. (2013). La administración pública en el marco de la economía pública hoy. En ESAP, *I Cátedra internacional de administración pública Una mirada al estado del arte de la administración pública* (pág. 270). Bogotá: www.esap.edu.co.

GESTORES DE CONVIVENCIA. LA MANIFESTACIÓN CIUDADANA Y LA CONFLICTIVIDAD URBANA EN BOGOTÁ, DC.

Santos Alonso Beltrán⁹⁷

RESUMEN

La movilización ciudadana se ha convertido en uno de los mecanismos de participación política mas importantes para los habitantes urbanos. La calle se ha politizado como nunca antes y adquiere el carácter de teatro privilegiado de la acción política reivindicativa. El tratamiento de este fenómeno desde una visión restrictiva solo puede traer consecuencias negativas para la gobernabilidad urbana. Por el contrario, entender la movilización ciudadana como una expresión constructiva y como parte integrante de la batería de derechos que asisten a los habitantes urbanos puede redundar en un ejercicio de política publica que ayude en la democratización de los mecanismos de intervención en seguridad ciudadana. El presente escrito pasa revista del tratamiento de la movilización ciudadana durante las administraciones de izquierda que gobernaron Bogotá desde inicios del presente siglo, en el entendido que la política desarrollada puede considerarse un punto de arranque de la seguridad humana aplicada en el ámbito urbano.

1. INTRODUCCIÓN

La seguridad ciudadana es una categoría de análisis que ha tomado importancia crucial en las discusiones sobre el quehacer de la administración y la conducción de los asuntos públicos. La actividad de gobierno —en cualquier nivel territorial: local, regional o nacional— tiene en el mantenimiento de la seguridad una de sus prioridades —. En algunos casos unos de los tópicos de evaluación en los que han sido frecuentemente cuestionados los gobiernos, se centra en su incapacidad para brindar un ambiente de estabilidad social en el que las actividades cotidianas de los indivi-

⁹⁷ Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Administrador Publico de la ESAP, Ingeniero Industrial de la UAN, con Magister en Estudios Políticos y RRII, y Candidato a Doctor en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Ha sido profesor de la Universidad Nacional, ESAP, Universidad del Rosario, UMNG, UCC y FUAC. Investigador y asesor en diversas instituciones públicas sobre temas de seguridad ciudadana y conflicto armado con publicaciones en estos temas.

duos puedan desarrollarse sin menoscabo del ejercicio de las libertades, los derechos y la actividad económica que cada uno quiera desarrollar. La acción de gobierno debe entonces concentrarse no solo en la promoción del desarrollo social anclado en el crecimiento económico sino que además debe entroncarse con la producción de referentes colectivos sobre el mantenimiento del orden y la institucionalidad, que partan tanto del uso legítimo de la fuerza como de la generación de normas y límites de la acción de los individuos, contruidos de manera colectiva.

Sin embargo, en su afán por mantener la seguridad de los individuos, los gobiernos han descuidado el segundo parámetro de la vida en sociedad, la construcción de referentes colectivos a través del consenso guiado por la administración, y se han concentrado en un proceso de limitación de las actividades de los ciudadanos en una visión restrictiva, securitizada, de la vida social. La seguridad así entendida busca la creación de un ambiente homogéneo de actividad social donde una idea de orden se entroniza como la única posibilidad de garantía de la vida en comunidad. Ese orden se defiende en el marco de una consolidación de las capacidades restrictivas del gobierno, es decir en el fortalecimiento de las agencias y aparatos de uso de la fuerza física. En este sentido, la idea de libertad individual debe restringirse, la diferencia y diversidad de los habitantes reconducirse hacia una idea prefigurada de lo “normal”, y las acciones de conflictividad urbana ligadas a la acción política reivindicativa deben manejarse como situaciones peligrosas que amenazan el normal funcionamiento de la vida en comunidad.

Existe una visión de seguridad desde otra perspectiva que antes que concebirla como una política pública fuertemente ligada a la restricción, la percibe como un derecho de los individuos que se realiza mas allá de la simple construcción de agencias, aparatos y dinámicas de coerción. En esta visión la seguridad se concreta en la garantía real de disfrute de los derechos individuales pero, fundamentalmente, en el mantenimiento de las condiciones económicas, culturales y sociales que realizan una vida digna. En el marco de esta visión, la conflictividad urbana ligada a la acción política reivindicativa es una manifestación necesaria de la vida social que debe ser protegida, garantizada y escuchada con el fin de ajustar las acciones de gobierno justamente donde la protesta ciudadana señala sus vacíos y errores.

El grupo de Gestores de Convivencia se inscribe en la segunda perspectiva de la seguridad y es fruto del entendimiento que las dos últimas administraciones del Distrito Capital han desarrollado sobre el uso de la

calle como un espacio político donde la manifestación de la conflictividad urbana se concreta de manera tangible; así mismo, de un giro en la percepción del problema de la seguridad ciudadana que la ancla ahora en una seguridad humana, fruto de la garantía de los derechos y más allá de la restricción, la imposición o el uso de la coerción. En este capítulo se busca explicar el quehacer de los gestores de convivencia en un marco de tres entradas: el desarrollo de la acción gubernativa en seguridad de las últimas administraciones; su encuadramiento como política pública y finalmente su acción particular en el desarrollo de una seguridad humana.

2. LA SEGURIDAD CIUDADANA UNA APROXIMACIÓN AL FALSO DILEMA ENTRE LIBERTAD E IGUALDAD.

La vida política de los hombres, tal vez los únicos seres con vida política, está sujeta a una serie de dicotomías que desde el principio de la vida en comunidad han concentrado la atención de los individuos y de los estudiosos del fenómeno político. La explicación a la aparición de estas dicotomías puede encontrarse en la impronta propiamente moderna del pensamiento político, impronta que construye la visión siempre en diadas donde las categorías son mutuamente excluyentes, donde las cosas son o no son y donde la visión de los fenómenos sociales debe traducirse en una objetividad sin tacha, sin vacilaciones, sin lugar a dudas. De ahí que las categorías para describir las esferas sociales sean del tipo blanco-negro, bello-feo, racional-irracional, legal-ilegal, bueno-malo, legítimo-ilegítimo, etc. No hay lugar en esta lógica para un tercero, una posición compleja que articule los dos extremos sino una separación cuasi-quirúrgica de las acciones y referentes humanos⁹⁸.

La lógica formal pues nos ha dividido el mundo en esferas irreconciliables y el mundo político ha sido en buena medida quien más ha estado signado por esta lógica binaria. Así la acción política se ha naturalizado como una dicotomía entre lo individual y lo colectivo, entre el orden y la anarquía, entre el deseo y la necesidad, entre el gobierno y la resistencia o entre la libertad y el orden⁹⁹.

La discusión en política ha girado en torno a cómo desarrollar un equilibrio entre la manifestación individual de los deseos y las libertades con

⁹⁸ En esto gana poderosamente la lógica dialéctica que alejada de la lógica formal permite que la transformación de la sociedad sea explicada como fruto de la contradicción inherente a los fenómenos que componen la realidad material-natural y humana-social. La discusión propuesta en este apartado puede encontrarse en: Gill. Louis: "los límites del capitalismo", editorial Trotta, Madrid. 2004.

⁹⁹ En el presente escrito se había señalado esta reducción binaria a la complejidad política en la dicotomía conflicto-consenso. Ver: Capítulo 1, *Infra*.

la garantía de un ambiente armónico para el crecimiento y el desarrollo social. Para algunos la libertad y el orden son mutuamente excluyentes: la garantía del orden incluye una restricción a la libertad que desnaturaliza su manifestación concreta, o en el otro caso la manifestación de la libertad como atributo individual irrestricto cuestiona de una manera poderosa la posibilidad de un orden concreto. La discusión en política ha hecho verdaderos ejercicios de equilibrismo para mostrar la complementareidad, la integralidad, la sinergia y la concomitancia de estas categorías y ha centrado en la acción del gobierno el fiel de la balanza que permita la manifestación no conflictiva de las dos categorías. En este objetivo la seguridad puede jugar un papel crucial: la seguridad se puede convertir en la dinámica natural de convergencia entre un orden social sin sobresaltos que permita el desarrollo y el crecimiento económico, aunado a una manifestación de la individualidad sin restricciones mas allá de las impuestas por la armonía social y el respeto a la dignidad humana de los demás. ¿Cómo se puede concebir pues la seguridad como acción gubernativa concreta?

2.0.1. Orden público, seguridad nacional y seguridad ciudadana: continuidades y rupturas de un concepto

En la teoría se habla de dos escuelas en el tratamiento de la seguridad. Existe una visión conservadora que estaría más anclada al concepto de *orden público* cuyas características principales estarían en la formulación de políticas restrictivas en un marco individualista, mercantilizado y sectorio¹⁰⁰. Una segunda visión que se ha dado en denominar progresista estaría en el lado contrario de la visión conservadora, en este caso los valores fundamentales de las políticas implementadas en su desarrollo serían la solidaridad, el humanismo, la autorregulación y corresponsabilidad, la participación y la responsabilidad de lo estatal¹⁰¹.

La primera escuela se relaciona con la actividad estatal desarrollada en el contexto de los procesos políticos latinoamericanos de finales de los años 70 y que se extendería hasta prácticamente los cambios constitucionales ocurridos en los años 90 para casi todos los sistemas políticos de la región. Este periodo es de ingrata recordación toda vez que comprende los procesos de dictaduras con la connatural ruptura de los procesos democráticos en América latina. La entronización de las dictaduras en América latina generó un proceso de securitización de la vida cotidiana.

¹⁰⁰ En esta discusión nos apoyamos en: González Pacheco, Camilo A: "Seguridad ciudadana un derecho fundamental", Mimeo, Secretaria de Gobierno de Bogotá. Documento en construcción.

¹⁰¹ *Ibid.*

na de los habitantes que terminó por restringir, reprimir o violentar la libertad de los individuos en pos de asegurar un ambiente de control a los procesos políticos que las dictaduras percibían como amenazas al control del poder. La seguridad se convirtió así en una especie de caballito de batalla para recortar las libertades, desarrollar procesos sumarios y romper hasta las más mínimas diferencias entre el mundo privado y el orden público¹⁰².

Como reacción a esta noción, y como consecuencia del retorno a las democracias en muchos países de América latina, las cartas constitucionales previeron la delineación de la seguridad más allá de los límites estrictos de la securitización de los años 80. El proceso giró en torno a la construcción de nuevos referentes sobre los valores que debería guardar el orden constitucional incluyendo derechos económicos, sociales, políticos y culturales. Así, la seguridad ya no era simplemente la certeza del normal funcionamiento de la institucionalidad pública garantizada por un proceso restrictivo de la vida en sociedad de los individuos, sino la ausencia de riesgos para el disfrute de los derechos que como persona asisten a todos los habitantes del territorio. El concepto fue mas una construcción desde el orden de la *Seguridad Humana* y no desde el orden de la *Seguridad Nacional*.

La *Seguridad Humana* se convierte en el referente obligado para diseñar las políticas públicas que se encarguen de garantizar la paz, la convivencia y la armonía social. En este sentido, se armoniza tanto la necesidad de la defensa de la soberanía sobre el territorio, basada en lo militar, con la provisión de las condiciones económicas sociales, culturales, medio ambientales y políticas para el disfrute pleno de la calidad de persona. En esta armonización la categoría *Seguridad Ciudadana* desarrollada en el marco de la *Seguridad Humana*, se presenta como el horizonte gubernativo en lo territorial que complementa la construcción de *Seguridad Nacional* desarrollada desde el Estado como un todo. La Seguridad Ciudadana seguiría los derroteros de la seguridad con un enfoque humano: “la seguridad ciudadana se concibe como un derecho fundamental de las personas y una finalidad del Estado social de derecho que en su condición de bien público propicia las condiciones necesarias para la vida digna y el goce pleno de los derechos humanos y la convivencia, en un ambiente de solidaridad y desarrollo armónico con sujeción a la consti-

¹⁰² Esta noción de seguridad anclada en la estrategia de la seguridad nacional se deriva de la concepción hemisférica desarrollada por USA hacia 1960. Los gobiernos latinoamericanos, y Colombia no fue la excepción, terminaron aunando la violencia, el orden público y la seguridad nacional y remitieron su control a los aparatos policiales y militares. En este sentido ver: Rueda Santos, Rigoberto “De la guardia de fronteras a la contrainsurgencia” ICFES, Bogotá, 2000.

tución, la ley y los tratados internacionales ratificados por el estado”¹⁰³. La Seguridad Ciudadana es pues un derecho fundamental, pero en su construcción y garantía no hay un concurso restrictivo del Estado sino la apertura de un proceso de participación democrática donde los habitantes del territorio ayudan en la generación de las políticas concretas para su garantía. Así, corresponde al Estado desarrollar el monopolio legítimo de la fuerza para ser utilizado en la garantía del orden legítimo constitucional pero también brindar los espacios de participación para que la sociedad pueda construir procesos de intervención activa en la regulación de sus dinámicas de vida que haga cada vez menos necesario el recurso de la fuerza como puntal del orden público. Estos mecanismos se instituyen como pilares de un Estado social de derecho donde la obligación del Estado va más allá de la garantía de los derechos individuales subjetivos y se concentra en los derechos sociales y colectivos. La seguridad será el resultado de la plena garantía de la vida digna para los ciudadanos.

3. LA GENESIS DE LA POLÍTICA: BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA Y BOGOTÁ POSITIVA. HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE SEGURIDAD CIUDADANA.

Para muchos analistas la transformación de Bogotá ha sido el resultado de las últimas administraciones del distrito capital. En lo que no se ponen de acuerdo los analistas es en el horizonte de tiempo que incluye estas administraciones. Algunos llegan incluso a situar dicha transformación en las bases institucionales que construye la administración Jaime Castro como pilar en la modernización de la institucionalidad capitalina que permite la planeación, ejecución y control más eficiente de la acción de gobierno en Bogotá. No obstante parece ser un consenso que el horizonte de tiempo debe ubicarse desde la administración Peñalosa, los periodos Mockus y los dos gobiernos del PDA, en cabeza de Luis Eduardo Garzón, el primero, y de Samuel Moreno-Clara López el segundo.

Para la ciudadanía estas administraciones han tenido un sello característico que marca la acción de cada gobierno de manera integral. La administración Peñalosa se suele asociar a la construcción de la infraestructura en la capital, asociación que se explica por el adelanto en el sistema de transporte masivo Transmilenio, por la transformación urbanística de varios aspectos de la infraestructura de la capital, por la recuperación para la ciudadanía del espacio público y la intervención en él para mejorarlo a través de la construcción de ciclo-rutas, alamedas, andenes etc.

¹⁰³ González Pacheco, Óp. cit, Pág. 45

y por la construcción del complejo de bibliotecas públicas que transforma radicalmente el circuito cultural de la ciudad. En el caso de Mockus, los bogotanos asocian su administración a la construcción de una cultura ciudadana desarrollada como fruto de una intervención activa del gobierno del distrito a través de acciones pedagógicas innovadoras. Las administraciones Mockus revolucionaron la vida ciudadana al cimentar una serie de obligaciones de los habitantes contenidas en las normas pero que los habitantes o no conocían, o no entendían, o no aplicaban de manera correcta, la acción pedagógica puso a circular entre los bogotanos la cultura ciudadana como componente de la normatividad, pero vivificada en la acción cotidiana de los habitantes, como construcción racional y razonada, como límite democrático de la acción individual. Mockus también entronizó una cultura de la legalidad y el respeto por la acción gubernativa en el distrito, que formó conciencia en los individuos sobre la necesidad del pago de los impuestos, el respeto de la autoridad legítimamente constituida y la necesidad de una participación activa en la vigilancia de las autoridades públicas. Finalmente las administraciones del PDA se han caracterizado por la importancia conferida a la intervención social del gobierno distrital, expresada en la garantía de los derechos fundamentales de los habitantes de la ciudad. Así la administración Garzón se concentró en construir las condiciones en que los ciudadanos de poblaciones vulnerables pudieran disfrutar de manera real los derechos y los mínimos fundamentales de la acción ciudadana. La construcción de colegios, la garantía de la alimentación, la promoción de opciones de inclusión económica alternativa, la eliminación de las trabas económicas al acceso a la salud etc., fueron la impronta del primer gobierno del PDA. En el caso de Samuel Moreno, su administración ha llevado la garantía de los derechos a mayores niveles de cobertura y calidad, y ha construido una dinámica de ciudad basada en la eliminación de las trabas socioeconómicas para el acceso a la vida digna y al disfrute de la ciudad como espacio de desarrollo económico, social, político y cultural. Nos interesa, sin embargo, un marco más específico de acción cual es la concepción de Seguridad Ciudadana que se ha desarrollado en las últimas administraciones y que concentró en la administración Moreno Rojas- López Obregón.

3.1. Seguridad Ciudadana: Entre bien público y derecho fundamental.

La concepción de seguridad ha venido desarrollándose en Bogotá en la perspectiva de incluir la participación activa de los habitantes, de integrar mas aspectos en su conceptualización y, principalmente, en la

necesidad de su tratamiento desde el orden del derecho fundamental y no simplemente desde la acción gubernativa, todo, por supuesto, en concomitancia con la consecución de la gobernabilidad.

La Seguridad Ciudadana ha sido construida como una acción gubernativa que incluye la participación de los individuos, de los ciudadanos, en la formulación de estrategias de aseguramiento de la paz y la convivencia ciudadana. La participación no se encamina a incluir a los ciudadanos únicamente en la colaboración con las autoridades, en especial con la policía desde la lógica de información o inteligencia, sino desde la generación de espacios de legitimación de la acción del poder público y la construcción de acciones de autorregulación, corresponsabilidad y convivencia generadas desde los habitantes con acompañamiento de la institucionalidad¹⁰⁴.

Desde el segundo gobierno Mockus la construcción de la seguridad descansaba más allá de la responsabilidad estatal y se extendía a una participación a la comunidad en general. Para Mockus incluía: “la intervención eficiente del poder civil, el fortalecimiento y la acción competente de la policía metropolitana y sus autoridades y la participación activa de la ciudadanía”¹⁰⁵. Así la ciudadanía no asistía como convidada de piedra a la construcción de la seguridad ni se integraba pasivamente a una estrategia de securitización de la sociedad. El caso Peñaloza apunta también a esta perspectiva al definir las dinámicas en pos de la seguridad como *un* “conjunto de acciones orientadas a prevenir y sancionar los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos e impulsar aquellos que promueven la paz, la solidaridad y el respeto y la vida en comunidad”¹⁰⁶.

Si bien la noción de Mockus y Peñaloza complejizaban la definición de seguridad será la administración Garzón la que amplíe el concepto hacia los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales. Durante esta administración es también notoria la afirmación de la seguridad como bien público. En un paralelo podría verse los énfasis de las administraciones y notar las diferencias con la seguridad concebida desde una perspectiva más entronizada con la seguridad humana para las administraciones del PDA: en Mockus “la condición de libertad en

¹⁰⁴ Este tópico se ha venido resaltando en diferentes escritos como el punto de comparación entre la seguridad democrática y la seguridad ciudadana. En este aspecto: Rodríguez, Federman. “Seguridad, Democracia y Seguridad Democrática”, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2007, y el mismo González Pacheco, Óp. Cit.

¹⁰⁵ Citado en: Marín Cala, Carlos: “Análisis e interpretación de la acción social colectiva en las administraciones Mockus y Garzón 2000-2008” Tesis de Maestría, Universidad de los Andes, Bogotá, 2010. Documento en construcción

¹⁰⁶ Citado en Marín Cala, Carlos. *Ibíd.*

la cual los ciudadanos pueden ejercer sus derechos y libertades y deberes sin sentirse víctimas de amenazas, para poder gozar de condiciones de bienestar, tranquilidad y disfrute de la vida en comunidad”¹⁰⁷. En Garzón “el bien público que propicia las condiciones estructurales necesarias para la vida digna y el goce pleno de los derechos humanos y la convivencia democrática en un ambiente de solidaridad y desarrollo armónico con sujeción a las normas establecidas”¹⁰⁸. En ese sentido la seguridad pasa de ser un atributo disfrutable y exigible desde la individualidad a convertirse en una condición de la que la sociedad goza en conjunto. La primera hace hincapié en el carácter subjetivo e individual mientras la segunda lo hace frente al carácter social. Pero además en el concepto de condiciones estructurales, se hace presente el horizonte de la Seguridad Humana como integradora de los derechos anejos al disfrute de la vida digna, salud, educación alimentación, vivienda, ambiente sano, etc.

La administración Moreno Rojas-López Obregón avanzó en la conceptualización de la seguridad ciudadana y tomó para ello tanto la perspectiva de la seguridad más allá del orden público como la participación ciudadana y la garantía de las condiciones de vida digna; desarrolló en sí la seguridad ciudadana enmarcada en el concepto de derecho fundamental. Así: “el concepto de seguridad ciudadana que acogemos en el presente documento tiene su origen textual en las definiciones dadas por las últimas administraciones de Bogotá D.C. En un principio, se consideró como una condición más tarde como bien público. En nuestro caso avanzamos conceptualmente y la consideramos en su dimensión de derecho fundamental a partir de la fundamentación esencial en su calidad de derecho y en su relación con el Estado. Dentro de esta perspectiva de derecho fundamental se concibe bajo las condiciones concretas y de conexidad en que se presenta y englobando varios derechos, en armonía con los ejes conceptuales enunciados por el alcalde Samuel Moreno Rojas, dentro del contexto de su programa referido a Bogotá como una Ciudad de Derechos”¹⁰⁹.

La Seguridad Ciudadana, para esta administración de Bogotá, se desarrolló más que como una política de restricción como una acción de garantía de los derechos y la diversidad en la ciudad. La seguridad no fue un asunto que importó solo a las autoridades, sino una preocupación que involucró a los habitantes, las autoridades y el sector privado, por ello se orientó a promover estrategias de seguridad generadas desde la pobla-

¹⁰⁷ *Ibíd.*

¹⁰⁸ *Ibíd.*

¹⁰⁹ González Pacheco, Óp. cit. Pág. 45.

ción, amparadas y patrocinadas por la administración y compartidas por todos los ciudadanos como paso fundamental para la garantía de la vida humana en todas sus posibilidades¹¹⁰.

3.2. Seguridad ciudadana y acción política reivindicativa: el derecho a la seguridad en acción.

Existen varias aristas que involucra la seguridad desde su concepción como Seguridad Humana, la económica, alimentaria, la salud, ambiental, personal, *de la comunidad y la política*. Estas dos últimas aristas o dimensiones son también elementos innovadores en la concepción de Seguridad Ciudadana desarrollados en el marco de las últimas administraciones del Distrito Capital¹¹¹. En especial, la administración Moreno Rojas-López Obregón identificó que el problema de la Seguridad Ciudadana involucraba poderosamente factores relacionados con la cotidianidad de los habitantes; fundamentalmente eran factores de conflicto: la violencia familiar (riñas, inasistencia alimentaria, etc.), conflictos vecinales (contaminación sonora, violencia, manejo de basuras), vulnerabilidad social (pobreza, mendicidad, prostitución), irrespeto e intolerancia a la diversidad (conflictos étnicos, de género), ocupación ilegal del espacio público (ventas, invasiones de parques, plazas, etc.), en fin conflictos desarrollados a partir de las relaciones cotidianas y no de las dinámicas

¹¹⁰ La seguridad ciudadana es una seguridad integral que hace énfasis en lo humano, en la garantía de la vida digna y la capacidad de disfrutar de la vida ciudadana como espacio de socialización. Los habitantes de la ciudad demandan más que el control del orden público, la garantía de la propiedad privada y los derechos fundamentales, la demanda ciudadana por seguridad incluye medio ambiente sano, posibilidades de desarrollo económico, educación y respeto a la diversidad y la pluralidad y diversidad étnica, religiosa y política. En el marco de esa caracterización de la seguridad ciudadana, la administración Moreno Rojas, ha hecho hincapié en la implementación de un marco participativo y democrático para la garantía de la seguridad ciudadana apoyado en valores que se construyan desde la comunidad y que se refuercen desde la administración. En especial la autorregulación y la corresponsabilidad en materia de seguridad juegan el papel de ser los fundamentos de la estrategia en seguridad toda vez que solo la participación ciudadana, la construcción colectiva y la conciencia social son capaces de controlar, y en algunos casos eliminar, los riesgos potenciales que se ciernen sobre los ciudadanos y que amenazan el disfrute de una vida plena de derechos. En el plan de desarrollo económico, social y ambiental para Bogotá, 2008-2012 “Bogotá positiva: Para vivir mejor”, estos objetivos se desarrollan en el Capítulo 2 “Derecho a la ciudad”, que particularmente, en cuanto a la seguridad, la concibe de forma integral a través de la inclusión de condiciones sociales que la garanticen como la reconciliación, la convivencia, la paz, la promoción de la identidad, el reconocimiento de la diversidad y el diálogo intercultural. Dentro de este Capítulo se encuentran varias estrategias que desarrollan los objetivos de una ciudad segura y humana, estrategias que apuntan a promover la convivencia ciudadana, reducir los factores de riesgo generadores de violencia y delincuencia, y lograr la convergencia entre el disfrute de los derechos fundamentales y el derecho a la ciudad. En este orden de ideas, el programa “Amor por Bogotá” que busca “propiciar mayores niveles de convivencia, solidaridad, respeto a las diferencias, sentido de pertenencia, identidad, al igual que mayor confianza respeto y comunicación con las instituciones públicas mediante la implementación de concientización y cultura ciudadana.”; se convierte en el marco de acción del proyecto “Autorregulación y Corresponsabilidad Ciudadana” del que hace parte el proyecto de Gestores de Convivencia. Ver, Capítulo III, infra.

¹¹¹ *Ibid.* Pág. 47

más complejas del crimen organizado —que si bien incidían de manera fuerte en la percepción de seguridad eran un factor que, a fuerza implementar una única concepción de orden público imperante, había sido tratado de manera preponderantemente militar, mientras que los otros habían sido sistemáticamente descuidados —.

La administración distrital, encaminó su acción hacia la promoción de procesos de autorregulación, corresponsabilidad y convivencia que coadyuvaran al tratamiento efectivo de estos factores de violencia y que involucraran al gobierno como garante de la convivencia construida desde las dinámicas micro vecinales, y solo en última instancia como aparato regulador por la fuerza de las libertades individuales.

En este sentido se inscribió el tratamiento dado a los conflictos derivados de la acción política reivindicativa desarrollada por colectivos sociales en el marco de la protesta ciudadana. En este aspecto, las administraciones del PDA vieron en la movilización y protesta ciudadana un factor que ponía en acción su concepción de Seguridad Ciudadana en tanto que involucraba una de las más delicadas aristas de su definición, *la de la comunidad y la política*, y porque estaba más allá del derecho subjetivo y abstracto de la libertad de reunión y movilización: involucraba la construcción de condiciones estructurales para la garantía colectiva de una ciudad que permitía la actividad política desarrollada con las garantías previstas por la administración y también permitía el disfrute de los derechos colectivos de los habitantes.

Como se demostraba en los primeros capítulos de este texto la acción política no puede circunscribirse únicamente al ambiente electoral o partidario; más allá, la acción política convierte la ciudad en un teatro geopolítico de construcción de dinámicas de exigencia y control del ejercicio del poder. En este aspecto señalábamos como el espacio público, la calle principalmente, entra a delimitar un espacio de acción política amplio, complejo y conflictivo, y como en la utilización de la calle la acción política muestra su aspecto vivificador de la vida ciudadana. Así, concluíamos que la acción gubernativa debería promover la manifestación pública y construir los elementos de garantía para el ejercicio del derecho, y en esta perspectiva, conformar con los manifestantes las instancias de coordinación para su disfrute real. Así pues, que la movilización y protesta ciudadana está en el marco de una concepción de Seguridad Ciudadana, que a su vez, no es más que el desarrollo territorial urbano de una seguridad de perspectiva humana.

En el objetivo de garantizar la Seguridad Ciudadana frente a la protesta ciudadana el último recurso, el menos frecuentado y el menos recomendado, es la acción restrictiva. La acción política reivindicativa que se desarrolla en la ciudad, la movilización ciudadana, no puede ser vista desde la perspectiva del orden público, de la securitización, de la restricción del derecho. En tanto que el orden político no es un constructo atemporal y terminado, sino una construcción cambiante, dinámica y conflictiva, el manejo de las actividades de acción política reivindicativa debe realizarse en la perspectiva de derechos y no desde la percepción como situaciones riesgosas o amenazantes para el orden civil.

Las administraciones del PDA de Bogotá construyeron en la línea de garantizar y proteger la movilización ciudadana, en este aspecto la calle fue vista como espacio político en el que los grupos humanos que habitaban la ciudad podían manifestarse en el objetivo de realizar una reivindicación y renegociación de sus derechos con el Estado distrital. Como se apuntaba la política pública desarrollada en este objetivo apostó a hacer real el derecho a la ciudad y en ello este aspecto de la vida política era una arista insoslayable.

4. DERECHO DE MOVILIZACIÓN Y REUNIÓN: FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL Y JURÍDICA

La movilización ciudadana, el derecho de reunión y protesta, no es una capacidad absoluta que desconozca cualquier regulación o limitación constitucional o legal. Al contrario, este derecho, como cualquier otro, tiene límites para su ejercicio, límites y restricciones que buscan garantizar que su realización esté en concordancia con el respeto y la protección de los derechos de los demás. La acción ciudadana de reunión y movilización se promueve, se alienta y se acompaña pero también se regula y normaliza, se reglamenta. Existe un marco legal de la protesta social en la ciudad para garantizar su ejercicio bajo los límites de la constitución y la ley.

En este sentido el ejercicio del derecho está inmerso en una estructura que encarna ciertos límites, a continuación un simple ejercicio de revisión de la normatividad existente y el marco que provee para el ejercicio del derecho:

El estudio jurídico de las concentraciones, es de gran importancia, puesto que estas son una expresión fundamental de los ciudadanos, que además están relacionadas o concuerdan con varios derechos fundamentales, como:

- El libre desarrollo de la personalidad, puesto que este derecho consagrado en el Artículo 16 de nuestra Constitución Política, protege la libertad general de acción para alcanzar o perseguir aspiraciones legítimas de vida, es importante mencionar que este derecho solo tiene dos limitaciones que son el ordenamiento jurídico y los derechos de los demás.
- La libertad de conciencia consagrada en el Artículo 18 de nuestra carta magna, el cual nos garantiza la libertad de pensamiento, teniendo como objeto material el conocimiento.
- Libre circulación por el territorio nacional consagrada en el artículo 24 de la Constitución Política, el cual protege la libertad de locomoción, fundamental impidiendo la intervención indebida de las autoridades estatales o particulares, quienes no podrán entorpecer la libre locomoción dentro del país, salvo las limitaciones establecidas por la ley, limitaciones, reglamentadas por el Código Nacional de Policía.
- El derecho de reunión y manifestación pública y pacífica consagrado en el artículo 37 de nuestra Constitución, el cual hace referencia a las reuniones pacíficas, las cuales solo la ley de manera expresa podrá limitar.

Luego de analizados estos derechos podría pensarse, que estos se encuentran enfrentados y que son incompatibles a la luz del interés público, el cual puede determinarse por la legítima defensa de estos derechos por parte de los ciudadanos del común. De igual manera podría defenderse por la colectividad específica que se reúne o moviliza, así chocarían dos grupos sociales, a los cuales les asisten iguales derechos. Veamos cómo se garantizan los derechos de reunión y movilización y se vela por las libertades y derechos de los demás habitantes de la ciudad.

4.1. Dicotomía entre la Movilización Social y el Respeto de los Derechos de los Demás.

Ahora bien, Colombia es un Estado Social de Derecho, lo cual se traduce en la necesidad de respetar unas reglas, gozar de unos derechos y responder por algunas obligaciones. El Artículo 2 de la Constitución Política Nacional estipula los fines esenciales del Estado, dentro de los cuales encontramos: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, entre otros. Corresponde entonces a las au-

toridades del Estado velar por los derechos de todos los ciudadanos sin diferenciar los que se pretenden reunir o los que pretenden desarrollar su vida de manera normal, esto obliga al administrador de justicia a construir estrategias que permitan mitigar el impacto o la afectación de los derechos tanto de los unos como de los otros, de los que participan de la actividad de reunión o movilización y los que se marginan o continúan desarrollando su vida cotidiana. En otras palabras es una misión del Estado encontrar las formulas para que todos los ciudadanos puedan ejercer sus derechos aunque estos aparentemente se encuentren enfrentados. Una vez entendidos los supuestos que rigen las concentraciones, se hace necesario hacer una interpretación más exhaustiva del Artículo 37 constitucional, de tal manera que podamos hacer un correcto análisis del fenómeno de la concentración, distinguiendo los tres puntos clave que se identifican en este artículo.

ARTICULO 37(CONST.). Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho. Como primera medida cabe definir la palabra *REUNION*, la cual debe entenderse como la *concurencia temporal y voluntaria* de varias personas en un lugar determinado, luego de un *acuerdo entre los interesados para un fin preestablecido*. Es importante destacar que la reunión comprende los desfiles de naturaleza patriótica, estudiantil, política, sindical, deportiva, religiosa o de cualquier otro fin lícito.

En concordancia con lo anterior, el Artículo 102 del Código de Policía Nacional realiza el desarrollo jurídico del tema en estudio, en su capítulo II “De la libertad de Reunión”.

ARTÍCULO 102(CNP).- Toda persona puede reunirse con otras o desfilar en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin lícito. Es importante destacar que este Artículo hace el desarrollo constitucional e introduce el tema de las marchas o desfiles, además muestra, en concordancia con los Artículos 16 y 18 constitucionales, las temáticas sobre las cuales puede versar una concentración, sin construir una lista taxativa de eventos, pues finalmente el artículo hace la salvedad y enmarca a todos los fines lícitos como potenciales objetos de marchas o concentraciones. Finalmente distingue la reunión de la simple aglomeración de gente cuando esta tenga carácter ocasional y se efectúe a impulsos de circunstancias imprevistas.

Siguiendo el análisis, el Artículo 37 constitucional es claro cuando nos da a entender que solo se permitirán las reuniones pacíficas, que no generen tumulto, de acuerdo con el Artículo 2 de nuestra constitución que propende por la convivencia pacífica de los ciudadanos, siendo este uno de los fines del Estado. Así toda reunión o desfile que atente contra la convivencia ciudadana podrá ser disuelta por la Policía Metropolitana de Bogotá, ello lo prevé el Código Nacional de Policía.

ARTICULO 106(CNP).- Si en el momento de efectuarse reunión o desfile previamente anunciados, se advierte que las personas llevan armas, o cualesquiera otros objetos que puedan utilizar para agredir a otros o para dañar la propiedad pública o privada, se procederá inmediatamente a retirar tales armas u objetos a las personas que los porten o a disolver la reunión o el desfile, según las circunstancias.

Por último nos dice el Artículo 37 constitucional, que solo la ley podrá establecer las limitaciones al ejercicio de este derecho, en este sentido el Código Nacional de Policía, en su capítulo III de la Libertad de Reunión, expone las limitaciones a este derecho.

La primera de ellas nos dice que solo por razones de *orden público* y mediante resolución motivada, la autoridad competente podrá modificar el recorrido del desfile, la fecha, el sitio y la hora de su realización. La Corte Constitucional con el fin de evitar la vaguedad del término, orden público, lo ha definido de la siguiente forma:

“(...) medidas encaminadas a salvaguardar las condiciones y presupuestos básicos de un Estado Social de Derecho, que permitan garantizar el goce de los derechos fundamentales. Corte Constitucional en Sentencia C-1058 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño”.

Es importante poner de presente que esta limitación en ningún momento niega el derecho a las marchas o concentraciones, tan sólo las modifica. De acuerdo con lo anterior se entiende que las razones de orden público necesarias para modificar una reunión o desfile, deben estar en concordancia con el ordenamiento jurídico en general y como principio rector deben tener en cuenta la protección de los derechos de ciudadanos.

Otra limitación que trae el Código Nacional de Policía se refleja en su Artículo 104 que consagra una limitación total, en cuanto a las marchas o concentraciones en el momento de llevarlas a cabo, pues si estas atentan

contra la convivencia ciudadana la policía Metropolitana se encuentra obligada a disolverlas.

ARTICULO 104(CNP).- *Toda reunión o desfile público que degeneren en tumulto o cause intranquilidad o inseguridad públicas será disuelto.*

c- La Movilización Ciudadana y sus Restricciones: el Proceso como Garantía del Derecho.

ARTICULO 105(CNP).- *La policía podrá impedir la realización de reuniones y desfiles públicos que no hayan sido anunciados con la debida anticipación.*

Igualmente podrá tomar la misma medida cuando la reunión o desfile no cumplan los objetivos señalados en el aviso.

Este Artículo consagra una restricción directa al derecho de reunión, pues el hecho de no dar aviso oportunamente de la realización de una concentración o marcha es causal suficiente para que la policía Metropolitana pueda impedir la ejecución de desfile o concentración.

De la misma forma consagra otra restricción, la cual tiene fundamento en la obligación de avisar el objeto de la reunión o marcha, con el fin de evaluar la licitud de su contenido.

De acuerdo con esto si el peticionario anuncia un objetivo diferente al que se pretende utilizar, evadiendo de esta manera el control de legalidad, la Policía Metropolitana tiene el deber de disolver la concentración o marcha. El Código Nacional de policía trae como limitación al derecho de concentración, la obligación de dar aviso por escrito por lo menos con 48 horas de anticipación a la primera autoridad política del lugar, en la cual debe manifestar el día, hora y sitio de la proyectada reunión; si se trata de una marcha deberá indicarse el recorrido de la misma.

De acuerdo con lo anterior no le es dable a la administración imponer más requisitos a los ciudadanos y mucho menos prohibir una marcha o concentración.

Es importante marcar la diferencia entre una simple concentración y un evento masivo, pues este último a pesar de reunir un número determinado de personas, tiene algunas características especiales y se encuentran caracterizados en el artículo 17 de Decreto No 350 de 2003.

5. GESTORES DE CONVIVENCIA: CIUDADANÍA, PROTESTA SOCIAL Y CONFLICTIVIDAD URBANA.

Hablar de ciudadanía implica rescatar los presupuestos de la ilustración, en especial, la capacidad de autonomía, independencia y libre arbitrio del individuo pero no en su mera concepción individual-anarquista y liberal sino en un horizonte colectivo y liberador de las trabas a la participación. Ciudadano no es el que elige, ciudadano es el que se apropia del proceso democrático para transformar y exigir que las decisiones de los representantes respondan a los intereses de los representados.

Ciudadanía es un concepto, tal vez como todos los conceptos politológicos, supremamente polisémico, contextual, temporalmente circunscrito, en fin, mutante. Por lo menos podríamos ponernos de acuerdo en tres aspectos que encierra el término: en primer lugar un significado legal o formal que implica que el ciudadano tiene el poder de disfrutar derechos regulados normativamente por un principio de igualdad que posee o aspira poseer, derechos que adquiere a título individual y que traen anejos deberes políticos con la sociedad; en segundo lugar, un sentido político o sustantivo relacionado con el carácter que adquiere el ciudadano como miembro de una comunidad política territorialmente limitada que lo hace partícipe de los destinos y del horizonte que se proyecta; por último, una concepción normativa que conecta con los valores de autonomía que posee el individuo como persona antes que como miembro de una comunidad política, es decir, los valores de independencia, igualdad, responsabilidad y bien compartido que tejen una especie de moral ciudadana.

Así mismo tres enfoques políticos darían diversas connotaciones de ciudadanía. El liberalismo igualitario, principalmente Rawls (Teoría de la Justicia, Liberalismo Político) apela a valores universales que pueden ser consensuados en una posición original mediada por la acción de Estado, donde los individuos acuerdan mínimos de relacionamiento en el campo de lo político que luego son emanados al campo de lo social y lo económico. Desde el liberalismo libertario de Nozick la ciudadanía implicaría una visión materialista formal relacionada con la autonomía racional que puede generar un mínimo de seguridad económico conseguido de manera individual y protegido y respetado por el Estado: aquí al ciudadano se le atribuye el derecho a protestar cuando el uso o la propiedad de sus bienes son violados o para reclamar derechos estatuidos pero no para abrir nuevos espacios y nuevos derechos; en tercer lugar estaría el modelo comunitarista de Walzer que vería en el ámbito de la ciudadanía

una esfera política donde las decisiones se toman potencialmente en colectividad y los intereses comunitarios prevalecen sobre los individuales, pero esto esencialmente referido a un modelo particular de comunidad aceptado por un grupo humano circunscrito¹¹².

Para nosotros la ciudadanía debe conectarse con la posibilidad real de autonomía individual y para ello es esencial investigar las relaciones que existen entre el mundo privado donde se construye la persona humana y el mundo de lo público lugar de construcción del ciudadano, del *Homo politicus*. En este punto es necesario aclarar como la moral privada, los valores propios se articulan para tejer valores que actúen como moral pública.

La ciudadanía debe aterrizar como un plano de construcción de sentido colectivo en torno a lo político pero que conecte realmente con las decisiones que se toman y afectan las esferas de lo económico y lo social en pos de mejorar el bienestar de la mayoría. Este es el espíritu que orienta la seguridad en el Distrito capital, una noción de ciudadanía que se desprenda del tutelaje de la autoridad y de la represión del autoritarismo para basarse en la autonomía del individuo que coadyuva en la administración de su destino y del destino de la ciudad. La seguridad es una construcción colectiva, participativa, democrática e incluyente pero también una responsabilidad compartida por los ciudadanos y la administración, un ejercicio de *"Autorregulación y Corresponsabilidad"*.

Fue en el marco del programa Amor por Bogotá, una de las líneas estructurantes que se desarrolló bajo el proyecto *"Autorregulación y corresponsabilidad Ciudadana"*, y en una de sus estrategias, que se permitió la formación de un grupo de mediadores cívicos, de gestores de convivencia, en el objetivo de convertirlos en garantes de la construcción de una ciudad de derechos. Esta experiencia tuvo un tránsito que inició en la administración Garzón pero que se fortaleció y consolidó en la alcaldía de Moreno Rojas.

5.1. Del grupo de crisis a los gestores de convivencia.

La protesta ciudadana no puede considerarse una acción extraña, infrecuente o totalmente ajena a las dinámicas corrientes de ejercicio de la ciudadanía. Al contrario, la ciudad como espacio complejo de interacción de múltiples colectivos, de choque de múltiples intereses y de construcción de un ambiente propicio para la vida humana, connota un alto grado

¹¹² El itinerario del concepto y el desarrollo en los autores citados puede verse en: Zapata Barrero, Ricardo: *"Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social"*, Antropos, Madrid, 2001

de conflictividad que en muchas ocasiones desborda la capacidad de gestión del aparato administrativo. En este momento la acción política reivindicativa volcada hacia la calle como espacio de publicitación de las demandas ciudadanas se manifiesta en la apropiación de la infraestructura física de la ciudad: la marcha, el platón, la concentración, etc. hacen uso de la calle, la plaza, la alameda, en fin los espacios públicos que posee el ámbito urbano, para desde allí proyectar su acción reivindicativa. La simple situación de conflictividad demanda atención especial de la administración de la ciudad, más aun cuando la ausencia de acción concreta puede permitir, cuando no propiciar, el desenlace violento de las acciones reivindicativas en la ciudad.

Como se anotaba más arriba, durante las administraciones del PDA fue clara la importancia de la protesta y la movilización ciudadana como elementos vivificadores de la vida pública en Bogotá. No obstante, la intervención activa del gobierno en la promoción y regulación de la movilización ciudadana se catapultó cuando dos hechos trágicos ocurrieron en la ciudad en el marco de acciones de protesta ciudadana. El primero la trágica muerte del joven Nicolás Neira en medio de disturbios ocurridos en la marcha del primero de mayo de 2006, y el segundo, la no menos trágica muerte del estudiante Oscar Salas de la universidad Distrital en medio de hechos de violencia durante una protesta estudiantil en Bogotá¹¹³. Estas dos situaciones aunadas a una serie de eventos de protesta y movilización de distintos actores sociales como desplazados, estudiantes, poblaciones vulnerables, etc. obligaron a un tratamiento más concreto de la movilización ciudadana. No hay que olvidar, además, que las administraciones del PDA provenían de una corriente política más cercana a la izquierda que las anteriores –Mockus y Peñalosa– por lo que no solo se presentaron como ejercicios de gobierno más tolerantes y receptivos a la movilización ciudadana sino que sus propios mandatos abrían un compás más amplio de participación a la ciudadanía, más allá de los canales corrientes de la normatividad existente. Así las cosas las situaciones trágicas, el aumento de la acción ciudadana reivindicativa en Bogotá y el cariz de los gobiernos del PDA, se convirtieron en el caldo nutritivo de ascenso de la protesta ciudadana en el distrito. Tal vez otro detalle es necesario mencionar en este sentido: la administración nacional de entonces con un cariz político diferente y en momentos contradictorio a la administración distrital, generó una serie de manifestaciones por inconformidad con problemas en lo nacional que encontraron en Bogotá el

¹¹³ Se debe recordar también que un patrullero de la Policía Nacional resultó muerto durante disturbios ocurridos en la Universidad Nacional. Existe registro de prensa sobre los sucesos y en este momento se realiza una fuerte actividad para reclamar justicia en los dos primeros casos.

espacio geográfico más adecuado para ejercer presión al gobierno nacional y que además vieron en la administración distrital una instancia más receptiva a sus reivindicaciones: ya por que desarrollaba política pública complementaria a la desarrollada por la nación, ya por que se convertía en un trasmisor más efectivo de las demandas al sector nacional, o simplemente porque al trasladar la protesta a Bogotá se acercaban más a los centros de decisión nacional ubicados en la capital de la república.

En el marco del ascenso de la movilización ciudadana en Bogotá, la administración Garzón optó por crear una instancia de respuesta específica a las dinámicas de protesta en Bogotá que actuara fundamentalmente desde la garantía de los derechos humanos de los manifestantes, la armonización de los intereses con los ciudadanos y la mediación con las instancias gubernamentales de la ciudad. En este objetivo se desarrolló una experiencia piloto que en principio se llamó “Grupo de trabajo para la atención de situaciones de conflicto social en el Distrito Capital” y luego fue conocido como “Grupo de Crisis”¹¹⁴.

El grupo empezó como una experiencia de mediación de la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia, sin una estructura orgánica definida, compuesto por profesionales de varios proyectos dentro de la Subsecretaría. El grupo tuvo su debut en medio de la toma del parque central de la localidad de Bosa en 2006. En lo sucesivo la experiencia piloto se fue desarrollando y obteniendo mayor institucionalidad, hasta que en el gobierno Moreno Rojas- López obregón se convierte en un proyecto concreto del Distrito. La complejidad, el número y las características de las acciones de protesta ciudadana hicieron que el grupo empezara a construir una experiencia concreta que se fue perfilando hacia la atención, acompañamiento, monitoreo y mediación de situaciones de conflictividad social ocurridas en el territorio del distrito capital .

La idea que motivó el desarrollo del grupo fue la percepción de la protesta ciudadana desde una mirada más amplia e integral como parte de la vida ciudadana tratada preferencialmente desde el problema de la Seguridad Ciudadana, humana e integral, y no desde el simple ejercicio restrictivo y policial. En últimas, como la posibilidad no de regular o limitar la protesta ciudadanía sino de permitir su desarrollo con plenas garantías, tanto para los manifestantes como para la ciudad en su conjunto.

¹¹⁴ Ver: Medina Gonzales, Daniel: “Elementos puntuales para la conformación de un grupo de trabajo en la Secretaría de Gobierno para la atención de situaciones de conflicto social en el Distrito Capital”, Mimeo, archivo Grupo de gestores, Bogotá, 2006.

5.2. Entre marchas protestas y concentraciones: las líneas de acción de los gestores de convivencia.

La construcción del grupo de Gestores de Convivencia se realiza pues bajo la administración Moreno Rojas-López Obregón: solo con la estructuración del grupo, la asignación de recursos para la experiencia y la definición de situaciones posibles de atención se pudo dar cuerpo al proyecto¹¹⁵. El proceso fue por supuesto complejo y progresivo, en su desarrollo múltiples contradicciones se presentaron en la definición del quehacer del grupo y de sus posibilidades de acción.

La situación que en principio acaparó mayor atención fue la acción de movilización ciudadana en el marco de la reivindicación política de demandas y exigencias a los gobiernos nacional o distrital, o a las autoridades públicas en general. En este punto fue manifiesto el peso mayoritario otorgado a las protestas estudiantiles, marchas sindicales o gremiales, acciones de hecho para presionar al gobierno como tomas o disturbios, manifestaciones y concentraciones de orden político, etc. La ocurrencia de estos fenómenos que en principio fueron el elemento generador del proyecto, perfilaban una arista de acción del grupo en la que el trabajo mancomunado con organismos y representantes del ministerio público ayudó en la definición del papel de acompañamiento, garantía, monitoreo y mediación de la protesta ciudadana.

Por supuesto las situaciones de conflictividad urbana no se circunscribían únicamente a la acción política desplegada en la ciudad, o mejor aún, la acción política no solo se desarrollaba a través de los canales de movilización ciudadana, sino que otras formas de acción ciudadana desde lo cultural, lo artístico, etc., podían generar situaciones de conflicto que demandaban la mediación y el acompañamiento. Los conciertos, festivales y muestras culturales, etc., entrañan también una acción reivindicativa que si bien parte de lo cultural manifiesta una reclamación

¹¹⁵ En la construcción conceptual del proyecto juega un papel primordial la autorregulación que se concibe como el conjunto de relaciones que los ciudadanos establecen entre sí, y con la administración, en la construcción de un orden social, y cultural urbano, cuyas rutinas están en concordancia con regulaciones, normativas, legales y constitucionales. La autorregulación es la capacidad que tienen los propios ciudadanos de conducir sus rutinas políticas, culturales y sociales en la ciudad de forma regulada para evitar la afectación de los demás, y a su vez la capacidad que tiene la administración de coadyuvar en esa regulación ciudadana, todo en un marco normativo, constitucional y legal, que ampara el uso de los derechos y las actuaciones de los ciudadanos y las autoridades. A su vez, la corresponsabilidad se entiende como la posibilidad de construir convivencia ciudadana; sentido de pertenencia y cumplimiento de propósitos comunes mediante la implementación de un conjunto de normas, y reglas mínimas compartidas entre la ciudadanía, el sector privado y la administración que articulan las costumbres y acciones de los colectivos humanos en la ciudad. Ver: "Proyecto Autorregulación y corresponsabilidad ciudadana", Archivo gestores de Convivencia.

por identidad, tolerancia, diversidad, etc. De este modo la necesidad de acompañar estas acciones se manifestaba en la misma línea de la garantía de la actividad ciudadana de reunión y movilización.

El grupo percibió luego que su acción no podía ser meramente reactiva al concentrarse únicamente en el acompañamiento de las acciones de movilización ciudadana o en el monitoreo y asistencia a eventos masivos, era necesario desarrollar una acción territorializada en lo local que ayudara en la prevención de situaciones de conflictividad causadas por la inasistencia de la administración a la formación y reivindicación de culturas urbanas emplazadas localmente. Así surgió otra posibilidad de acción, el trabajo con colectivos y culturas urbanas en las localidades con el fin de garantizar tanto el respeto a sus derechos y prácticas identitarias, como la armonización de sus relaciones con las comunidades locales donde hacían presencia. En esta línea se empezó a desarrollar un trabajo de comunicación, atención y acompañamiento de culturas urbanas, barristas, colectivos culturales, etc.

La última arista de acción surgió como resultado de los procesos de conflictividad fruto de acciones de ocupación irregular del territorio por parte de urbanizadores, asentamientos humanos o construcciones fuera de las normas urbanas. Aquí los procesos de recuperación de los terrenos – ya porque eran bienes públicos o privados ocupados de manera irregular, ya porque amenazaban riesgo natural o antrópico o simplemente porque los cambios en la estructura urbana de la ciudad lo demandaba– creaban con frecuencia situaciones de violencia que podían ser neutralizadas a través de una acción de concientización, información y mediación con las comunidades. En este proceso surgió la necesidad de articular acciones alrededor de los conflictos derivados de los usos del suelo.

Por supuesto la complejidad de la movilización ciudadana, de la protesta y de la conflictividad urbana no pueden reducirse a simples líneas de ocurrencia, y más aun, estas líneas no se pueden pretender exhaustivas ni omnicomprensivas, solo buscaban la construcción de categorías para ordenar un mundo tan amplio; así cuatro líneas construyeron el espacio de acción de los Gestores:

- Movilización y protesta ciudadana.
- Eventos masivos.
- Conflictos por usos del suelo.
- Colectivos y culturas urbanas.

5.3. La movilización ciudadana y su esquema de atención: ¿conducir o garantizar la protesta ciudadana?

Especial atención recibió por parte del grupo de Gestores de Convivencia el tratamiento de la protesta ciudadana, toda vez que ella entrañaba el ejercicio más recurrente y conflictivo de la movilización social en la ciudad. Como se ha anotado hasta ahora, la protesta ciudadana exhibe un cariz polémico para su atención toda vez que hace difusa la separación entre la acción de hecho y la reunión y movilización normatizada en los códigos y desarrollos legales. La protesta fundamenta su riqueza y complejidad en la espontaneidad, en su rara coexistencia con la violencia, en su capacidad de ruptura con la cotidianidad ciudadana, en su composición variopinta y dinámica, en fin, en ser la antípoda de la rutinización en la participación política. No existe un ejercicio más estéril y contraproducente para la vida política que la búsqueda de su limitación, su contención o aun peor su eliminación de la escena pública.

La acción gubernativa, como ha sido claro durante todo el texto, debe respetar la delgada línea que existe entre la conducción y la garantía de la protesta. Es decir en su afán de buscar la gobernabilidad de la ciudad no puede aventurarse en la limitación de la protesta ciudadana imponiendo requisitos, trabas o simplemente perfilando contra ella la acción restrictiva del aparato de fuerza al servicio del poder público. Por supuesto, tampoco puede permitir que el uso irrestricto y malintencionado de la protesta ciudadana degeneren en acciones de violencia que pongan en riesgo la vida de los manifestantes, de los peatones, la integridad de los bienes o de las actividades económicas de los demás ciudadanos. La administración no puede dejar al libre arbitrio de los manifestantes su acción sobre la ciudad, pero tampoco puede contener o debilitar la acción social reivindicativa de los colectivos y grupos políticos o sociales de la ciudad; su acción debe ser pues la garantía del derecho, es decir, la previsión de las condiciones estructurales para que la protesta ciudadana se desarrolle en un marco de tolerancia, respeto y armonía con la ciudad sin cercenar su potencial disruptivo, potencial que replantea la correlación de fuerzas políticas, el cuestionamiento a la acción de gobierno o la denuncia de las situaciones anómalas que los manifestantes perciben y denuncian. Garantizar pues, no es conducir ni limitar y mucho menos prohibir, pero a su vez tampoco es azuzar, promover o simplemente dejar hacer.

Desde el inicio advertíamos que la protesta ciudadana puede ser vista desde la óptica del orden público y no desde el punto de vista de la segu-

ridad humana, y de ello derivábamos la posible dicotomía de una acción restrictiva que tome la protesta como una acción peligrosa y desestabilizadora frente a una que la perciba como una oportunidad de construcción y enriquecimiento de la vida política. La primera visión peca por una previsión fatalista, pero la segunda puede pecar por posicionarse como una percepción cándida y optimista del fenómeno. En verdad no desconocemos que la violencia acompañe en latencia la protesta ciudadana, que es una de sus caras cuando no uno de sus recursos de posible utilización. Sin embargo la atención de la protesta desde una acción proactiva y garantista puede disminuir de manera importante el riesgo de derivaciones anómicas y violentas que amenacen la gobernabilidad y con ello la garantía de la vida y la dignidad para los ciudadanos en general.

La acción de los Gestores de Convivencia en este sentido no se percibió ni como una apuesta por la inacción estatal frente al desmadre de la violencia colectiva, ni como un apéndice de las estrategias de control del movimiento ciudadano. Los Gestores de Convivencia actuaban en medio de una serie de situaciones donde no se había manifestado abiertamente la violencia contra los ciudadanos o las autoridades, donde la capacidad de mediación de las instancias gubernativas inmediatas al problema había cesado en su capacidad de acción, donde los manifestantes aun actuaban en procesos reivindicativos que reconocían la institucionalidad, y donde, finalmente, el ejercicio policial no había actuado so pena de interrumpir una acción legítima de la fuerza pública.

Para lograr su objetivo el grupo de Gestores de Convivencia actuaba de manera coordinada con múltiples instancias del gobierno distrital, con organismos de control distrital y nacional, y por supuesto con las autoridades de policía que hacían presencia en el punto de ocurrencia del fenómeno. A su vez trabajaban de la mano con las organizaciones y representantes de los colectivos humanos que realizaban la acción de protesta en el objetivo de acercar los intereses de la movilización a las garantías institucionales para el normal funcionamiento de la ciudad. Los Gestores de Convivencia no desarrollaban funciones de ministerio público –no tenían competencias para ello–, no obstaculizaban la acción de policía –a todas luces un delito en el marco de la normatividad vigente–, no eran los representantes de la comunidad movilizada –toda vez que ellas tenían sus propias formas de representación– y no eran finalmente la instancia de solución de las demandas de los manifestantes –fundamentalmente en tanto que la política pública del distrito se concentra y concreta en instituciones y organismos con competencias concretas –.

El Gestor acercaba a la comunidad a la administración, ayudaba a la recolección de la información necesaria para orientar la acción gubernativa en el caso específico, mediaba entre las autoridades de policía y los manifestantes, en general los gestores de convivencia eran la posibilidad real de garantizar la protesta ciudadana en el contexto de una ciudad plena de derechos, productiva, democrática y tolerante.

Seguridad Democrática y Seguridad Humana: la tensión entre el orden público y la convivencia pacífica.

Durante el desarrollo de la estrategia de Gestores de Convivencia, las tensiones suscitadas entre la administración distrital y la nacional respecto las políticas de seguridad fueron constantes y definieron dos líneas diferentes de acometer el problema. La seguridad entendida en lo nacional concentró en un fortalecimiento del aparato coercitivo, y en la perspectiva de desarrollar un régimen penal más restrictivo, que al castigar ejemplarmente, pudiera disuadir a los delincuentes de cometer las conductas por la cual podían ser penalizados de manera drástica. En este objetivo se desarrolló un galopante crecimiento del pie de fuerza militar, que llegó a convertirse en uno de los más grandes y mejor equipados de América latina, y se gestaron iniciativas que buscaban fortalecer el régimen penal, al punto que se eliminaba el carácter político de la rebelión para subsumirlo en el delito de terrorismo y de esa manera castigar los brotes de violencia que antaño se consideraban políticos.

En este mismo camino se desarrolló la intervención estatal cuando promocionaba la delación, la entrega de materiales bélicos pertenecientes a los grupos armados al margen de la ley y en general la política de recompensa que se desarrolló, y que aún tiene un importante papel, durante la administración Santos para debilitar a los grupos armados ilegales, especialmente a las guerrillas. Estas iniciativas tuvieron resultados importantes en la disminución de la intensidad del poder de fuego de los grupos armados y en la consolidación de un ambiente de aparente de seguridad para las inversiones, los capitales y la presencia institucional del Estado en algunos territorios.

Sin embargo los resultados no fueron los mejores en materia de garantizar niveles mínimos de seguridad en las ciudades. Para algunos analistas el talón de Aquiles de la política del gobierno nacional desde el principio de la administración Uribe fue justamente su incapacidad para replicar los éxitos de la seguridad en lo nacional en el mantenimiento de las condiciones mínimas de disfrute de los derechos en las ciudades, es más, las

altas de criminalidad en ciudades como Medellín, Montería, Barranquilla y otras capitales, se le endilgaban a efectos colaterales de la Seguridad Democrática.

El gobierno Uribe se despidió con los mayores índices de popularidad pero igual arrastró con el lunar de la violencia urbana que antes que ceder se radicalizó como consecuencia de la descomposición de las estructuras armadas, especialmente paramilitares, que empezaron a pulular en las capitales. Para algunos colaboradores cercanos a Uribe la extensión de su mandato era solo la una necesidad imperiosa de completar sus obra debido al poco tiempo que tuvo para ocuparse de la seguridad ciudadana, así que un nuevo periodo podría ayudarle a contemplar su tarea. Finalmente, el presidente con mayor popularidad en la historia reciente del país salió, y lo que se supone su deuda en materia de seguridad ciudadana no fue saldada.

No obstante se debe considerar que las iniciativas de Uribe en esta materia no estuvieron ausentes de su acción gubernativa y que por el contrario en varias ocasiones proyectó intervenciones concretas en esta materia saltándose los canales institucionales o simplemente desconociendo las competencias de los mandatarios locales. La perspectiva de Uribe en esta materia siempre estuvo signada por la misma impronta de lo nacional como en el momento en que propuso la creación de redes de informantes en los colegios y universidades, cuando alentó el ingreso de la fuerza pública a los claustros universitarios, o cuando apoyó las iniciativas de señalamiento y judicialización de autores de protestas en la ciudad. En el ámbito legislativo el presidente impulsó un endurecimiento del régimen penal para atacar conductas como el consumo de narcóticos, medidas como la cadena perpetua contra violadores, y en fin un proceso de judicialización donde el aparato de justicia se encargara de disuadir a los infractores.

Parece ser claro que el esquema aplicado en lo nacional no funciono en lo local, especialmente en lo urbano y que sus iniciativas fueron vistas con recelo por la opinión pública y los expertos, que seguían aún criticando los palos de ciego que daba el gobierno nacional en esta materia. La discusión sobre el asunto pasó a la siguiente administración nacional que de hecho monto su estrategia de campaña en el mantenimiento de los avances en seguridad en lo nacional y, como avance frente al gobierno anterior, su implementación en las ciudades por medio de una política de seguridad ciudadana que pudiera traer los éxitos de lo nacional a lo local. La discusión, una vez posesionado el presidente Santos, fue acometida

por la prensa desde el concepto de ciudades fallidas. Para la prensa la Seguridad Democrática había salvado al estado colombiano -lo había retirado del colapso, lo había salvado de ser un estado fallido- de lo que se trataba ahora era de hacer lo mismo con las ciudades, que al entender de los periodistas estaban acercándose peligrosamente a la insostenibilidad en materia de seguridad. La prensa entonces reseñó con alarma los altos índices de insatisfacción de los ciudadanos frente a la seguridad en las principales capitales, así como el preocupante aumento de algunos indicadores de criminalidad, y se convirtió en el tinglado para la discusión sobre un problema, que otra vez según la prensa, se perfilaba como el de mayor importancia para completar la tarea de la seguridad desarrollada por Uribe.

En este objetivo de relieves el problema de la seguridad en lo urbano, los medios de comunicación escritos se pusieron en la tarea de contrastar la impresión de los burgomaestres capitalinos sobre el asunto y para ello tomaron tres ciudades que consideraron paradigmáticas: Bogotá, Medellín y Cartagena. En un primer momento el alcalde de Medellín Luis Pérez -mejor librado en las encuestas sobre el tema pero aquejado por la violencia abierta que las bandas emergentes desarrollaban en su ciudad- fue entrevistado y en su momento expuso que el problema fundamental se daba en la extrema garantía que el sistema penal acusatorio brindaba para el castigo de las conductas delictivas: la excarcelación, las penas domiciliarias, el problema sobre el régimen especial para los menores, la falta de reglamentación para el porte de armas, las trabas que generaban los mecanismos de legalización de capturas, etc., fueron señalados por el mandatario como problemas que eran necesario resolver para eliminar la inseguridad o por lo menos para trabajar en su reducción. La prensa tuvo con estas declaraciones un tema de discusión durante varios días y muchos intervinieron sobre el particular reforzando la percepción del extremo garantista del nuevo sistema penal.

En una siguiente ocasión la prensa se encargó de construir un espacio de reflexión para que los mandatarios de estas ciudades expusieran junto con el entonces General Naranjo Director de la Policía Nacional sus percepciones sobre las perspectivas del control a la creciente ola de inseguridad ciudadana. Salvo el entonces Secretario de Gobierno de Bogotá, Andrés Restrepo, que habló no solo de los problemas del sistema penal acusatorio e insinuó la necesidad de una policía más especializada en el tratamiento de los conflictos urbanos desgajados de simples problemas de convivencia, los demás mandatarios insistieron en la necesidad de fortalecer el régimen penal, el pie de fuerza y la sinergia entre las insti-

tuciones de seguridad en el ámbito nacional y local. A nuestro parecer, estas intervenciones iban moldeando la opinión pública para la recepción de una ley de Seguridad Ciudadana muy al estilo de la Seguridad Democrática.

El deber pues de las nuevas administraciones estaba ya perfilado por la prensa y era “reclamado” por la opinión pública: una iniciativa que salvara a las ciudades de la amenaza de colapsar ante el incremento de la conflictividad, la delictualidad, y en fin los problemas de violencia que ya transitaban del simple ámbito de la convivencia a un problema de orden estratégico.

El realce que en su momento tomo la iniciativa generó un compromiso del gobierno Santos en este sentido, que se conectó con la dinámica pre-electoral de complemento a la seguridad democrática. Así, a finales de septiembre el gobierno nacional anunció el diseño y radicación de una ley de seguridad ciudadana que se sumaba a otras medidas en materia de orden público que se implementarían.

El paquete de medidas contemplaba la prolongación de la ley de orden público con algunas modificaciones orientadas a cerrar las puertas a la posibilidad de zonas desmilitarizadas, y promover la desmovilización de integrantes de grupos irregulares.

En concreto la ley de seguridad ciudadana se construyó con la intención de hacer frente a la, supuestamente, creciente inseguridad urbana que había salido del control de las autoridades locales.

La estrategia antes que desarrollarse como una iniciativa de orden social se concentraba en una dinámica más restrictiva que reproducirá la inteligencia, las técnicas de dilación, el fortalecimiento de la postura sancionatoria de las conductas y la construcción de nuevos tipos penales para acometer la eliminación de las situaciones de inseguridad. La prensa anunció que gracias a la experiencia que como ministro de defensa tuvo Santos, replicaría las herramientas utilizadas para el control del orden público de lo nacional a lo local.

En esto el carácter de seguridad ciudadana como una modalidad de la seguridad humana debía ceder a una visión de seguridad nacional que vio en el aumento de la fuerza pública, el despliegue tecnológico, la sanción de conductas que debería tratarse a través de procesos de convivencia y la posible estigmatización de la disidencia política, la forma de atacar los problemas urbanos en materia de convivencia y seguridad. Mal designio

para el distrito y mal augurio para las posiciones que desde la izquierda pretendían continuar un modelo de ciudad más incluyente democrático y justo ligado al manejo de la violencia desde la corresponsabilidad, la autorregulación y la convivencia.

En las administraciones Santos, el gobierno nacional ha estado ausente en todo lo relacionado con la seguridad ciudadana –denominado en el PND del gobierno Santos “*Consolidación de la Paz*” y especialmente en el apartado denominado “*Seguridad orden público y seguridad ciudadana*” – sin una mención específica a la garantía de la protesta ciudadana en el marco de la vida capitalina, que la entendiera como la materialización de una acción legítima de la ciudadanía y no que la señale o estigmatice –como en algún aparte lo hacía una versión inicial del documento en mención, al utilizar la expresión “trabajo de masas” para señalar lo que en la visión de Seguridad Nacional se considera acciones de trabajo ideológico de los alzados en armas, confundiéndolas con los actos legítimos de disidencia y oposición política que se manifiestan a través de la protesta ciudadana –.

Para entonces preocupaba como ese espíritu podía impregnar la visión de las autoridades en el tratamiento de la protesta ciudadana. Bogotá, como se ha venido sosteniendo venía aportando de manera importante en el desarrollo de una línea de acción que desde el gobierno fortaleciera la expresión política pacífica a través de la garantía de la movilización ciudadana: garantía que incluye la disposición institucional a prestar todos los recursos necesarios para que los colectivos políticos y sociales puedan hacer uso de la ciudad en su objetivo de manifestación política reivindicativa. En relación a futuros desarrollos en Seguridad Humana La acción conjunta de gobierno, entre lo distrital y lo nacional, podría complementarse aún más teniendo en cuenta este enfoque:

- Un primer punto que podría considerarse es la destinación de recursos para la formación especializada de policías que junto a otras competencias específicas para que adquieran mayor preparación en la actuación frente a los mecanismos de protesta ciudadana. A lo que nos referimos es a formar en los policiales competencias que ayuden a desarrollar un programa de promoción de la protesta ciudadana que vaya más allá de la disposición de tránsito, el control de la aglomeración o la acción reactiva de represión mediante el control de los disturbios; si bien estas especialidades son supremamente útiles, es claro que la atención del fenómeno rebasa con mucho esta formas de tratamiento, y que se deben construir for-

mas más específicas de ayudar a su conducción hacia los canales pacíficos y democráticos sin acudir solamente a la represión.

- En segundo lugar se debe desarrollar dentro del ministerio del interior o disponer institucionalmente una agencia encargada de la coordinación con el distrito cuando el fenómeno en cuestión revista tintes peligrosos, y que de esta manera sea la construcción de acciones concertadas lo que pueda ayudar en el tratamiento más útil de la problemática.
- Es imperioso que el gobierno deslinde de manera tajante el tratamiento de las acciones terroristas frente lo que él denomina “acciones de masas de los GAML” que a su parecer llegan a incluir la protesta ciudadana, por qué su tratamiento deja una sensación de estigmatización de las acciones políticas de grupos que de manera pacífica, pero activa, se oponen a las políticas del gobierno central.
- También se requiere que el plan contemple la asignación de recursos o la creación de agencias especializadas que colaboren con el distrito en la atención integral de la movilización ciudadana y que no sea esta coordinación un asunto de cabildeo del distrito y sus autoridades (salud, problemática familiar, generación de ingresos, defensa de los derechos humanos de los manifestantes, etc.).
- En el tratamiento de la protesta y de la acción política que se manifiesta en las universidades es un imperativo que el gobierno nacional, fortalezca su participación en la mesa de universidades que funciona en el distrito capital, y que ayude con su presencia a la generación de un ambiente de dialogo y desestigmatización del movimiento universitario.

La continuidad de la apuesta en seguridad ciudadana: la administración Petro.

Para la administración Petro, en tanto la gestión de la seguridad ciudadana se había considerado como una acción que iba mas allá del desarrollo de acciones policiales para la disminución de los hechos delincuenciales, que pareciera concretarse únicamente la estructuración de un sistema normativo que en lo penal garantice la sanción adecuada de los crímenes y delitos; la gestión de la seguridad ciudadana implicó el desarrollo de una práctica preventiva y disuasoria de los conflictos sociales que degeneraban en acciones delincuenciales. De acuerdo a lo anterior la política

pública en seguridad ciudadana tenía en el campo de la prevención uno de los componentes más importantes, y su desarrollo solo era posible en la medida en que adelantaba acciones de creación de cultura ciudadana cifradas en la autorregulación, la corresponsabilidad y la convivencia para que fueran adelantadas con un anclaje territorial.

La política pública en seguridad ciudadana fue para la administración de la Bogotá Humana, una acción concreta en el territorio, multidisciplinar y con la intervención de diversas agencias institucionales lideradas por la administración pública. Así, esa administración continuó la construcción de una política pública de seguridad ciudadana desde la perspectiva de la seguridad integral, y avanzó de manera importante en el desarrollo de acciones de prevención mediante la identificación de territorios donde la conflictividad social era alta, y con ello también la ocurrencia de delitos. La posibilidad de intervenir en estos territorios, claramente geo-referenciados y caracterizados socialmente, mediante la acción coordinada de múltiples instituciones fue no solo adecuada sino necesaria.

Para lograrlo se propuso la continuidad y desarrollo de políticas y programas que ordenaran y dignificaran el hábitat y generaran condiciones de convivencia y seguridad, con base en un modelo de desarrollo democrático, social, incluyente e integral, en donde la consolidación de mecanismos e instrumentos de intervención en seguridad se basaran en dos componentes esenciales: 1 - la autorregulación, concebida esta como el conjunto de relaciones que los ciudadanos establecen entre sí, pero que también la administración establece en su seno y que están sometidas a regulaciones constitucionales, legales o convencionales restrictivas y permisivas. Estas pautas de comportamiento, junto a las rutinas ligadas a las normas, constituyen el “orden sociocultural urbano”; y 2- la corresponsabilidad, entendida como el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas entre la ciudadanía, el sector privado y la administración, que generan sentido de pertenencia, facilitando la convivencia ciudadana y coadyuvando al cumplimiento de los propósitos comunes.

Así, la administración Petro siguió en este propósito al punto que enmarcó la construcción de una dinámica de seguridad desde la autorregulación, la corresponsabilidad y la solidaridad, aunada, a su vez, desarrolló una intervención institucional integral, territorial y coordinada haciendo énfasis en la búsqueda de condiciones de vida digna de las poblaciones para eliminar la segregación y la exclusión social. Esta ruta hizo parte del objetivo general del plan Bogotá Humana y a su vez fue la línea estructurante de todos los objetivos en Seguridad Ciudadana.

A Manera de Conclusión: La movilización ciudadana en Bogotá. De la visión “peligrosista” a la garantía de los derechos ciudadanos.

En la historia nacional la seguridad ciudadana ha estado atada a los afanes de los gobiernos nacionales que se han concentrado en la lucha antiinsurgente. En nuestro país, la guerra interna ha sido el sino característico de la vida política nacional durante los últimos sesenta años. En el combate contra la amenaza guerrillera, el estado colombiano ha mezclado de manera trágica la necesidad de mantener la estabilidad política con el cuidado de la vida institucional del orden urbano. Así las cosas, la seguridad ciudadana ha sido más el resultado residual de la seguridad nacional, que una iniciativa autónoma, centrada en la garantía de las condiciones sociales que disminuyan los problemas de convivencia ciudadana y en el combate de las situaciones delictivas derivadas de la privación y la exclusión social. Esta situación ha cambiado en los últimos gobiernos capitalinos que han adoptado una línea garantista de derechos para disminuir las incidencias negativas de la conflictividad social urbana y que a su vez se han concentrado en la construcción de políticas de seguridad ciudadana basadas en la convivencia, la autorregulación, la corresponsabilidad y la solidaridad. En este camino tal vez el proceso vivido por la movilización ciudadana en los últimos tiempos puede demostrar la efectividad de estas acciones.

La seguridad ciudadana como espacio integral de intervención.

La vida social en la ciudad es una dinámica cuya complejidad solo se alcanza a apreciar cuando se manifiesta como problemática social derivada de la aglomeración de millones de habitantes en el espacio urbano. Las necesidades de un colectivo humano tan numeroso solo pueden ser gestionadas a través de la construcción de un entramado institucional que pueda actuar en los diversos espacios problemáticos que emergen de las tensiones económicas, culturales, políticas, y en general sociales. En un espacio tan complejo, una sola situación que afecte de manera importante a una comunidad puede rápidamente pasar de un problema aislado y manejable a una situación de problemática pública que obliga a la intervención rápida del estado. La situación problemática que se manifiesta en lo público puede rápidamente hacer tránsito a una dinámica violenta que afecta de manera inmediata la seguridad de los ciudadanos.

La acción institucional que debe reencausar la vida ciudadana luego de la manifestación de la problemática pública, comprende en primer lugar,

la intervención sobre las causas sociales que la producen; en segundo lugar, el control sobre los residuos de violencia que aun subsisten luego de la intervención publica; y finalmente, la reconstrucción de la confianza ciudadana mediante el diseño de procesos de aprendizaje social cuyo fin no es otro que introyectar en los ciudadanos la necesidad de usar los canales institucionales para el planteamiento de sus demandas a la institución y para las autoridades publicas la necesidad de anticipar las situaciones complejas de demanda social mediante al conexión con los ciudadanos de base, y el continuo desarrollo de acciones de reducción de la exclusión y la segregación ciudadana.

Así las cosas, sentirse seguro implica la reducción de las situaciones sociales que me pueden hacer victima potencial de acciones de violencia derivadas de la privación y la exclusión de sectores sociales en la ciudad. En la seguridad ciudadana tiene un efecto mas importante la garantía de los derechos que la privación y control de las acciones reivindicativas. La seguridad ciudadana es mas un efecto del disfrute de la vida social con derechos y libertades que un resultado de la acción policial de vigilancia sobre los habitantes urbanos. Por supuesto existen situaciones que pueden escapar de este horizonte de intervención y rebasar la posibilidad de su control mediante la política social incluyente y garantista. La criminalidad organizada, si bien también un efecto de la exclusión y la segregación social, es una situación que implica la atención especializada de organismo policiales cuyas capacidades da acción están mas enfocadas a contener procesos de violencia organizada con alta capacidad de afectación de la vida cotidiana de las comunidades mas allá de la mera convivencia.

En ese orden de ideas, todas las situaciones derivadas de la conflictividad social y que no implican procesos de violencia organizada están en el resorte de la seguridad ciudadana entendida en clave de convivencia. La seguridad en la ciudad es el resultado de la atención de los pequeños, pero extremadamente frecuentes, casos de intolerancia, desacato de pactos ciudadanos, irrespeto a normas y reglas de convivencia, etc. que sumadas entre si estructuran el tejido de la cotidianidad de vida de los ciudadanos. Estas situaciones de perturbación de la convivencia ciudadana están relacionadas con problemas sociales derivados de incapacidad estatal para atender las demandas de las comunidades, o en situaciones de desinstitucionalización de las practicas sociales que obligan a los individuos a los ciudadanos a actuar por su propia cuenta para hacer valer sus derechos. La seguridad ciudadana es un espacio de intervención integral, de política social y cultura ciudadana y solo en ultima instancia de acción policial y represiva.

La movilización ciudadana en Bogotá y su ingreso a la política de convivencia y seguridad ciudadana

La ciudad de Bogotá es un urbe gigantesca. La población capitalina rebasa por mucho los seis millones de personas. Las dinámicas de convivencia en un conglomerado humano tan grande no pueden ser menos complejas que la misma concentración urbana para albergar a tal cantidad de habitantes. En esta ciudad la movilidad, el urbanismo, el aseo, la cultura etc., muestran condiciones particulares respecto a pequeñas urbes que demandan la atención concreta y constante del estado pero tal vez la seguridad ciudadana, también derivada de las anteriores problemáticas, concentra un alto grado de intereses de la ciudadanía.

En la capital de la republica se ha venido avanzando a un modelo de garantía de la seguridad ciudadana mas relacionado con la convivencia basado en la tolerancia, la corresponsabilidad, la autorregulación y la solidaridad promovida y orquestada desde la administración publica capitalina. Uno de los aspectos que más ha venido transformándose en materia de seguridad ciudadana en la capital es el relacionado con la protesta social que utiliza como teatro de ocurrencia el espacio urbano de la ciudad. En las ultimas administraciones la protesta y movilización ciudadana salieron del enfoque peligrorista de la seguridad nacional para instalarse en el contexto de la convivencia y la garantía de los derechos.

La ciudad es el espacio político por excelencia. Las calles y plazas del espacio urbano son los lugares ideales para la manifestación del inconformismo político de la ciudadana. La política es de la calle. Por ello no es extraño que los ciudadanos quieran manifestar en la calle sus demandas contra el estado, su oposición a una determinada política de otro nivel de gobierno o su apoyo a dinámicas de intervención y acción estatal. Antes que un evento peligroso, la movilización ciudadana es una oportunidad de conocer de primera mano los sectores críticos de intervención, las necesidades mas sentidas de la población, o el clima político de las estructuras organizativas de la acción reivindicativa. La movilización ciudadana, la libre asociación, la manifestación publica de mis intereses políticos es un derecho ciudadano que la administración debe respetar y promocionar.

En esta vía las ultimas administraciones capitalinas han enfocado el tratamiento de la protesta ciudadana hacia la garantía del derechos ciudadana en el marco de una acción que respete la convivencia ciudadana y que este atravesada necesariamente por la autorregulación, la corresponsabilidad, la solidaridad y la tolerancia. Las autoridades publicas se

han encargado que el derecho a la manifestación política en la ciudad pueda ejercerse respetando los derechos de la ciudadanía que no participa. La movilidad, la tranquilidad, el disfrute del espacio público, el trabajo etc., deben permitirse a quienes no participan de la movilización pero a su vez esta debe ser un derecho que no puede restringirse en aras de garantizar los anteriores. En esta fina tensión nace el proyecto de Gestores de Convivencia: un equipo especializado en el acompañamiento de la protesta ciudadana para la generación de un ambiente propicio para la manifestación pública en medio de una ciudadanía activa que continúa su vida cotidiana y que empieza a percibir las marchas, concentraciones, mítines y otras acciones de esa naturaleza como una expresión válida y digna que merece el respeto y la atención de la administración.

BIBLIOGRAFÍA

- Badie, Bertrand, “le fin des territories”, Editorial Fayard, Paris, 1995.
- Beck, Ulrich: “Poder y Contrapoder en la Era Global: la Nueva Política Mundial”, Paidós, Madrid, 2004.
- Bobbio Norberto: “Estado, Gobierno y Sociedad”, FCE, México, 1990.
- Boesner, Demetrio y otros: “El Estado periférico latinoamericano”, editorial universitaria Buenos Aires, Argentina, 1988.
- Borrero Mansilla Armando: “Los Militares: Los dolores del Crecimiento”, En: “Colombia en la Encrucijada”, Leal Buitrago, Francisco (Comp.), Norma, Bogotá, 2007.
- Escobar, Arturo “Una Minga para el Posdesarrollo”, Editorial Universidad de San Marcos, Lima, 2010.
- Fisher, Frank: “Reframing Public Policy”, University Press, Oxford, 2003.
- Fraser, Nancy: “Esferas públicas, genealogías y ordenes simbólicos”, En: *Iustitia Interrupta*, Bogota, 1997.
- Harvey, David: “Espacios del capital. Hacia una Geografía Crítica” Madrid: Akal, 2007. Héller, Herman: “Teoría general del Estado”, FCE, decimo segunda edición, 1987.

Herrera Gómez, Diego (editor): (des)territorialidades y (no) lugares”, la Carreta Editores, Medellín, 2008.

Lefebvre, Henry: “La producción del Espacio”, Anthropos, Paris: 1974.

Negri Antonio: “John Maynard Keynes y la teoría capitalista del Estado en el 29” Documento Online.

Negri, Antonio y Hardt, Michael: “Imperio”, Paidós, Madrid, 2005.

Offe, Claus: “Contradicciones del Estado del Bienestar”. Alianza Editorial. Madrid. 1980.

Pizarro León-Gómez, Eduardo: “La profesionalización Militar en Colombia I (1907-1944)”; En: *Análisis político #1*, Bogotá, 1987.

_____ “La profesionalización Militar en Colombia III: El régimen Militar En: *Análisis político #3*, Bogotá, 1988.

_____ “La profesionalización Militar en Colombia II: El periodo de la Violencia”; En: *Análisis político #2*, Bogotá, 1987.

Poulantzas, Nicos: “Fascismo y Dictadura”, Editorial Maspéro, 1970.

Roth Deubel, André Noé: “El análisis de las Políticas Públicas y sus múltiples abordajes teóricos: ¿una discusión importante para América Latina?”. Ponencia 2º Congreso de Ciencia Política. Universidad de los Andes. Bogotá, 2008

_____ “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas pública: ¿de la razón científica al arte retórico?”. En: *Estudios Políticos Nº33*. Universidad de Antioquia. 2008.

_____ “Políticas Públicas: Formulación, implementación y Evaluación”. Ediciones Aurora. UNICAUCA 2002.

Sánchez, Joan Eugene “Geografía política”, Editorial Síntesis, Madrid 2009.

Santos, Boaventura De Sousa. “Conocer desde el sur”. Clacso, Bolivia, 2007.

Schmitt, Carl: *“El Concepto de lo Político”*, Cualquier edición.

Tirado Mejía; Álvaro: *“Aspectos Sociales de las Guerras Civiles en Colombia”*, Instituto colombiano de cultura, Bogotá, 1976.

Warner, Michael: *“Publics and counterpublics”*, Zone books, Boston, 2002.

LAS DECISIONES DE ESTADO A FAVOR DEL GRAN CAPITAL: EL PROBLEMA AGRARIO EN COLOMBIA DESDE INICIOS DEL SIGLO XX HASTA INICIOS DEL SIGLO XXI

Sandra Polo ¹¹⁶

RESUMEN

Este escrito se propone demostrar la siguiente hipótesis: en Colombia, las élites oligárquicas han logrado controlar el llamado “problema agrario”, sin necesidad de hacer una distribución equitativa de la propiedad que dé lugar a una Reforma Agraria justa. Se demostrará esta hipótesis en el caso de la más reciente legislación agraria, la Ley 1776 de 2016, denominada Ley de ZIDRES. Para ello haré un breve resumen de las formas de intervención estatal entre 1926 y 1936, develando que existe en ellas cierta la lógica que las orienta; esto con el fin de plantear dos cosas: la primera, que las soluciones que se dieron al problema agrario durante aquel decenio tienen algunas similitudes con las soluciones de la actualidad; la segunda, que si bien es cierto que la concentración territorial es una marca histórica de nuestro desarrollo rural, hoy hay un cambio de forma, pero no de contenido, en las nuevas formas jurídicas de sesión del uso de la tierra; es decir, aunque estas formas jurídicas se planteen como más democráticas, porque mediante ellas los campesinos acceden a la propiedad, no obstante, al vincularlos a los proyectos productivos planteados por el gran capital, esas mismas formas jurídicas tienden a agudizar la inequidad de la distribución de la riqueza rural.

1. EL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA AGRARIO: REFERENTES HISTÓRICOS

1.1. Conceptualización

Inicialmente es necesario aclarar algunos términos. En primer lugar, cuando hago referencia al problema agrario éste cubre dos cuestiones: la primera, el acaparamiento de tierras en manos de unos pocos propietarios, lo que impide el acceso de la gran mayoría del campesinado a la propiedad rural para su explotación económica; la segunda, los conflictos que

¹¹⁶ Profesora de la Escuela Superior de Administración Pública- ESAP.

se desenvuelven permanentemente por las vías de hecho y de derecho, y que derivan en violencia a partir de un intento por recuperar el acceso a la propiedad rural por parte de los pequeños campesinos, que aspiran explotar dicha propiedad, y a ser sus propietarios. Si analizamos el caso colombiano, podremos notar que ha sido muy fuerte la tendencia a la concentración de la propiedad privada de la tierra por las vías de hecho y de derecho, evitando un acceso democrático a su uso y explotación.

En segundo lugar, entiendo por “oligarquía terrateniente” una capa social descendiente de las castas criollas coloniales americanas, y que conserva hoy similitudes con aquéllas (poseedores de tierras y de una serie de privilegios como cargos públicos, educación, por ejemplo), además son conscientes de pertenecer a la clase que no solo dirige la política, sino que administra la economía, dirige la sociedad e impone un proyecto de futuro a los grupos y clases subalternos. Los grupos de familias oligárquicas los encontramos asociados a ciertos apellidos que, en el caso colombiano, y aún hoy en día, sus descendientes -si bien ocurren relevos generacionales- se mantienen dentro de un mismo círculo de familias que forman las clases dominantes. Para estas clases ha sido muy importante el dominio del latifundio, no sólo para poner la tierra a producir, sino para impedir que el excedente demográfico, resultante del aumento de la población, se apropie de los factores productivos. Además, la apropiación de la tierra, que no es más que expansión del latifundio, ha sido favorecida tanto por las exportaciones como por las ordenanzas gubernamentales. (Carmagnani, 1984, pg. 24). El latifundio ha actuado como elemento de control social y político sobre el excedente demográfico, regulando su inserción o dejándolo en posición de ocupante precario, permitiéndole así a la oligarquía ejercer plenamente su poder político, social y económico a la vez.

Lo que me propongo en este escrito es, por tanto, detectar de qué manera se han organizado, dispositivos por parte de las oligarquías colombianas, los cuales han hecho posible el acaparamiento de la propiedad rural; y, también, me propongo mostrar cómo estos dispositivos se reproducen, en líneas generales, como una especie de constante histórica en distintos procesos en los que el estado ha tenido que enfrentarse al problema agrario. Esto amerita, entonces, una breve referencia histórica para determinar cómo es que se han construido dichos dispositivos a través de la historia de Colombia. De otro lado, es necesario aclarar que, para efectos de ésta investigación, he encontrado que el estado, lejos de ser una parte neutral en el conflicto entre grandes propietarios (terrateñientes) y pequeños campesinos (generalmente colonos) es -por ser un estado oligárquico- una parte involucrada a favor de los grandes propie-

tarios, lo cual ha llevado a que lejos de solucionar el conflicto termine empeorándolo con sus decisiones, en detrimento de las condiciones de la mayoría de la población campesina minifundista.

1.2. Los Baldíos y su ocupación: Un problema de estado

Retomo aquí un planteamiento que hizo Catherine Le Grand en su texto “Colonización y Protesta Campesina en Colombia 1850-1950”, donde muestra, en líneas generales, los tipos de alternativas que crearon las oligarquías colombianas a fin de dar solución al conflicto por la tierra, entre mediados del siglo XIX y mediados del siglo XX. La estructura del conflicto, en Le Grand, se puede sintetizar de la siguiente manera: a mediados del siglo XIX, gran parte de las tierras, en Colombia, son baldías; según datos de Agustín Codazzi, aproximadamente el 75% del territorio colombiano eran baldíos sobre los que nadie reclamaba derechos de propiedad, es decir, eran las llamadas zonas de frontera no explotadas; geográficamente, estas tierras estaban ubicadas principalmente en las tierras bajas de la Costa Caribe, los llanos de la parte oriental del país y las selvas Amazónicas del sur (Le Grand, 1988. Pg. 21); aún hoy esto es cierto por lo menos para las dos últimas zonas mencionadas.

Esto trajo como resultado una apropiación de baldíos que se hizo de manera desordenada, es decir, sin un programa previo de enajenación de los mismos por parte del estado, y en esta apropiación se involucraron terratenientes y pequeños campesinos colonos, quienes al ser expulsados de los circuitos económicos ocupaban tierras vacías, es decir baldías, pero lo hacían de manera informal, sin importar mucho la legalización de los títulos. El mismo proceder lo siguieron algunos terratenientes latifundistas que apropiaron la tierra delimitándola por mojones naturales: un cruce de un arroyo, un árbol, piedras, lomas, etc.; así procedieron los terratenientes básicamente porque la posesión informal e ilegal era un recurso más fácil y menos oneroso que la legalización.

Para Le Grand, “el resultado es que pocas eran las personas que supieran exactamente cuánta tierra poseían o cuáles eran sus verdaderos linderos, lo que tampoco importaba mucho” en el sentido de que no existía la necesidad de poseer y explotar las mismas tierras. (Le Grand, 1988, pg. 25). Pero el problema no era solo de los particulares, también lo era del estado, continúa Le Grand: “El gobierno colombiano no estaba mejor informado. Carecía de un registro de las concesiones otorgadas en el periodo colonial y de datos exactos sobre la extensión del dominio público” (Le Grand, 1988, pg. 25). Esta situación duraría sin problemas

hasta los años setenta del siglo XIX; pero, con la expansión de la economía exportadora, inició desde finales del siglo XIX la presión sobre el uso y distribución de la propiedad, lo que se hizo más fuerte en especial en el caso de las zonas donde se podía cultivar café y banano, es decir, las tierras templadas y calientes que comenzaron a ser ocupadas por colonos y, más tarde, disputadas a ellos por terratenientes. Podría argumentarse hasta allí que fue la lógica del mercado mundial la que impuso un desarrollo particular al campo colombiano. Afirma, pues, Le Grand:

“Así, durante el periodo de crecimiento exportador la intensificación de la producción comercial se produjo fundamentalmente en tierras de altura media y baja en el occidente del país y en la costa atlántica, sectores constituidos en gran parte por baldíos. Esta incorporación de las zonas de frontera a la economía nacional fue uno de los aspectos más importantes del cambio que se produjo en el campo colombiano a fines del siglo XIX y comienzos del XX. Hombres y recursos se dirigieron a las regiones fronterizas. Si bien tales individuos respondían a incentivos económicos ofrecidos en última instancia por el sistema de mercado mundial, la política de tierras del gobierno colombiano desempeñó un papel muy importante en la definición de las oportunidades y actividades económicas de los grupos participantes”. (Le Grand, 1988, pg. 28)

Le Grand se refiere, luego, al papel del gobierno como un actor que coadyuva al desarrollo de las actividades económicas del campo colombiano, tomando decisiones que van a aumentar los incentivos en el marco de un modelo impuesto por el mercado mundial, la materialización de este papel se ve en la llamada política de tierras.

Hablando específicamente, a finales del siglo XIX, inicios del periodo de la Hegemonía conservadora, bajo el régimen político de la Regeneración, el estado produjo una política de baldíos que se ocupó de promover la explotación económica de las áreas de frontera por medio de concesiones gratuitas; así, por ejemplo, en la Ley 48 de 1882 sobre tierras baldías, otorgaba tierras a quien cultivara café u otra especie de cultivos perennes, adicionándole otra porción de tierra adyacente de igual tamaño para uso ganadero. Así mismo, los tenedores de tierra que cultivaran en los baldíos serían tenidos como poseedores de buena fe, y en caso de que fuesen desposeídos en juicio ordinario, serían indemnizados; además, se fijó el límite de la propiedad en 5.000 hectáreas¹¹⁷. Todo esto apunta a

¹¹⁷ Ley 48 de 1882. Diario Oficial No. 5457, 31 de agosto de 1882.

que el estado con sus políticas incentivó el desarrollo del campo con una orientación clara a cultivos para la exportación, y para la ganadería según quienes tuvieran la capacidad económica de explotar tierras para tal efecto. Esta situación decimonona adquiere una segunda expresión en el caso de la contemporánea Ley de ZIDRES¹¹⁸ que explicaré más adelante.

Por lo pronto, hasta aquí me parece importante el aporte de Le Grand, sobre el desarrollo del campo colombiano, bajo la hipótesis según la cual, dada la existencia de gran cantidad de Baldíos, más la presión de la economía exportadora, entonces se sucede un esquema de oportunidades por parte del estado para fijar una nueva política de tierras. Secuencia esta que, sin duda, es consistente para explicar el fenómeno de la ocupación de baldíos desde mediados del siglo XIX. El estado allí aparece bajo su forma típicamente liberal: estado mediador que impulsa el mercado generando oportunidades de desarrollo económico para el nacimiento de una economía exportadora capitalista; pero, tal apariencia es sólo eso, apariencia, porque este argumento liberal no nos permite entender por qué el estado asume un modelo que sirve a la economía exportadora.

La secuencia (baldíos, presión externa, modelo agrario) enunciada atrás, puede ser complementada con la interpretación que del tema agrario hizo Jesús Antonio Bejarano, quien en su libro “Economía y Poder”, reconoció que es el ascenso de las élites cafeteras y su entronización en el estado lo que dio lugar no sólo a la adopción de legislaciones sobre baldíos, sino al modelo de desarrollo del campo impulsado por la hegemonía conservadora.¹¹⁹ Para Bejarano, la política estatal está en directa correlación con la llegada al poder de un sector económico, las que él llama “élites cafeteras”. Así las cosas, la hegemonía conservadora impuso un pacto bipartidista, en especial después de la guerra de los mil días, con un dominio del ejecutivo central por parte del partido conservador que no significó, ni mucho menos, la salida de las élites liberales del poder estatal; por el contrario, se trataba de una hegemonía de intereses políticos bipartidistas con unas elites que se integraban de manera definitiva y estable al mercado internacional, es decir, a la exportación de café principalmente.(Bejarano, 2011, pg. 449).

¹¹⁸ Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, que será el nombre que el estado les dará a las tierras que se dediquen a la gran producción agraria con miras al mercado internacional. Ley 1776 de 2016, art. 1

¹¹⁹ Al emplear el término “conservador” hacemos referencia a la nominación de un partido que se hizo con el poder ejecutivo a finales del siglo XIX, y que lo sostuvo hasta la tercera década del siglo XX. Pero este nombre “conservador” no se refiere a su política de tierras en función de la exportación la cual siguió una tendencia claramente liberal.

Bejarano nos recuerda cómo la expansión del cultivo del café, por ejemplo, se concentró en los departamentos liberales en sus inicios (Santander y Cundinamarca), pero una vez expandido el cultivo se trasladó hacia el occidente del país en un departamento predominantemente conservador, Antioquia, lo que hizo que la estabilidad política de la Colombia de inicios de siglo XX fuera una necesidad de las elites de los dos partidos tradicionales, lo que, a su vez, se logró en el gobierno de Rafael Reyes (1904-1909) (Bejarano, 2011, pg. 449). Por esto, la política agraria de Reyes se centró en el estímulo a las exportaciones de café¹²⁰ y otros productos agrícolas, además de hacer una defensa, a través de aranceles, de la agricultura que se producía para el mercado interno. (Bejarano, 2011, pg. 457).

Pero no solo dominaría una élite cafetera, también lo hizo la élite concentrada en la Sociedad de Agricultores de Colombia SAC, que hasta 1927 trabajó al unísono con la Federación Nacional de cafeteros; incluso, los miembros de la SAC, fueron, también, exportadores de café que accedieron al poder político a inicios del siglo XX, ocupando directamente cargos públicos entre 1900 y 1927; aquí es necesario recordar que, de los miembros de la SAC, tres fueron presidentes de la República en distintos periodos; 3 fueron, además, ministros del despacho; 4, ministros de agricultura; 3, ministros de hacienda; 2, ministros de instrucción pública; 2, ministros de obras públicas; uno, ministro del tesoro y, otro, ministro de guerra; 16 fueron miembros de la Cámara de Representantes y 6, miembros del senado (Bejarano, 2011, pg. 469). Es imposible, pues, no suponer que la influencia política de los miembros de la SAC determinó de forma directa muchas de las decisiones que se tomaron en materia de política agraria durante la hegemonía conservadora. Para demostrarlo, Bejarano tomó como ejemplo la reunión del Congreso Nacional de Agricultura en 1911, pues en dicho Congreso se trazaron varias de las directrices que el gobierno desarrolló en materia de agricultura durante toda la Hegemonía, entre ellas: la creación del Ministerio de Agricultura; la solicitud de un empréstito para la creación de Bancos Agrícolas de Fomento, que se realizó cuando se creó el Banco de crédito territorial en 1923; las rebajas en los derechos de importación de artículos que interesaban al fomento de la agricultura, que se hicieron realidad en el decreto 952 de 1913 por el cual se fijaron aranceles para algunos artículos; igualmente, se hizo una ley para el establecimiento de las *packing houses* que fue votada y aprobada en 1915. En palabras de Bejarano: “No cabe duda

¹²⁰ Un estímulo directo a la exportación del café provino del decreto 832 del 20 de julio de 1907 donde se concedieron subvenciones a los exportadores de café. Bejarano, 2011, pg. 457

que el Congreso de Agricultura Nacional en 1911 definió las directrices principales de la política agrícola". (Bejarano, 2011, pg. 477)

Lo que pretendo señalar hasta acá es que la combinación de las descripciones hechas por Le Grand, con las explicaciones de Jesús Antonio Bejarano sobre la Hegemonía conservadora, abren la posibilidad de integrar un esquema explicativo de tres momentos que llevaría el siguiente orden: A, existencia de gran cantidad de Baldíos. B, presión de la economía exportadora. C, lucro de unas elites nacionales que se integran al estado y generan una política de tierras. Allí desaparece la idea de los teóricos liberales de que la política agraria del estado puede ser independiente de los intereses de terratenientes oligárquicos. Lo interesante de este argumento es la consecuencia que se deriva: que la política estatal en materia agrícola presupone como norma de orientación los intereses de las elites terratenientes entronizadas en el estado colombiano.

Si analizamos las formas de acción estatal existirán entonces dos obligaciones: 1) revisar el papel de las élites económicas que lideran la explotación de la tierra en Colombia y, a la luz de esto, 2) los tipos de solución dominantes en la resolución del conflicto agrario en Colombia. El llamado problema agrario en Colombia ha consistido en plantear y resolver cuántas tierras baldías existen y la forma como debe legalizarse su ocupación, pues -como lo he explicado ya- la ocupación de facto se ha dado por parte de terratenientes y campesinos colonos; pero la pregunta es quién tiene más derecho si ambos son reclamantes de buena fe, ya sea que estén explotando la tierra (Colonos) o que no lo estén haciendo (como suele ocurrir con los terratenientes).

El problema de la asignación de la tierra baldía como un problema a resolver por parte del estado, emergió en los años veinte del siglo XX; fue, en su momento, el ministro de Industrias, Francisco José Chaux, quien advirtió la existencia de predios muy grandes sin explotar y a menudo consolidados ilegalmente. Por otro lado, la Oficina General del trabajo con respecto al problema de la tierra declaraba: que el movimiento social era mucho más rápido que el movimiento jurídico del asunto. Se produjeron así las primeras consecuencias: penetración de campesinos a tierras ilimitadas e incultas que los terratenientes sostenían que eran suyas, esas consecuencias eran generalmente el enfrentamiento violento. (Le Grand, pg. 186). El trasfondo de esto era la invasión en tierras de fronteras por parte de los campesinos, por supuesto sin título legal. Si se sigue la lógica de esto, la solución hubiese sido legalizar la tierra a quienes la trabajaban, al menos esa era la solución a la luz de la Ley 48

de 1882, que -como ya se dijo- premiaba con más tierra a quienes la estuvieran explotando, pero el estado comenzó a dudar de la aplicación de ésta Ley, y comenzó a dudar en el momento en que esto perjudicaba a los terratenientes poseedores de latifundios improductivos que, si bien reclamaban la tierra baldía como suya, no la estaban explotando. Un conocedor del problema de la tierra en Colombia, Orlando Fals Borda, sostenía que la hacienda, gran latifundista improductiva, era la forma fundamental de la propiedad rural en Colombia, la cual determinó buena parte de la estructura legal que se hizo para reglamentar la propiedad y el trabajo en el país.

Según Fals Borda, la hacienda fue la estructura económica y social dominante en el caso de Colombia desde el siglo XVIII, la cual cambió hasta llegar a su forma capitalista; la hacienda fue la primera forma de enajenación de la tierra desde la época colonial y, en adelante, ha sido la estructura que liga la propiedad y la mano de obra, arrastrándolas en torno suyo, a través de varias formas que han implicado el sometimiento de la mano de obra y la pequeña propiedad a la gran propiedad concentrada en los hacendados; este poder hacendatario se ha expresado en la oficialización de las relaciones de explotación desde finales del siglo XIX¹²¹. Esta oficialización ha llevado, como lo indica Fals Borda, a una reacción: la emigración, como colonos independientes, de los pequeños campesinos que han estado ocupando los baldíos de la nación. Estos colonos fueron perseguidos luego por los hacendados. A partir de ésta explicación, Fals Borda hace referencia a la llamada “Ley de los tres pasos”, para explicar cómo se aprovechó la colonización en beneficio de la hacienda: 1) el colono tumba monte y hace adecuaciones, habita un tiempo y explota la tierra hasta que ésta entra en período de descanso, luego va a otra parte; 2) malvende o cede la tierra anterior a un finquero que lo semiexplota; 3) luego pasa a manos de un gran terrateniente o hacendado que se ha consolidado en una región. Esta situación la plantea Fals Borda en el caso de la costa atlántica (Fals Borda, 1975, pg.40). Es decir que la colonización se desarrolló en función de la gran propiedad.

Cuando Le Grand describe la situación de los colonos de la cordillera central y el Valle del Cauca encuentra algo similar a la ley de los tres pasos de Fals Borda, ella le llama “colonización espontánea” planteando, además, que la situación jurídica de estos colonos con respecto a la tierra se clarificó sólo en el sur de Antioquia, Tolima y Caldas; pero en la mayor parte del país los colonos quedaron en una incertidumbre jurídica (Le Grand, 1988, pg.59). En el caso de la Costa Atlántica, descrito por Fals Borda,

¹²¹ Decreto 34 de 1908.

ha sido el estado manejado por terratenientes el que ha posibilitado la explotación por medio de decretos y ordenanzas (Fals, 1975, pg. 44); en los casos analizados por Le Grand, más bien han sido las fuerzas económicas, representadas en los empresarios territoriales, las que han disparado el problema de la apropiación de la tierra. (Le Grand, 1988, pg.61). Pero la ocupación de baldíos no es exclusiva de los colonos, los empresarios terratenientes también los han ocupado con un agravante: ellos poseían medios y conexiones necesarias para monopolizar regiones baldías mucho más vastas; los terratenientes fueron especuladores dedicados a la cafcultura y a la ganadería que amasaban grandes propiedades que, así no fueran a ser cultivadas inmediatamente, se constituían en su capital futuro (Le Grand, 1988, pg. 65); luego, tramitaban las concesiones de esos baldíos por el intrincado camino de la burocracia estatal. Quienes pudieron seguir este curso, lo hicieron; quienes no lo podían hacer, por violar el tope legal que en ese entonces estuvo en 5.000 mil hectáreas, idearon otros mecanismos como el de “hombre de paja” o las escrituras falsas (Le Grand, 1988, pg.79). Esto no quiere decir que la usurpación no haya tenido lugar por parte de los grandes terratenientes, ya que podría ser más fácil e incluso económico usurpar que pedir una concesión, un factor adicional era que usurpando no se traspasaba ningún límite legal de propiedad (Le grand, 1988, pg. 81). En este estado de cosas se perfilaba el conflicto entre colonos, como ocupantes ilegales, y terratenientes hacendados en la misma condición, y serían estos últimos los que, por medio de la fuerza y la corrupción de funcionarios, tuvieron más posibilidades de legalizar su tierra ante un posible conflicto.

2. LAS SOLUCIONES AL PROBLEMA AGRARIO

Ahora revisaré cómo el estado, en distintos momentos en que la contradicción entre colonos y terratenientes se ha hecho evidente, ha “mediado” en el conflicto prioritariamente a favor de la elite terrateniente o hacendaria -como la llama Fals Borda-, élite que ha tenido posibilidades efectivas de controlar el estado. Desde el estado, en reconocimiento de la existencia del conflicto por la ocupación de tierras, y teniendo en cuenta que el principal problema va a ser la demostración de la propiedad legal de las mismas por medio de enajenaciones a particulares, se propone la legalización de las tierras a través de varias fórmulas que buscan sanear el conflicto por la tierra entre terratenientes y colonos.

La primera de esas fórmulas fue la que Le Grand llamó la “solución jurídica”, la cual consistió revisar la legalidad de los títulos; de ésta manera se abrió la posibilidad de que el Ministerio de Industrias revisara los títulos

de las propiedades en disputa, y si se hallaba que eran defectuosos se procediera a resolver los litigios por medio de los tribunales. Sin embargo, la incapacidad del sistema judicial colombiano, para actuar rápida y eficazmente, dio como resultado que, aplicando esta normativa, desde 1926 hasta 1935 sólo se habían resuelto cinco casos de 48 que habían llegado a los tribunales. En la práctica, lo que sucedió fue que, por las vías de hecho, el conflicto entre terratenientes y colonos se había intensificado. Esto permitió deducir a Le Grand que, si bien ésta no fue una solución, si comenzaba a avizorarse por parte del gobierno la importancia del problema de la apropiación de baldíos de forma ilegal (Le Grand, 1988, pg. 187).

La segunda solución fue el programa de parcelación de 1933, que se vio en principio como una propuesta para beneficiar a todas las partes afectadas. Los intereses en juego eran, en primer lugar, los intereses de terratenientes, que acumularon tierras baldías que para ese momento eran ociosas, pero que sirvieron como aval para préstamos bancarios; en segundo lugar, los intereses de los banqueros que no podían perder ante una posible expropiación; y en tercer lugar, los intereses de los colonos que podrían beneficiarse solicitando títulos de propiedad de la tierra que ya estaban explotando, así la estuvieran reclamando como parte de sus linderos los grandes terratenientes. La parcelación consistía en que el gobierno compraba los predios afectados por disputas de propiedad, indemnizando a los terratenientes por los posibles daños, es decir les pagaban la tierra; dicho sea de paso, los bancos no perdían, pues los terratenientes con el dinero de la indemnización pagado por el gobierno podían sanear sus deudas con los bancos pagando las hipotecas, e incluso ganar algo más, pues se decía que las indemnizaciones del estado fueron bastante generosas. La tierra que ahora quedaba en manos del estado se subdividía entre los ocupantes que efectivamente la trabajaban, es decir, los colonos.

Al principio ésta solución fue eficaz donde se aplicó, efectivamente el gobierno compró las haciendas de Dinde y Ortega, en el departamento del Cauca y en parte del Sumapaz compró 200.000 hectáreas aproximadamente; las subdividió y las tituló a favor de colonos que venían trabajándolas. Más tarde, cuando se prosiguió con la aplicación del programa, el gobierno decidió que, en adelante, los colonos tendrían que pagar la totalidad del valor de los predios entregados por el estado a raíz del programa de parcelación. La razón, el estado carecía de recursos para pagar las indemnizaciones a los terratenientes. Lo grave fue que los precios de los predios eran imposibles de pagar con el jornal que ganaba un cam-

pesino colono en la época, así se hicieran pagos a quince y veinte años; además, el gobierno prometía entregar el título, pero solo después de pagar la propiedad en su totalidad. Los colonos comenzaron a protestar alegando, no sin razón, que mal harían en pagar una tierra que pertenecía a los baldíos de la nación, pues la mayoría de los títulos que tenían los terratenientes eran de dudoso origen. Como lo reconocería más tarde el Jefe de la Oficina General del Trabajo, ésta solución en realidad no era suficiente para dar fin a la cuestión agraria a nivel nacional. Las formas de protesta usadas por el campesinado fueron, primordialmente, quedarse en la tierra y negarse a pagarla, lo cual agudizó el conflicto, pues se comenzó a utilizar la fuerza del estado para sacarlos. (Le Grand, 1988, 193). La última alternativa fue la Legislativa, básicamente me refiero a la Ley 200 de 1936, llamada Ley de Reforma Agraria, que se hizo bajo el gobierno de Alfonso López Pumarejo. Dicha Ley volvía a la idea de que el problema fundamental era la falta de claridad en la titulación de tierras y esto fue lo que se propuso solucionar. Pero existían dos opciones, o revisar los títulos y revertir la tierra de dudosa titulación al estado o legalizar la propiedad bajo criterios fijados por el estado, se optó por ésta última ya que los terratenientes ganaron terreno en la política Nacional. Así, se puede decir que la Ley era para legalizar predios, e ideó varias formas de hacerlo: la primera, fueron los títulos originales ya sea de carácter republicano o colonial (Le Grand, 1988, pg. 198); la segunda, reducir la prescripción adquisitiva a 5 años, bajo el criterio de función social de la tierra, es decir, quien la pusiera a producir por un periodo de 5 años podría reclamarla como suya, teniendo en cuenta que la tierra se había ocupado de buena fe; la tercera, presumía el derecho de propiedad a favor del propietario y no del estado, por tanto, la demanda de título original se aplicaba solo a aquel propietario que tuviera tierras en algún conflicto, bastaba, entonces, exhibir una cadena de traspasos de tierras por 30 años y se otorgaba la propiedad. (Le Grand, 1988, pg. 204). Igualmente, frente a la colonización, la Ley planteó detenerla desde 1934 en adelante, es decir ya no se podrían ocupar más baldíos y quienes los ocuparan y se opusieran al desalojo podrían ser encarcelados por sesenta días. Esto garantizaba la aceptación de un sistema de tenencia de tierra basada en la gran propiedad.

Estas tres soluciones nos muestran unas constantes en la lógica de la acción estatal frente al problema agrario que se pueden resumir así:

- 1) La solución jurídica aporta dilación en los procesos lo cual tiene dos consecuencias: a) mantiene el estado de conflictividad inalterable, b) beneficia a quienes tienen acceso privilegiado a la ley, que son pre-

dominantemente los actores que tienen el control político y social a nivel regional.

- 2) La ley de parcelación buscaba ayudar a terratenientes y banqueros a solventar sus dificultades económicas por haber adquirido y negociado predios con títulos fraudulentos, el gobierno decidió en su favor al indemnizarlos y al poner a pagar a los colonos los altos costos, para el erario público, que significaba la entrega de tierras.
- 3) En la ley 200 de 1936, básicamente, el estado buscó las estrategias para detener la colonización y legalizar los títulos a favor de los grandes terratenientes. De hecho, para impedir la aplicación del término de cinco años de explotación de la tierra por parte de los colonos, los hacendados optaron por expulsarlos y desarrollar la expansión de la ganadería. Se podría decir, por tanto, que lo que se dio fue una agudización del conflicto con un agravante: déficit de la producción agraria a favor de la ganadería, actividad preferida por los hacendados a fin de evitar las ocupaciones de colonos en tierras ociosas.

Dilación en los procesos a favor de los gamonales regionales; solventar a banqueros y terratenientes poniendo a pagar al campesino colono; y legalizar los títulos a favor de terratenientes en desmedro de los colonos. Por consiguiente, aparece la constante: en el conflicto entre gran propiedad y campesinado, el estado obra a favor de la gran propiedad. La condición necesaria para el conflicto agrario es la existencia de baldíos. Ahora bien, esta condición requiere otra suplementaria que es la ocupación de esos baldíos por dos grupos con claros intereses opuestos (terratenientes, cuyo interés es la expansión de sus propiedades; y colonos cuyo interés es la sobrevivencia con base en la explotación de la tierra). De esos dos grupos, los terratenientes controlan el estado; por tanto, las soluciones planteadas benefician a los terratenientes. Este principio que he extraído de ejemplos y estudios del siglo XX continúa vigente para la situación actual del problema agrario, cosa que se evidencia en la ley de ZIDRES, la cual analizo a continuación.

3. LA LEY DE ZIDRES EN EL CONTEXTO DE LA LOGICA ESTATAL

Retomando los planteamientos hasta ahora expuestos, se puede sostener que el Estado, de distintas maneras, ha obrado a beneficio de la gran propiedad y su acumulación; y que las soluciones que dio en la década de los treinta al problema agrario, se repiten con rasgos similares en la actualidad, sin desconocer, por supuesto, que estas soluciones han sido

creadoras de mayor desigualdad y han tendido a repetir fórmulas que terminan concentrando la propiedad en perjuicio de los intereses de los pequeños propietarios campesinos. Revisaré la actual Ley de Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social¹²², sancionada como la ley 1776 de 29 de enero de 2016 para demostrar esta tesis.

La Ley de ZIDRES es una Ley sobre baldíos, lo cual implica, entre otras cosas, que no se propone modificar las estructuras de gran propiedad, pues como tal, dicha Ley abre la perspectiva de asignar tierras que se encuentran categorizadas como baldías, es decir tierras donde el dominio lo ejerce el Estado colombiano; por lo tanto, las tierras que han sido ya concentradas históricamente no son materia de las acciones estatales en la Nueva Ley, lo cual obra en beneficio de sus actuales acaparadores.¹²³

En cuanto a los baldíos, según el marco jurídico actual, es decir, en la Ley 160 de 1994, y en la Sentencia No. C-595/95, éstos son definidos como bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos, a quienes reúnan la totalidad de las exigencias de la Ley; dichas exigencias son: ser pequeño campesino, mujer campesina jefe de hogar o una fundación y asociación sin ánimo de lucro que preste un servicio público, es decir, cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social.¹²⁴ La adjudicación para los casos de personas naturales se hace bajo la figura de las Unidades Agrícolas Familiares (en adelante UAF), que son definidas como la forma básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a una familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuva a la formación de su patrimonio¹²⁵. Así mismo, la Ley 160 de 1994 explica que, en cada región, según sus condiciones, se establece un tamaño distinto para las UAF¹²⁶, además se prohíbe acumularlas¹²⁷. Este marco jurídico, que beneficia como adju-

¹²² En adelante Ley de ZIDRES

¹²³ Esto debe tenerse en cuenta ya que el último informe del Censo Nacional Agropecuario, efectuado por el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos, arrojó cifras significativas en cuanto al índice de concentración de la tierra. El índice de GINI rural que mide la desigualdad pasó de 0.74 a 0.88, asociado esto a la captura de grupos de interés en territorios como Córdoba, Caquetá, Antioquia y Valle; en la actualidad el 77% de la tierra está en manos de 13% de propietarios, y de estos el 3.6% tienen el 30% de la tierra. Además, se calcula que 6.6 millones de hectáreas fueron despojadas por la violencia en las últimas décadas y que un 18% de los propietarios no tiene formalizados sus títulos de propiedad, sin contar con la informalidad entre los pequeños productores que supera el 40%. Así mismo, del 68% de los predios registrados en catastro y clasificados en pequeña propiedad tan solo el 3.6% corresponden a la superficie productiva total del país. Lo que quiero decir es que el problema de la concentración no se ataca en las políticas de baldíos.

¹²⁴ Artículo 68 de la ley 160.

¹²⁵ ARTÍCULO 38, Ley 160 de 1994

¹²⁶ Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996.

¹²⁷ Artículo 40, numeral 5. Ley 160 de 1994.

dicatarios de los baldíos a los pequeños campesinos o mujeres cabezas de hogar, es lo que se intenta atacar con la Ley de ZIDRES, ya que en ella se pretende permitir el acaparamiento de las UAF, a través de nuevas figuras jurídicas; el procedimiento sería el siguiente: ceder baldíos de la nación para la explotación rural a los campesinos, quienes aparecerán como sus legítimos dueños, pero estos campesinos deben arrendar la tierra para ponerla a producir a través de un proyecto productivo que será presentado ante el ministerio de agricultura. El mencionado proyecto será juzgado bajo los criterios de competitividad, inversión, generación de empleo, innovación, alta productividad, valor agregado, transferencia tecnológica y vinculación de capital rural. La pregunta obvia es ¿qué pequeño campesino está en posibilidad de presentar un proyecto bajo estos criterios? La respuesta es igualmente obvia: ninguno; estos proyectos sólo podrán hacerlos los grandes empresarios.

De hecho, así lo admite el mismo presidente Juan Manuel Santos, quien en la presentación pública de la ley de ZIDRES el 29 de enero de 2016 en Orocué (Casanare) invitó a dos gestores que explicaron cómo funcionará, en la realidad, la Ley de ZIDRES bajo la modalidad de proyectos productivos. Estos gestores son: el empresario argentino Gustavo Grobocopatel, gran cultivador de soya en Argentina, quien es la cabeza visible del grupo Los Grobo que cultiva un millón de hectáreas de soya en Argentina; y el sr. Jaime Liévano, presidente del grupo Aliar, que cultiva maíz en la hacienda La Fazenda en Puerto Gaitán; estos dos inversores son la evidencia más clara de quienes están interesados en, y de hecho pueden, sostener proyectos productivos en la altillanura y cómo funcionarán dichos proyectos de asociación con los campesinos.

En este caso hay que decir que la propiedad de la tierra -al menos no directamente y de manera inmediata- ya no es un problema, pues casi que el compromiso es que los campesinos trabajen en una tierra que sea o será suya a futuro¹²⁸, así queda legitimado otro mecanismo de apropiación denominado: “modalidades contractuales no traslativas de dominio”, que no son más que formas de contratación donde el dueño de la tierra puede ser el campesino, pero el usufructuario y explotador de la misma es una empresa o grupo asociado, con un proyecto productivo desarrollado en un territorio declarado como ZIDRES. Lo mismo sucede con aquellos campesinos que ocupan baldíos pero que a la fecha no cuentan con el título, ellos podrán vincularse a los proyectos asociativos o celebrar “contratos de derecho real de superficie”, es decir, conceder a un superficiario el pleno goce de la propiedad así no sea claramente

¹²⁸ Artículo 16, Ley 1776 de 2016.

suya, para lo cual se celebrará un contrato, y una vez fenecido éste, la propiedad podría pasar al Estado¹²⁹. También se pueden celebrar contratos con el Estado bajo la modalidad contractual no traslativa de dominio. Estos mecanismos de hecho ya operan, según lo explicaba el empresario Jaime Liévano, presidente del grupo Aliar, al portal Verdad Abierta; la figura que ha venido utilizando la empresa es la de comodatarío, entregando a quienes figuran como propietarios de la tierra una suma mensual que depende de la productividad de la tierra; el interés de la empresa no es adueñarse de tierras, es crear un modelo agrícola que pretende mejorar la agricultura para poner la tierra a producir¹³⁰. Este mecanismo, sin embargo, de facto, permite hacer algo que la Ley 160 prohíbe expresamente: acaparar tierras de Unidad Agrícola Familiar, ya que, abriendo la posibilidad de que, sin cambiar la Ley 160 de 1994, el acaparamiento sea posible bajo la figura del arrendamiento. El empresario entonces hace el usufructo de la tierra sin interesarse por quién es el propietario, de todas maneras, con la Ley aparece para el propietario la obligación de arrendar la tierra o dedicarla a cultivar el mismo producto que cultiva un gran empresario¹³¹. Es ésta la manera sutil como se logra, por medio de la legislación, que la tierra se ponga en función del gran capital, sin necesidad de cometer ningún delito, sin violar la Ley.

La región que se considera piloto para este experimento será la altillanura, que según el gobierno no ha mejorado después de las asignaciones de UAF a pequeños campesinos. Vale la pena indicar, sin embargo, que dicha conclusión dista mucho de ser cierta a la luz de los análisis de estudios académicos, como los elaborados por la Universidad Javeriana, Unillanos, Oxfam y el grupo CRECE: la Unidad Agrícola Familiar no solamente es viable, sino que es más beneficiosa para los campesinos que los megaproyectos agrícolas que se proponen bajo las ZIDRES. Las entidades mencionadas adelantaron una investigación en la que demuestran la viabilidad económica de la agricultura familiar en la altillanura, más exactamente en Puerto López con el caso de diez familias que han asumido el reto de vivir de lo que cultivan en sus tierras. Según los investigadores, la descalificación del modelo productivo familiar en la altillanura es más un asunto de prejuicio que sostiene que una de las razones de la inviabilidad corresponde a la acidez del suelo y la alta inversión en agroquímicos para

¹²⁹ Artículo 13. Ley 1776 de 2016.

¹³⁰ Grupo Aliar-La Fazenda responde por tierras de "El Brasil", en Puerto Gaitán. [internet]. (Verdad Abierta, 2015). URL: <http://www.verdadabierta.com/tierras/investigaciones/5055-grupo-aliar-la-fazenda-responde-por-las-tierras-de-el-brasil-en-puerto-gaitan>

¹³¹ En caso de que haya bajo una ZIDRES predios con destinos productivos distintos al de la ZIDRES, se hará un régimen de transición y acompañamiento para la reconversión productiva. Art. 21 párrafo 3. Ley 1776 de 2016.

poder hacer una adaptación, no obstante lo cierto es que no sólo hay producción sino que ésta supera los límites que impone la agroindustria, entre dichos límites se menciona la tendencia al monocultivo, bien sea de palma, maíz o soya; mas, por el contrario, las familias analizadas en el estudio producen una alta diversidad de productos que pueden dirigir a los mercados locales. En cuanto al rendimiento por hectárea, éste oscila entre 36.922 hasta 152.467 pesos al mes, mientras que si los campesinos ingresaran al modelo propuesto por la agroindustria estarían arrendando sus tierras para obtener de ellas una ganancia de 10.000 pesos por hectárea al mes. Todo esto indica que su ingreso a los sistemas agroindustriales propuestos por las ZIDRES redundará en notables pérdidas para los pequeños campesinos e incluso atentarán contra el uso productivo del suelo, sacando de él un menor provecho. (Forero et al, 2015, p8). Aquí se pone en evidencia que no son los intereses del campesinado, sino más bien otros intereses, los que han movido al Estado colombiano para tomar la decisión de asumir un modelo de desarrollo agrario, sobre la base de la agroindustria, que ataca las UAF y hace un señalamiento sobre ellas como formas inviables de producción rural. Por ello es que el argumento del gobierno nacional, de que existen obstáculos de orden técnico entre ellos el aislamiento respecto de centros urbanos significativos, elevados costos de adaptación productiva, baja densidad de población, altos índices de pobreza, carencia de infraestructura para el transporte y comercialización de productos¹³², este argumento resulta baladí, pues en realidad estos factores son fruto, por un lado, del abandono estatal y no de las condiciones naturales de la zonas, y por otro lado existen ejemplos de cómo grupos de familias han desarrollado formas de producción exitosas sin necesidad de la producción agroindustrial agenciada por inversores nacionales y extranjeros.

Como ya lo había mencionado, uno de los gestores del modelo agrario, que justifica la existencia de las ZIDRES, es Gustavo Grobocopatel, presidente del grupo Los Grobo, quien fue convocado por el gobierno de Juan Manuel Santos y el BID para armar un plan de Desarrollo Sostenible para la Altillanura, dicho plan debe posibilitar el cultivo de soya en grandes extensiones de tierra, sobre la base de su arrendamiento, justamente lo que la Ley propone.¹³³ Por supuesto, según el informe del departamento técnico del grupo Los Grobo, se requieren otras mejoras que tienen que

¹³² Artículo 1. Objeto de la Ley. Ley 1776 de 2016.

¹³³ Según el empresario en declaraciones al diario El Espectador: "No compramos tierras, las arrendamos. Por eso nuestro modelo es bueno en aquellos lugares donde hay problemas con la propiedad de la tierra, como Colombia. Nuestro modelo es la gestión: ponerlas en funcionamiento de forma competitiva y sostenible" Por David Mayorga enviado especial del espectador a Cartagena., Abril 14 de 2012. De la Pampa a la Altillanura. <http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/de-pampa-altillanura-articulo-338341>

ver con la construcción de infraestructura, en especial carreteras, puentes fluviales y toda la infraestructura hospitalaria, educativa y de vivienda que garantice el asentamiento de personal calificado que dinamice la región (cosa que debe hacer por supuesto el gobierno colombiano); pero muy en especial, se necesita un Estado que ayude a los empresarios *por medio de exenciones de impuestos y subsidios* a hacer viables los proyectos productivos¹³⁴, pues es claro que si el gobierno está en contra, el negocio este se podría ver seriamente afectado.

Además de Los Grobo, existen otras dos empresas: Cargill y Riopaila, que han sido asesoradas por la firma de abogados Brigard y Urrutia, y adquirieron tierras en la altillanura que fueron concentradas en pocas manos, más exactamente en el departamento del Vichada con el fin de producir Soya y Caña de azúcar; esto pone en evidencia, en primer lugar, que existe un interés marcado por “poner a producir” las tierras de la altillanura sobre la base de la explotación de grandes extensiones; y en segundo lugar, como un complemento a ésta idea, se demuestra que la figura de la Unidad Agrícola familiar defendida por la Ley 160 de 1994, resulta altamente inconveniente para estos fines empresariales. (Polo, 2014)

Este análisis nos permite pensar que, aunque existen posibilidades para el modelo de agricultura familiar a través de las UAF en la altillanura, en las decisiones del Estado colombiano se ha privilegiado el interés de la agroindustria sobre las posibilidades reales de la agricultura familiar, esgrimiendo argumentos sobre el uso del suelo que no se sustentan fácilmente a la luz del análisis de los resultados de la agricultura familiar. Y en su papel de mediador el Estado colombiano se ha empeñado en favorecer los intereses de la agroindustria tanto nacional como extranjera y la Ley de ZIDRES es la expresión de ello. Cuando se interpreta la intención de la Ley de ZIDRES, es claro que busca desarrollar la agroindustria tanto nacional como extranjera, poniendo en el gobierno nacional la tarea de crear las condiciones de infraestructura para llevar a cabo los proyectos productivos que benefician a los grandes empresarios agrícolas y someten a los campesinos a las condiciones de los nuevos proyectos productivos.

La solución que propone la ley de ZIDRES, para lograr óptimo desempeño del campo en dichas zonas marginales, es hacer alianzas con el capital privado para financiar el desarrollo rural colombiano. Pero la pregunta es: ¿por qué la corrección de las pretendidas fallas en la aplicación práctica de las UAF debe provenir de la alianza con personas ju-

¹³⁴ Ibid.

rídicas, naturales o empresas asociativas que presentan ante el Ministerio de Agricultura sendos proyectos de desarrollo empresarial rural? ¿Por qué no pensar que estas fallas de las UAF provienen de errores en la política agraria que han hecho inviable a las UAF en ciertas zonas?, ¿Se está desarrollando una solución a la problemática del campo sin un diagnóstico sobre los orígenes de este problema?, ¿Se está optando, de antemano, por la iniciativa privada como la que va a dar solución al grave problema de la pobreza y la desigualdad en la distribución de la riqueza y la producción rural?

En la práctica, el gobierno nacional ha presentado las ZIDRES como la solución a la inviabilidad de las UAF en la altillanura¹³⁵; además, los proyectos que se hagan desde las ZIDRES serán acordes a la internacionalización de la economía¹³⁶ y se desarrollarán sobre las bases de alta competitividad, equidad y reciprocidad. Como se nota, ya aquí aparecen dos elementos que han estado antes en el desarrollo agrario colombiano, y que fueron ya explicados en la primera parte este escrito, dichos elementos son: 1) el mercado exterior que presiona sobre el mercado colombiano para el desarrollo de algunos sectores económicos, lo cual va a modificar la estructura de las relaciones de los grupos locales con las tierras; y 2) una nueva política agraria fruto de ésta presión. Esto trae cambios fundamentales en el desarrollo agrario, entre ellos:

1. Un nuevo modelo de desarrollo económico regional; es decir, se aplica a algunas zonas del país; si se quiere, se trata de desarrollar algunas zonas en las que las UAF no son la salida a la pobreza rural, según el gobierno. Esas zonas serán identificadas por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), y estas zonas coinciden con las demandas de la internacionalización de la economía.
2. Una fuerte inversión privada donde personas jurídicas, naturales o empresas asociativas presentarán ante el Ministerio de Agricultura sendos proyectos que estén acordes con el Plan de Ordenamiento Territorial, con el Esquema de Ordenamiento Territorial, con criterios de ordenamiento productivo definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).

¹³⁵ Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la instalación de la legislatura del Congreso de la República 2015-2016. *Unidos por una nueva Colombia*. Bogotá, 20 jul (SIG). Consultado en 11 de febrero de 2016. http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Julio/Paginas/-08_20150720Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-instalacion-de-la-legislatura-del-Congreso-de-la-Republica.aspx

¹³⁶ Ley 1776 del 29 de enero de 2016. ART. 1.

3. Vuelve a ser relevante el papel del crédito en el desarrollo rural, pues cada proyecto tendrá un plan que permita que los recursos sean manejados a través de créditos de fomento o fiducias, que, según la ley, generan transparencia.

Lo que se busca aquí, como argumentaban los ponentes de la Ley, es aunar esfuerzos para fomentar los proyectos productivos para beneficiar a campesinos sin tierra, quienes así podrán ser propietarios, pero sometidos al proyecto productivo presentado, ante el ministerio de agricultura y desarrollo rural, por una empresa o asociación que tenga la capacidad técnica de poner a producir a este último reducto de la frontera agrícola colombiana. Este sería el corolario de una historia que comienza con la resolución del Estado al conflicto agrario desde inicios del siglo XX, que termina dejando a los campesinos a merced de las fuerzas económicas de la gran propiedad terrateniente, ahora asociada con el capital transnacional y nacional, en busca de lo que se ha llamado la internacionalización de la economía, apogeo favorito de la agricultura colombiana según los grandes propietarios de la tierra a inicios del siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- Agropecuaria Los Grobo. (2016). Los Grobo transfiere conocimientos a Colombia . 2 de marzo de 2016, de Los Grobo Agropecuaria Sitio web: <http://www.losgrobo.com.ar/novedades/807-los-grobo-transfiere-conocimientos-a-colombia.html>
- Bejarano, J. (2011). Antología Jesús Antonio Bejarano. Volumen 2. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Carmagnani, M. (1984). Estado y Sociedad en América Latina, 1850-1930. Barcelona : Critica
- Fals Borda, O. (1975). Historia de la Cuestión Agraria en Colombia. Bogotá: Publicaciones La Rosca.
- Forero, J. y otros . (2015). La Viabilidad de la Agricultura Familiar en La Altiplanura Colombiana . Bogotá: Espacio Creativo Impresores S.A.S.
- Le Grand, C. (1988). Colonización y Protesta Campesina en Colombia (1850-1950). Bogotá: Centro Editorial Universidad Nacional.

Ley 1776 de 2016. Por la Cual se Crean y Desarrollan las Zonas de Interés y Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES. Presidencia de la República. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201776%20DEL%2029%20DE%20ENERO%20DE%202016.pdf>

Ley 48 de 1882. *Diario Oficial No. 5457, 31 de agosto de 1882.*

Mayorga David. (2012). De la Pampa a la Altillanura. El Espectador, 12.

Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la instalación de la legislatura del Congreso de la República 2015-2016. *Unidos por una nueva Colombia. Bogotá, 20 jul (SIG). Consultado en 11 de febrero de 2016.* http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Julio/Paginas/20150720_08-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-instalacion-de-la-legislatura-del-Congreso-de-la-Republica.aspx

Polo, S. *Las SA.S. como fuente de corrupción en Colombia.* Ponencia, XIX Congreso Internacional del CLAD. Sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Quito, Ecuador.

Presidencia de la República-Colombia. 1 de febrero de 2016. Presidente Santos durante la sanción de la Ley de Zidres - 29 de enero de 2016. https://www.youtube.com/watch?v=UM7_gPiYyjs

Verdad Abierta . (2016). Hemos sido Absolutamente Legales y Leales: Jaime Lievano. 3 de marzo de 2016, de Verdad Abierta Sitio web: <http://www.verdadabierta.com/tierras/investigaciones/5056-hemos-sido-absolutamente-legales-y-leales-jaime-lievano>

INTER-DISCIPLINARIEDAD

Tendencias en la Administración Pública

Debates fronterizos y emergentes,
y casos de estudio de interés actual

LA INTERDISCIPLINARIEDAD EN EL MUNDO DEL TRABAJO

Crispiniano Duarte¹³⁷

*Por lo regular el que se moviliza lo hace para laborar
y el que moviliza hace de ello su propia labor, una
actividad de obreros con perspectivas distintas*

RESUMEN

Los orígenes del fraccionamiento cognitivo y la especialización del conocimiento impuesto por el referente disciplinar de occidente se remonta al plano aristotélico en donde ciencias prácticas, ciencias poéticas y ciencias teóricas son consustanciales a un saber-decir y un saber-hacer. En esta perspectiva queda planteado el proyecto intelectual de occidente; es la especialización frente a la llamada cultura general que promovía un hombre universal que debía saber decir y saber hacer, lo cual ha conllevado el rigor de la parcelación del saber. En este orden argumentativo y bajo la premisa aristotélica el saber contemporáneo siempre va adquirir una puntual especialización, sobre todo en la modernidad, en tanto la exploración cognitiva corresponde a una suerte de gesto sobre algo específico. La interdisciplina, emerge como una “pedagogía” instituyente que apunta a consolidar una argumentación universal de lo que se debe contrastar con un conocimiento único.

PALABRAS CLAVES

Disciplina, interdisciplina, saber, reconocimiento, trabajo.

A MANERA DE ABORDAJE; INTERDISCIPLINA Y TOTALIDAD

Las diferencias son el fundamento de lo que aquí se plantea. Estas diferencias resultan muy significativas para analizar lo que se identifica como *interdisciplina* para ser aplicada “*en el mundo del trabajo*”, es una dinámica de conceptos que se mueven entre la totalidad de lo que se requiere para identificar y reconocer un objeto de análisis como lo son las labores que realiza la población y la individualización requerida para particularizar

¹³⁷ Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

y tratar determinado fenómeno ya que todo se debe plantear entre una visión general y una individual especialización. Ante ello y como un reto, pero fundamentalmente para identificar los fenómenos, emerge la incertidumbre del cómo abordar un escenario que se muestra denso pero a la vez específico y especialmente dúctil para reacomodar toda una serie de contextos de tiempos y lugares disimiles, en tanto se tiene que tratar con manifestaciones problemáticas como lo son por ejemplo los fenómenos políticos, económicos, ambientales, socioculturales, afectivos y del *deseo* tendientes a la acumulación de recursos en el sistema capitalista.

La hipótesis fundamental que orienta este ensayo es la de que la *interdisciplina* como marco de desarrollo cognitivo es consustancial al “mundo del trabajo” sobre todo si se aborda desde una perspectiva crítica, por cuanto en los últimos años se ha dado una pérdida de lo que el trabajo ha significado como baluarte de bienestar y dignificación de las personas. En estricto sentido y para entender el “mundo del trabajo” no basta con recrear escenarios de productividad haciendo uso de categorías motivacionales, esquemas tecno-económicos y manifestaciones socio-afectivas; propias todas ellas del unanimismo neoliberal sin ninguna relación con la construcción de un ser humano más digno de sí mismo en concordancia con la labor que ejecuta. Entonces desde esta perspectiva, las proposiciones sobre lo que puede significar y aportar los análisis *interdisciplinarios* se busca hallar y allanar unos rasgos de autenticidad que permita valorar al hombre frente a su quehacer¹³⁸.

Entonces para desarrollar y explicar lo anunciado, se propone a renglón seguido plantear en cuatro postulados algunos aspectos que resultan claves a la hora de elaborar un balance de lo que se puede identificar y deducir como una *dimensión interdisciplinaria* del trabajo, cuyo hecho más significativo es el *saber-decir* frente al *saber-hacer* como la aplicación pragmática de una determinada función. En primer lugar se plantea el cómo se llega a consolidar una original, auténtica, incuestionable y

¹³⁸ “LA INTERDISCIPLINARIEDAD tiene una ambición diferente de la de la pluridisciplinarietà. Ella implica la *transferencia de métodos*, de una disciplina a otra. Se pueden distinguir tres grados de interdisciplinarietà: a) *un grado de aplicación*. Por ejemplo, los métodos de la física nuclear transferidos a la medicina conducen a la aparición de nuevos tratamientos del cáncer; b) *un grado epistemológico*. Por ejemplo, la transferencia de los métodos de la lógica formal al campo del derecho genera análisis interesantes en la epistemología del derecho; c) *un grado de generación de nuevas disciplinas*. Por ejemplo, la transferencia de métodos de la matemática al campo de la física ha engendrado la física matemática, de la física de las partículas a la astrofísica –la cosmología cuántica, de la matemática a los fenómenos meteorológicos o de la bolsa –la teoría del caos, de la información al arte, -el arte informático. Como la pluridisciplinarietà, la interdisciplinarietà desborda las disciplinas pero su finalidad permanece inscrita también en la investigación disciplinaria.” Basarab Nicolescu (1996). “LA TRANSDISCIPLINARITÉ”. Éd. Du Rocher, Monaco. Cit. por: Remolina, Gerardo (2010). Presentación Doctorado Cs. Ss y Hs. II semestre-2010. PUJ.

precisa razón que sirve de punto de referencia para dar cuenta de la interdisciplina como marco de acción. En segundo lugar y por contraste es evidente que la división disciplinar ha dispersado en sus análisis los elementos que componen la integralidad humana, todo ello ha tenido unas consecuencias perversas al generar un hombre más sometido y por tanto más explotado, creando superlativos que condicionan y “amarran” al sujeto liberal. Esto justifica, que en tercer lugar, se busque en la interdisciplina una “acción liberadora”, no como referencia simbólica sino como una dimensión académica crítica que permita integrar los argumentos que dan cuenta en su totalidad del ser humano. En cuarto lugar y bajo los lineamientos anteriores, hay que establecer como los dilemas de la organización deben apuntar a concebir de qué manera desde la interdisciplina se rescata el significado del trabajo como realización y dignificación de la persona humana.

1. LA ORIGINALIDAD CUESTIONADA POR UNA VISIÓN GENERAL Y UNA PUNTUAL ESPECIALIZACIÓN

Los orígenes del fraccionamiento cognitivo y la especialización del conocimiento impuesto por el referente disciplinar se remonta al plano aristotélico en donde *ciencias prácticas*, *ciencias poéticas* y *ciencias teóricas* son consustanciales a un *saber-decir* y un *saber-hacer*¹³⁹. En esta perspectiva queda planteado el proyecto intelectual de occidente; la especialización frente a la llamada cultura general; en donde un *hombre universal* debe saber decir y saber hacer, lo cual con sumo rigor se fundamenta en la parcelación del *saber*. Sin embargo esta dicotomía ha sufrido una paulatina descompensación al ser valorada bajo los efectos del pragmatismo moderno en donde el utilitarismo marca las rutas. En esta perspectiva el obrero no se perfecciona a partir de su experticia sino que pensadores externos le trazan los significados y aplicaciones de su función. Esta es una de las falacias que controvierten la “*mejora continua*” en Occidente y que ha servido de orientación a la productividad en los países orientales.

En este orden argumentativo y bajo la premisa aristotélica el *saber* siempre va adquirir una puntual especialización, sobre todo en la modernidad, en tanto la exploración cognitiva corresponde a una suerte de *gesto* sobre algo específico. “Al optar por la variación, de alguna manera se renuncia a la pretensión de asir la totalidad, de lograr una mirada ín-

¹³⁹ CLASIFICACIÓN DE LAS CIENCIAS EN BÚSQUEDA DE UNIDAD DE COMPRENSIÓN.

Naturaleza de las diversas actividades humanas sobre las que descansa un saber- Aristóteles propone tres clases: * CIENCIAS PRÁCTICAS, * CIENCIAS POÉTICAS,* CIENCIAS TEÓRICAS. Remolina, Gerardo (2010). Presentación Doctorado Cs. Ss y Hs. II semestre-2010. PUJ.

tegra, una comprensión terminada, una interpretación completa, limpia y final” (Lozano, 2005:30). Lo que metodológicamente nos induce a la especificidad del(los) saber(s). De tal forma que es necesario hablar y argumentar sobre saberes y no sobre un saber único e inconmensurable. A manera de ejemplo, en primer lugar, el saber gubernamental en una *dimensión pública* va adquiriendo el reto de la transformación y su perfeccionamiento adquiere una actitud permanentemente escrutadora que lo adscribe a otros saberes más puntuales que posibilitan y condicionan la acción de gobierno (el manejo). En segundo lugar el *saber institucional*, es absolutamente taxativo por la regulación implícita que determina las instancias a las cuales el ciudadano se debe someter para que el Estado pueda satisfacer sus necesidades, en perspectiva es un saber burocrático en donde la acción pública gubernamental exige un reconocimiento permanente. La tercera tipología del saber en la dimensión pública es el *saber sometido* (Foucault, 1992) o para someter, este es el “saber de la gente” que por momentos ronda la informalidad teórica de los especialistas. Se puede percibir que es el saber de “*el público*” (la masa) que busca incesantemente construir “*lo público*” (*la dimensión*). Su dificultad radica en la forma de llegar a la unidad, ya que sus expresiones no se adscriben a las clásicas formas de legitimación social y política.

De aquí en adelante y producto de lo que se puede llamar como una diáspora democrática han emergido otros reconocimientos que tienen la pretensión de ser saberes especializados como los de género (femenino/masculino) y expresiones articuladas a las preferencias/deseos creando una tensión permanente por un eficaz reconocimiento en el escenario de lo público. Por demás son estos saberes los que dimensionan y caracterizan el mundo del trabajo, en tanto es fundamentalmente en él, en donde más se tipifica los sistemas de dominación y explotación de la fuerza laboral. Si bien es cierto los saberes reivindican y ponen en entredicho ciertas prácticas planteando una progresiva emergencia de otro tipo de escenarios ya no es la elemental resistencia la que se impone, sino que existe una pertinaz reformulación de las estructuras de poder y dominación alimentada por el mercado que llevan a la población a otras estructuras de control.

Ahora en cuanto al *saber hacer* esta dinámica siempre ha sido de difícil caracterización por el nivel de incertidumbre que encierra el resultado de la labor y la acción; una forma pragmática de reducir esa incertidumbre se ha logrado hipotéticamente a través del uso intensivo del cálculo matemático. Según Pablo González Casanova (2004:48), “La exploración del mundo se amplió considerablemente al colocar como problema central el

control de la incertidumbre,...”; hallando el camino más expedito a través del razonamiento matemático estas transformaciones han adquirido una mayor radicalidad en la medida en que los avances electrónicos posibilitan la *simulación* de escenarios y se puede recrear en los sistemas cibernéticos lo que se ha dado en considerar como un conducta humana virtual¹⁴⁰. Algo así como que el hacer se había convertido en un azar y las matemáticas redujeron el riesgo, al menos psicológico¹⁴¹ de los ejecutores. Se consolidó una especie de “*voluntarismo organizado*” que posibilita una específica determinación de objetivos, una suerte de *matemática política*.

Desde las perspectivas expuestas resulta imposible establecer puntualidades en sí y para sí de las dos dimensiones clásicas del trabajo el *saber* y el *hacer* y la manera como el sujeto se construye a partir de sí y de su acción¹⁴². Por ello Gramsci (1975) marca unas pautas que posibilitan una comprensión crítica y opuesta de los tipos de relaciones productivas establecidas por el régimen liberal de mercado. En tanto establece como premisa que todo hombre es un intelectual, pues no hay trabajo o ejercicio material en el que se pueda separar al homo-faber del homo-sapiens, independientemente de su profesión específica, cada quién es a su modo “un filósofo, un artista, un hombre de gusto, participa de una concepción del mundo, tiene una consciente línea moral” pero no todos los hombres tienen en la sociedad la función de ser “*intelectuales*” por oficio; lo cual no tiene por que hacerlos diferentes. Sin dudar es en este sujeto en donde se encierra la originalidad, lo cual no se reconoce en la Economía Política liberal.

2. LA DIVISIÓN DISCIPLINAR DEL TRABAJO Y SUS CONSECUENCIAS

Retomando la recurrente división aristotélica (Siglo IV a. c.) planteada en la primera parte de este escrito; aparece en el Siglo XVII el método cartesiano que determina la especialización como un acto recurrente al objeto. En esta perspectiva *aprender a aprender* y reconocerse en el objeto se ha convertido en el dilema pedagógico por excelencia, ya no se trata de satis-

¹⁴⁰ El carácter universal de las matemáticas hizo que el cambio se reflejara en todas las disciplinas, en todas las construcciones e en todas las luchas. En el proceso no sólo se descubrieron analogías en los conceptos sino isomorfismos de construcciones y procesos”. GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (2004) p.49.

¹⁴¹ “El conocimiento psicológico ganó un espacio en el mundo del trabajo, precisamente, al prometer que podría resolver, o al menos mitigar, la tensión entre la capacidad y la voluntad para trabajar. Con mira a este objetivo, la psicología se concentró en la conquista del libre albedrío del trabajador; y estableció como asunto fundamental para adelantar esa conquista la regulación de las capacidades humanas a través de distintas intervenciones generadas a partir de la aplicación del método científico” Pulido-Martínez, Hernán Camilo (2010) p 2.

¹⁴² Subjetividad y estéticas de la existencia en términos de Michel Foucault.

facen la necesidad de *saber* algo con criterio universal, sino que ese *saber* es cada vez más teleológico y performativo (Lyotard, 1987). Por tanto se ha establecido como condición de las élites científicas qué es lo que se debe saber y por qué. Lo que condiciona la enseñanza-aprendizaje de ese *saber especializado* a una escueta planeación y una determinada planificación; escenificación y modelización integradas al “*logro*”. A partir de ahí la enseñanza, en cuanto a la exposición cognitiva permanente, tiene un específico carácter de “*graduabilidad*”; la *educación básica* mantiene la imagen de una formación no para la vida sino para tomar una decisión de trascendencia a partir de referencias específicas, ya que se tiene que dar respuesta a qué es lo que el sujeto va a decidir y hacer con su propia existencia, a partir de la inmersión en una especialidad.

Planteado de esta manera el episteme cognitivo en el proceso histórico, promueve aprendizajes permanentes para articular y nivelar lo que se ha convertido en el dilema de la formación (Saldarriaga, Oscar: 2008). En el momento actual se parte del supuesto que con los aprendizajes de segundo orden (virtuales) y la educación continua (a distancia) han superado lo que en antaño se consideraba como la típica preparación para el trabajo basada en las relaciones de formación personalizada. Sin embargo, en perspectiva no es claro cual es la pretensión de reincidir permanentemente en un saber especializado abandonando la formación integral. Si se apunta a la actualización de conocimientos (reafirmación) o a evitar nociones de fuga (ruptura de paradigmas) de un sujeto cada vez más insatisfecho con las brechas que se amplían entre un *hacer* y un *pensar*. Esto hace que los *ideales* puedan aparecer como la proyección de un saber especializado en tanto connotaciones y efectos sobre un escenario social en donde ese saber se legitime, no por satisfacción, plenitud y significado de lo humano, sino por hipotéticas trascendencias desarrollistas y de crecimiento.

Entonces la argumentación sobre los valores de la *interdisciplina* emerge en los escenarios académicos como una suerte de resistencia a ese saber-hacer especializado que sustrae al ser humano de su propia condición, pero sobre todo para confrontar esa fusión plana y directa entre tecnología y ciencia. Desde mediados del siglo XX la academia promueve con mucha insistencia la ruta que se debe tomar en función de poder dar cuenta de forma integral de una fenomenología que ha resultado compatible en lo científico pero incierta en lo tecnológico.

De esta manera y en esas constantes búsquedas los argumentos sobre la *interdisciplina* se esfuerzan por superar desde estas perspectivas integra-

cionistas la dispersión que se origina con la aparición de nuevas expresiones especializadas de la ciencia; una manara de “recoger” en perspectiva crítica lo que otros desarrollos cognitivos dispersan. Proponiendo una forma de quebrantar el “celo” metódico y las posturas “enciclopédicas” de las diferentes especialidades y el pulular permanente del desarrollo tecnológico liberal. Una consolidación dialéctica de lo tecno-científico, que González Casanova (2004:30) explica de la siguiente manera:

“Tecnociencia es un término que denota la ciencia que se hace con la técnica y la técnica que se hace con la ciencia por investigadores que son a la vez técnicos y científicos o científicos y técnicos, y que trabajan a los más distintos niveles de abstracción y concreción, tomando en cuenta sus mismos o aparecidos métodos de plantear y resolver problemas. La tecno-ciencia corresponde al trabajo interdisciplinario por excelencia”.

Desde este postulado se tiene que revalorar las actuales definiciones del trabajo. Un paso entre la protección del ejecutor del trabajo y los nuevos sistemas de movilización y como a través de esta labor se proyecta el sujeto que se reafirma en las fuerzas productivas, en donde por lo regular no se cuenta con la consciente determinación de colaborar o no (producto de su *enajenación*) del poseedor de esta fuerza fundamental¹⁴³.

Con este racionamiento resulta significativo que lo técnico se debe consolidar como algo relevante para valorar lo que le resulta proclive a los deseos y necesidades del obrero, pues es esa *techné*¹⁴⁴ la que catapulta deseos y consolida expectativas. Sin embargo, y ahí emerge la especialización con la aparición de trabajadores de “*cuello blanco*” o simbólicos¹⁴⁵, quienes desdibujan esta expectativa tecnológica ya que existen en ellos actitudes teleológicas, que no apuntan a restablecer permanentemente el reconocimiento real y legítimo del obrero sino a magnificar

¹⁴³ “A la esfera de trabajo, Habermas, contraponen el ámbito de la acción comunicativa, que define como “una interacción mediada por símbolos”. Dicha acción tiene como núcleo fundamental las normas o reglas obligatorias de acción que definen formas recíprocas de conducta y han de ser entendidas y reconocidas intersubjetivamente. Este tipo de acción da lugar al marco institucional de la sociedad en contraposición a los sistemas de acción instrumental y estratégica”. Vargas Mendoza, Jaime Ernesto (2006)

¹⁴⁴ “En el libro 1-3 de la *Metafísica* (980a-983b), en el que se hace una clasificación gradual de los distintos niveles de conocimiento, Aristóteles comienza haciendo una distinción radical entre las formas de saber específicas de los animales y de los hombres: “los demás animales viven con imágenes y recuerdos y participan poco de la experiencia. Pero el género humano dispone del arte y del razonamiento. La *techné* aparece, pues, como un tipo de conocimiento específicamente humano, es decir, racional y por lo tanto ligado integralmente a su capacidad racional”.

http://www.wikilearning.com/monografia/de_la_tecnica_a_la_techne-el_concepto_de_techne_en_aristoteles/13535-5

¹⁴⁵ Lo que llamaría Henry Mintzberg (1981), en las cinco partes de la organización, los “sistemas de apoyo”.

objetivos y esclarecer alcances fuera de la propia condición del obrero. De tal forma que en la búsqueda de sentidos, la interdisciplina emerge como una “pedagogía” instituyente que apunta a consolidar una argumentación universal y crítica de lo que es proclive a un conocimiento único. Sin embargo, buscando romper con esa suerte de dicotomía entre *hombres de letras* y *hombres de ciencia* se propone allanar una tercera cultura que integre lo que debe ser el saber y el comprender¹⁴⁶, lo que hace más satisfactorio el hacer. Entonces, si hay referencias específicas de lo que puede ser una práctica cotidiana de las poblaciones como lo es el trabajo, resulta concebible otra dimensión del mismo que no sea la de simple explotación, pero sobre todo para posibilitar, en principio, algún tipo de ruptura con el acelerado deterioro de las condiciones y relaciones laborales que han terminado por somatizar al obrero (Pulido-Martinez, Hernán Camilo: 2010).

3. LA INTERDISCIPLINA COMO UNIDAD DE ALGO QUE SE TIENE QUE SABER

Es significativo entonces que cuando desconoce lo que hace, el obrero se enferma de trabajo, por ello es indispensable buscar la unidad como marco de la autenticidad de lo que se sabe y lo que se hace. En este orden cuando se busca la unidad como referente que permita la explicación/identificación en la definición de un objeto se esta frente al problema de la selección que implica ineludiblemente la generalización y la comunicación inter-partes. No es suficiente con creer en la ruptura del paradigma para consolidar un *hacer* diferente o envolvente que apunte y permita una caracterización de sucesivas inclusiones de saberes hasta ahora disgregados en las disciplinas dominantes.

De tal manera que la interdisciplina solo puede presentarse como un “*sistema autoregulado*” por la propia necesidad y por las implicaciones que sobre la ciencia y la investigación se tenga. Haciendo una retroalimentación permanente sobre las formulaciones teóricas que han estado al tanto del significado del caos y los fundamentos físicos sobre la *relatividad*. En el entendido que la armonía buscada por la ciencia tradicional no ha resultado nada más que una quimera con un sustrato teleológico; esto es una clara expresión de la mirada positivista de la perspectiva científica preeminente.

¹⁴⁶ “Al mismo tiempo aparece un conocimiento científico y humanístico, que vincula la organización y la creación o la construcción de conceptos y de realidades. Surge lo que John Brockman, del Instituto de Santa Fe en Nuevo México, llama la *Tercera cultura*, que busca acabar con la separación entre los <hombres de letras> y <los hombres de ciencias>”. Gonzalez Casanova, Pablo (2004) p.35.

No se trata del hallazgo de una “*verdad*” revelada en abstracto que tipifique la resolución al conflicto permanente entre verdad, objetividad y razón (Hoyos, Guillermo 2010); sino más bien la posibilidad de hallazgos permanentes de verdades, objetos y objetividades disímiles y razonabilidad coherente y consistente con la resolución de una problemática vigente y constante. Es el reconocimiento del propio objeto como *sujeto cognitivo*¹⁴⁷

Sin embargo, es de advertir que la movilización cognitiva hacia un solo método, una sola lógica y un solo lenguaje; no es sino un presagio del *unanimismo* y el fracaso que significa dejar de lado el poder político que cada disciplina intenta consolidar afanosamente en la búsqueda de criterios que enfatizan cierto grado de mezquindad fenomenológica, en tanto el comprender los fenómenos con la mirada de la especialización reviste a sus detentores de una magnificencia sobre el que los ignora. Esa suerte de *multidiscipliniedad* que busca que desde cualquier perspectiva se pueda trabajar por un *objeto único*, objeto que por lo general es el que más se compagina con el modelo dominante en la política (caso liberalismo económico); lo que lleva a una suerte de subterfugio y modismo diletantes¹⁴⁸.

Es susceptible entonces pensar que interfases y traslapes comienzan a generar un *umbral*¹⁴⁹ que resulta clave para entender la forma y modo como las disciplinas se conectan, con lo cual se recrea una suerte de movilización investigativa para hallar estos umbrales y desechar el criterio de ruptura entre una disciplina y otra. En esta perspectiva y sentido cognitivo surge expresiones de análisis como:

- a) La *Cibernética* que da cuenta de los sistemas generales auto-regulados.
- b) La *Genética experimental*, para caracterizar el organismo como un todo.
- c) Una *tipología cinética* de la organización y la comunicación inter-grupos.

¹⁴⁷ “Autores como Piaget, Kühn, Gadamer, Austin ... Acercaron la teoría y la experimentación y reconocieron al propio objeto como sujeto cognitivo” Cit et al, González Casanova (2004:42).

¹⁴⁸ “El estilo literario de Morin abusa constantemente de los guiones para unir palabras y crear así realidades nuevas. Pero algunas de esas «realidades nuevas» creadas con su idioma (y fácilmente traducibles al nuestro) no existen más que «pintadas» y otras ni siquiera existen «pintadas» porque carecen de sentido”. Alvarogonzález, David.

¹⁴⁹ En el *umbral* no se esta afuera ni adentro, siendo un *lugar* no pertenece a las partes pero tampoco esta desligado de ellas. Reflexiones de cátedra II-2010 Curso común Doctorado en Cs Ss y Hs PUJ.

No se puede dejar de lado que en todo lo anterior existen los efectos y afectos de una sistematización política que regula, prescribe y legitima lo formulado e implementado. Por tanto entablar una relación sistémica que supere lo estructural y lo funcional, puede entrañar o contener nuevas dificultades las cuales van y se consolidan en una dimensión holística, pues pasar de las partes al todo y viceversa, requiere de una fundamentación metodológica que implique lo cualitativo-cuantitativo. Esto no siempre resulta tan expedito, fácil y comprensible; hay y se presentan, rupturas que suelen ser ampliamente contradictorias con las formas clásicas del pensamiento moderno. En este sentido,

“Habermas propone un modelo que permite analizar la sociedad como dos formas de racionalidad: la racionalidad sustantiva del mundo de la vida y la racionalidad formal del sistema. El mundo de la vida representa una perspectiva interna como el punto de vista de los sujetos que actúan sobre la sociedad. El Sistema representa la perspectiva externa, como la estructura sistémica (la racionalidad técnica, burocratizada-weberiana, de las instituciones)”. Vargas Mendoza, Jaime Ernesto (2006) “Teoría de la Acción Comunicativa: Jurgen Habermas”.

Por ello a los *sistemas* como propuestas que dinamizan las relaciones sociales de producción, caso Economía Política, se les ha visto como el desarrollo multi e interdisciplinario por excelencia. Una *movilidad*, que para el caso de la cinética urbana ha requerido ser explícitamente sistematizada para hacerla operativa y permita satisfacer los requerimientos sociales. Por tanto exige ser decantada en su propósito humano. En tanto no existe claridad en los sistemas productivos cuando estos apuntan al no reconocimiento del hombre en toda su dimensión humana. Ciencias de la vida o ciencias de la materia presentan permanentemente un isomorfismo con las llamadas ciencias humanas (Von Bertalanffy, cit por Pablo González Casanova 2010:52). La cuestión clave es que en los sistemas operativos, y en el caso de la movilidad implícita en el trabajo, es la toma de decisiones en ambientes de incertidumbre, todo aquello que resulta de valorar una especie de disciplinas económicas, ambientales y sociales condicionadas a la forma y modo como las personas trabajan¹⁵⁰ y para que trabajen.

¹⁵⁰ “Estos sistemas combinan la información con el conocimiento de sentidos globales, estratégicos, tácticos y prácticos, lo que les permite a su vez transformarse en sistemas aún más poderosos y eficientes”. González Casanova, Pablo (2004:53).

En este punto de la disertación se puede deducir que hablar sobre la *interdisciplina* en el *mundo del trabajo*¹⁵¹, implica establecer un razonamiento eminentemente epistemológico; urge entonces recrear un escenario de sentido en donde la acción comunicativa permita hacer explícita y por ende negociable e integrativa; no tanto en las preferencias, como sí en la necesidad por la cual los sujetos llegan a estos escenarios¹⁵².

Resulta claro que la interdisciplina en el mundo del trabajo radica en la forma y modo como se tiene que traspasar el *umbral* entre “*Cultura general*” y “*especialización científica*” o la “*división*” frente a la *acción cooperante* entre el trabajo intelectual y las funciones. Estos cruces tienen efectos dispersores en la construcción conceptual; siendo que la interdisciplina en su propuesta se erige como una búsqueda alternativa de factores aparentemente contradictorios y hasta destructivos, por cuanto anulan las formas clásicas de relación y reproducción social y humana. El reto en el caso de los sistemas operativos puede consolidarse como la posibilidad de generar y recrear formas autóctonas de comportamiento¹⁵³, a partir de que:

“En la interpretación conservadora, el hombre ha objetivado progresivamente sus acciones en las máquinas y es en los sistemas hombre-máquina donde se conjugan las acciones mecánicas y las reacciones humanas (convirtiendo al ser humano en un Cyborg enajenado). Habermas cree que los antiguos ideales han muerto, pero cree también que se mantiene en pie el ideal por la emancipación”. Vargas Mendoza, Jaime Ernesto (2006)

¹⁵¹ JEAN PIAGET se opone al encadenamiento “*lineal*”, propone una concepción “*circúlar*”

- Así, las ciencias humanas (psicología y sociología se articulan con las lógico-matemáticas).
- Propone distinguir tres “dominios” en cada disciplina:
 - material (el objeto de cada disciplina)
 - conceptual (conjunto de sus conocimientos y teorías).
 - epistemológico
 - ☐ Interno (papel del sujeto, crítica de las teorías, etc.)
 - ☐ Derivado (desglosa la importancia epistemológica de los resultados de la disciplina)

Todo conocimiento depende a la vez del objeto y del sujeto. (Apuntes de Clase. Doctorado en Cs. Ss. y Humanas. PUJ. II-2010).

¹⁵² “La interdisciplina también conduce al problema de la búsqueda de alternativas frente al propio sistema dominante y frente a los fenómenos caóticos y autodestructivos que está generando como consecuencia no deseada de sus propios éxitos en la organización de los negocios de los mercados y de los estados”. Gonzalez Casanova, Pablo (2004) p.65

¹⁵³ “La junta de disciplinas, y la *búsqueda del todo* desde situaciones concretas, exige articular estrechamente la docencia-investigación-acción y la construcción-creación de nuevos sujetos histórico-sociales que planteen a su vez la búsqueda, la construcción de un mundo alternativo menos injusto y menos opresivo, las posibilidades técnico-políticas de alcanzarlo y los obstáculos que en el sistema capitalista se dan para lograrlo y que se dan para cambiar el sistema capitalista”. Ibid p. 66.

4. LOS DILEMAS DE LA ORGANIZACIÓN PARA EL TRABAJO

El poder hacer un análisis de lo problemático que resulta el mundo del trabajo actual; valga decir el mundo laboral, implica abandonar las formas clásica determinista (jerarquía) y neoclásica probabilística (diciosional) que se presentan como las únicas formas de llegar a una recurrente idealización del mundo del trabajo. Un renovado marco analítico se tiene que ordenar a partir de la propia interacción de los obreros, ya que el pasado reciente lo que muestra es un desplazamiento y una privación permanente a quién labora de sus elementales formas de subsistencia y un desconocimiento total de la fuerza del trabajador como productor de plusvalía (Callinicos, Alex, 1989). Desde el pasado reciente existe una obsesión por deslegitimar la acción del trabajador como productor de riqueza colectiva y abrogársela a los gurús o ilusionistas del mercado.

Desde esta perspectiva la interpretación liberal de la técnica descansa en un individualismo metodológico (Dean, 2007) que consolida el superlativo de que algunos hombres, elegidos por el azar, tienen en sus manos la dirección del progreso técnico y ve en este progreso, la posibilidad de la libertad subjetiva plena de todos los hombres: la posibilidad real de darle un sentido a la historia de forma individual. Sin embargo estas *máximas* no se dan del todo, en todos los lugares y para todos los hombres, en el entendido que no se puede marginar al principal actor del mundo del trabajo; al sujeto trabajador.

Se hace necesario reconocer que el problema del “*todo*” es el problema de todos y que hay víctimas que el modelo ha invisibilizado (Lozano, 2006). Es más la multidisciplina que se plantea como único problema del todo y las cuestiones de unificación de una lógica que proyecte la eficiencia, sólo pretende poner al servicio de la imponente lógica *liberal*, el razonamiento especializado de una visión económica en extremo disciplinar. Es una lógica que apunta a que el capitalismo perdure.

Desde esta perspectiva se requiere de unas “*conexiones epistemológicas*” (Sierra, 2009) que a manera de fundamento visibilice una evidente construcción conceptual del mundo del trabajo y no dejarlo al capricho *eficientista*. Por tanto se requiere de la formación de un pensamiento en donde concepto y realidad se consolide en una suerte de *estatuto*, en un reconocimiento de lo fundamental del *hacer*¹⁵⁴.

¹⁵⁴ No se puede perder de vista que el Pensamiento Administrativo adquiere un carácter de legítimo *estatuto público*, cuando se comprueba que resulta imprescindible para suplantar la presencia institucional del absolutismo en los estados modernos.

Sin embargo es evidente que desde que el “eficientismo científico” se impuso, resulta usual que se definan bajo criterios tecnocráticos, las relaciones de dominación y dependencia. Existe una tendencia en la ordenación u ordenadores, para hacer depender unos fenómenos de otros con el fin de obtener una explicación coherente de los mismos y en donde una explícita secuencia sea lo firme de tal explicación (los enfoques *ciber-sistémicos* en acción). Se deduce y se induce para demostrar una serie de imágenes simuladas. Una búsqueda incesante que pueda modelar *performativamente* unas relaciones eficientes; de tal manera que de la imagen emerja y se concluya la práctica.

Es en este mismo sentido lógico, en donde se puede llegar a carecer de factores que expliquen lo evidente (carencias de información) y en donde la evidencia no pueda soportar contrastes. Sin embargo todo juega a favor del *modelo eficientista* del capital. La confusión hace parte de las expectativas y el perfeccionamiento por alcanzar, no se toman como carencias informativas en donde tales insuficiencias pueden estar ocultando “dos conocimientos tabú” del capitalismo: la *depredación* y la *explotación*. Dándose un círculo vicioso perverso en donde la implementación de un modelo borrascoso como el neoliberalismo, puede generar unos esclarecimientos futuros, aunque no exista en ellos claridad de concepto ni evidencia práctica de que ello pueda ocurrir. Lo que se afirma por parte de los detentores de las corrientes neoliberales, es que aunque no existe claridad del modelo, es posible que en el transcurso de su implementación y desarrollo, se vayan aclarando las cosas; éste es el fundamento más recurrente de las tecno-ciencias dominantes. “Desconociendo que el objeto de estudio es sujeto de conocimiento y acción” (González Casanova, 2004:66). En perspectiva, el modelo vigente esta *embriagado* de totalidad y totalitarismos.

A manera de síntesis, el poder interpretar lo que significa el trabajo en el mundo de la vida, requiere de algo más que una linealidad mecánica de hacer, crecer y rebozar; se requiere analizar las contradicciones de todo tipo en las cuales el hombre se encuentra inmerso. La negación de sí a través de lo metafísico liberal, en donde ciertos mitos lo hacen aparecer como “lobo”¹⁵⁵, no ha hecho más que generar confusión.

¹⁵⁵ Las estrategias sobre reconocimiento de las “*diversidades*” (étnicas y laborales y sexuales), no han hecho más que potencializar por contraste esta imagen depredadora del hombre. En tanto estas estrategias diferenciales tienen como sustrato una serie de argumentos estéticos basadas en el sentido que toman las preferencias como fundamento del mercado.

González Casanova (2004:82-85), apoyado en Piaget, Wallerstein y Freire; sustenta que lo fundamental del dialogo interdisciplinario “es la articulación de disciplinas, de culturas y de conocimientos”, pero esencialmente de seres humanos y en lo que estos piensan y hacen para el logro de una construcción de “mediaciones entre *realidades* y *utopías*”. Todo ello requiere fundamentalmente de una *educación liberadora* articulada en:

- a) El rigor de un idioma que caracterice la verosimilitud de la condición del sujeto.
- b) La matemática con fundamento prospectivo, que permita develar lo probable y lo posible. Pero sobre todo, que no esté al servicio de un régimen vigente como el mercado.
- c) La experimentación articulada al propio sujeto, antes que a una *simulación teleológica*.
- d) Una complementación del hecho en sí (lo genealógico), con el poder establecer tipos y características relacionales.

Al lograr esta precisión es posible que se pueda acceder a las resoluciones organizacionales y las definiciones que la interdisciplinariedad exige.

CONCLUSIONES

Desde lo planteado, sólo se puede hablar de *interdisciplina* cuando se tiene como objeto el trabajo o dicho en otros términos, cuando la acción transformadora es vista, analizada, cualificada y valorada desde las perspectivas disciplinares y lo que estas han representado y representan.

El principio de explotación y subyugación de una persona hacia otra es algo que se tiene que develar, no para concebir una sumisa aceptación, sino para determinar otras formas de relación sociológica. Esa es una tarea que la interdisciplinariedad como escenario debe recrear. Se tiene que dar cuenta desde lo político, lo social, lo económico, lo antropológico y lo cultural; entre otros referentes disciplinares, y no debe ser concebida la interdisciplinariedad como una escueta postura moral. En esta perspectiva en el mundo del trabajo se tiene que tejer un pensar-hacer, hecho de una multiplicidad fenomenológica “un mundo hecho de muchos mundos” (Hoyos, 2010).

La interdisciplina no puede concebirse como una “definición suave” y armónica de inserciones disciplinares, si no como la “definición dura” y crítica de cruces, traslapes y choque de especializaciones que pueden ser complementarias o contradictorias a la conformación de un saber-hacer que dignifique al ser humano. Ese es el mundo del trabajo, una perfecta dialéctica de la existencia humana.

BILIOGRAFÍA

Alvarogonzález, David. “Transdisciplinariedad” Comentarios suscitados por el artículo de Javier Gimeno Perelló publicado en *El Catoblepas* número 10.

Callinicos, Alex. (1989) *Contra el Posmodernismo*.

Dean, Michel. (2007). *Governing Societies*, McGraw-Hill, New York

Foucault, Michel. (1992). “Erudición y saberes sometidos”. La Piqueta, Madrid, España.

González Casanova, Pablo. (2004) “Las nuevas ciencias y las humanidades; de la academia a la política” ANTHROPOS. Barcelona.

Hoyos, Guillermo (2010) Cátedras Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas. PUJ, Bogotá DC.

Gramsci, Antonio. (1975). “Temas de Cultura. 1º. Cuaderno 16 (1933-1934).

Mintzberg, Henry. (1984). “Las cinco partes fundamentales de la Organización” en la Estructuración de las Organizaciones. Ariel, Barcelona pp. 43-60.

Liotard, Jean François (1987). *La condición posmoderna, un informe sobre el saber*. Cátedra, Buenos Aires, Argentina.

Lozano, Alejandro (2005). “IV Jornada Interdisciplinaria; Hacia una definición de lo público”. UN-ESAP. Bogotá DC.

Pulido Martínez, Hernán Camilo. (2010). “Psicología y trabajo: Una relación bajo examen”.

Libro: IV Versión Cátedra Mercedes Rodrigo. Centro Editorial Javeriano.
Bogotá D. C.

Remolina, Gerardo (2010) “Cátedra Magistral” Doctorado en Cs. Ss. y Hs.
Pontificia Universidad Javeriana Agosto 03 de 2010. Bogotá D C.

Sierra, Francisco (2011) “Cátedra Magistral”. Doctorado en Cs. Ss. y Hs.
Pontificia Universidad Javeriana Agosto, 2011. Bogotá D C.

Vargas Mendoza, Jaime Ernesto (2006) “Teoría de la Acción Comunicativa: Jurgen Habermas”. México: Asociación Oaxaqueña de Psicología A.C. En http://www.conductitlan.net/jurgen_habermas.ppt

LOS APORTES DE LA FILOSOFÍA DE LA CIENCIA A LA INVESTIGACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Edwin Alejandro Buenhombre Moreno¹⁵⁶

RESUMEN

El presente documento monográfico analiza cómo la filosofía de la ciencia aporta al campo del saber administrativo público en materia investigación. En su desarrollo se presenta una descripción de los avances de la filosofía de la ciencia a partir de los planteamientos de De Azcárraga (2003), Asensi- Artiaga y Parra-Pujante (2002), y Padrón (2007). Se logró identificar evoluciones en el sentido de relacionamiento entre la filosofía y la ciencia; el relacionamiento y utilización del método científico, así como el manejo del enfoque de pensamiento anarquista creado por Feyerabend y en este punto se establece cómo la epistemología en el trascurso de la historia de la ciencia ha jugado un papel importante en la forma cómo se construye el conocimiento ya que su papel es el estudio de este fenómeno.

De la misma forma, este paper describe cómo la administración pública como campo de saber ajustado su objeto de estudio desde su creación con el saber de los príncipes pasa por las teorías de la burocracia, los enfoques de gestión y las del desarrollo hasta llegar a los procesos de ubicar el análisis del estado en las lógicas del gobierno digital, lo cual permite establecer que existen cambios importantes en la forma en la que se racionaliza la actuación del estado, el gobierno y el que hacer de las políticas públicas.

En las conclusiones se plantea cómo la epistemología permite a la administración pública pensar las formas de producción de conocimiento parte de metodologías, pero de la misma forma cómo la axiología provee un reto fundamental en la cual, la investigación debe generar procesos de transformación en la realidad. Desde la ontología se permite identificar al administrador público como ser contingente de conocimiento que a partir de la investigación puede mejorar su laudo con la sociedad.

¹⁵⁶ Doctorante en Educación de la Universidad de Baja California (México), cuenta con estudios de post-gradados en: Gestión de Política Pública en FLACSO-Argentina, Especialización en Proyectos de Desarrollo de la ESAP (Colombia); y titulación profesional en Administración Pública

PALABRAS CLAVE

Filosofía de la Ciencia, Investigación, Administración Pública. Epistemología, Axiología, Ontología

INTRODUCCIÓN

La filosofía de la ciencia es un área del conocimiento filosófico que se ocupa del estudio y análisis del saber científico. Este campo de conocimiento cuenta con una trayectoria histórica que consolidan avances en la forma como se analiza la realidad natural, social y del saber científico. Para De Azcárraga (2003), la filosofía de la ciencia parte de un “*amor a la sabiduría*” (p. 42). Esta afirmación, puede interpretarse como: que la producción del conocimiento científico implica un apasionamiento por el conocimiento, por la exploración científica y la investigación.

Con ocasión de lo anterior, se podría hacer una primera simplificación, señalando que la investigación se constituye en una ruta para la construcción del conocimiento y una excusa para la exploración científica. Esto se puede evidenciar en que la consolidación de estudios investigativos de manera exploratoria, descriptiva, o correlacional permiten al investigador tener una panorámica de su objeto de estudio, y construir hipótesis y consolidar reflexiones que conllevan el posicionamiento de nuevas formas de ver y abordar los problemas lo cual parte fundamental del conocimiento. Por otro lado, se puede señalar que la exploración científica se presenta cuando se evalúan enfoques teóricos en el contexto de una investigación e incluso cuando se refutan las precitadas teorías como lo plantea Popper (De Azcárraga, 2003).

La investigación en el ámbito de la administración pública no es ajena a estas dinámicas. Es de resaltar que el objeto de estudio de la Administración Pública como campo disciplinar es el estudio del Estado y el gobierno (Guerrero Orozco, 1985) y de acuerdo con Rincón Pachón (2016) la investigación en el campo del saber administrativo público articula procesos racionales y empíricos que permiten analizar los problemas o asuntos públicos. Es decir, las dinámicas de la escuela racionalista y la escuela empirista del campo de filosofía de la ciencia han realizados aportes importantes a la forma en la que se analizan los problemas o se construye el conocimiento en cuanto a la administración pública.

Partiendo de este contexto, se puede plantear como la idea central del presente documento que: La evolución teórica de la filosofía de la cien-

cia aporta a la investigación en administración pública en la medida que permite visibilizar diferentes formas de producción de conocimiento, desde tres pilares: epistemología, axiología y ontología. Y consecuencia, el propósito de este trabajo es presentar una reflexión descriptivo-analítica de la evolución de la filosofía de la ciencia, en la cual se identifiquen elementos de producción de conocimiento que sean de utilidad para la administración pública como disciplina.

Este *paper* no tiene pretensiones de exhaustividad, pero no por ello deja de ser riguroso en cuanto a la presentación de los puntos de vista de postulado derivados de los diferentes autores consultados. De la mano con esta consideración, la estructura documental a desarrollar cuenta con cuatro títulos a saber: primero, la evolución teórica de la filosofía de la ciencia; como segundo punto se abordará, los aportes de la filosofía de la ciencia a la administración pública; como tercer ítem se presenta una reflexión con ocasión de la epistemología, la axiología y la ontología en la construcción del conocimiento en la administración pública; y la cuarta sección del documento se dedicará a las conclusiones.

1. LA EVOLUCIÓN TEÓRICA DE LA FILOSOFÍA DE LA CIENCIA

Esta parte está dedicada a describir como se ha generado la evolución de la filosofía de la ciencia de manera histórica. Para el cumplimiento de este propósito se expondrá y reflexionará la postura de tres enfoques que abordan esta temática: De Azcárraga (2003), Asensi- Artiaga y Parra-Pujante (2002), y Padrón (2007).

1.1. Enfoque de De Azcárraga

El documento de De Azcárraga (2003), se encarga de analizar la relación existente entre la filosofía y la ciencia. Al respecto plantea postula que el vínculo entre estos dos núcleos de saber cuenta con una trayectoria histórica que ha posibilitado la creación de conocimientos y configuran una complementariedad que aporta a otros campos filosófico. Puede decirse que existe una tendencia de desarrollo temático desde la filosofía para aportar a las reflexiones de la ciencia, pero también de como las teorías y la ciencia misma necesitan de la filosofía como parte importante de su esencia.

Lo anterior, puede evidenciarse en el siguiente planteamiento: “En el Pasado, la filosofía ha sido una fuente esencial del conocimiento. Hoy, sin embargo, no puede haber verdadera filosofía al margen de la ciencia” (De Azcárraga, 2003, 26). Esta afirmación permite identificar que, en los

antecedentes de esta articulación, se han consolidado discusiones científicas, que aportan a nuevos puntos de vista, lo cual ha abierto al interior de la filosofía nuevos campos de estudio como es el caso de la socio-biología y la neurociencia.

A modo de reflexión, se puede señalar que la consolidación de espacios de dialogo entre campos del conocimiento permite nutrir los puntos de vista e incluso consolidar tradiciones de problema, es decir formas de analizar y reflexionar situaciones o hechos objeto de estudio. La ciencia y la filosofía han logrado procesos de sinergia lo cual configura un trayecto conjunto con la ciencia desde “la primera mitad del siglo XX” (De Azcárraga, 2003, 26).

En esta trayectoria la filosofía no ha contado con la misma magnificencia, aunque no ha dejado de estar articulada al progreso en donde se ha constituido en permanente, elemento que para la ciencia se constituye en un factor primitivo (De Azcárraga, 2003). Esta parte permite identificar que la relación entre la ciencia y la filosofía cuenta con antecedentes de dialogo para explicar la “esencia”, las causalidades y elementos constitutivos de las cosas y las personas (RAE, Citado por De Azcárraga, 2003)

Esta explicación sobre las cosas y la existencia de las personas que se le atribuye a la filosofía, parten de la idea de una experiencia de vida donde desde se configuran diferentes formas de leer una misma situación – esto en términos de Morín (1999) se denomina: “Meta-puntos” (p.13) de vista: diferentes lugares desde los cuales se puede parar el investigador para abordar un problema desde donde se puede pasar del conceptualizar al concebir ideas y por lo tanto se puede generar nuevo conocimiento (Morín,1999)-. Estas miradas permiten identificar el debate entre lo social y lo natural, entre los debates de la dificultad lingüística que tiene la filosofía de Wittgenstein y la racionalidad positivista de Popper, así como los debates entre la ciencia y la ideología, los cuales se pueden considerar focos de problemas abordados por Azcárraga en su artículo.

Entonces, se puede señalar que De Azcárraga (2003), postula tres (3) grandes debates teóricos o discusiones con ocasión de la relación entre la ciencia y la filosofía:

Primer debate: El componente natural Vs el componente social en la filosofía de acuerdo con este autor, pone de presente que existe en la Experiencia vital elementos que permiten percibir y analizar la naturaleza. Es ente punto establece que los campos científicos como los son

la psicología o la fisiología, así como el estudio de las redes neuronales, identifican avances asociados a la ciencia y donde desde la perspectiva de Newton se construye una filosofía de la Naturaleza, lo cual de acuerdo con De Azcárate (2003) estaba asociado a las ideas expuesta por Darwin en el texto sobre la Evolución de las Especies.

A modo de reflexión, se puede señalar que las líneas de experimentación utilizadas en los análisis sobre la naturaleza, producen formas de explicar la existencia de las cosas que constituyen ese plano natural y sus dinámicas, así como la forma en la se piensa la investigación. En este punto se hace necesario tener en cuenta los factores de análisis matemáticos y los aportes que desde este campo se hace para la creación de nuevas teorías a partir del método científico, en donde se puede señalar que la filosofía genera una trayectoria de conocimiento que construye a portes al conocimiento científico (De Azcárraga, 2003).

El segundo debate de este autor, está centrado en los postulados de Wittgenstein y Popper, en la medida que de acuerdo con De Azcárate, Wittgenstein se centra en las dificultades lingüísticas que presentaba la filosofía para “establecer los límites del pensamiento conceptual, Inteligible” (De Azcárraga, 2003, 28); Por otro lado, Popper se centra en la producción de la teoría y sus formas de refutación y como la falsación de estas teorías permite la creación de nuevo conocimiento.

Este tipo de discusiones posibilitan un tercer debate con ocasión del aporte desde la filosofía a la producción de teorías científicas, en donde se puede identificar en De Azcárate que asocia al positivismo científico como una forma de llegar a la objetividad, pero sin desconocer la operatividad de los conceptos o operacionalismo de Percy en el cual “(...) un concepto debe definirse a través de la operación que ha de efectuarse para contrastarlo” (De Azcárraga, 2003, 29).

Todos estos factores trabajados por De Azcárate, permiten señalar que la filosofía y la ciencia durante el siglo XXI no solo ha estado a la par con la filosofía, sino que también se necesitan mutuamente para el fortalecimiento del conocimiento filosófico y científico como parte de un sistema de relaciones donde convergen diferentes tipos de pensamientos y escuelas filosóficas, con el ánimo de explicar la realidad de las cosas.

En cuanto a estos tres debates es importante tener en consideración que la pretensión de universalidad del método científico es refutada por autores como Lakatos y Feyerabend en el sentido de que en el campo de las

ciencias sociales existen dinámicas que se salen de las leyes propias de este método. Feyerabend señala que: “Galileo violó reglas importantes del método científico que fueron inventadas por Aristóteles, corregidas o mejoradas por Grosseteste (entre otros), y canonizadas por los positivistas lógicos (tales como Carnap y Popper); Galileo tuvo éxito precisamente porque no siguió dichas reglas” (Feyerabend, 1975, 100).

Este planteamiento lleva consigo la idea de que el conocimiento si bien tiene unas reglas para la producción del conocimiento existen otros enfoques como el anarquismo metodológico que postula que no es necesario el seguimiento de las reglas, y que la búsqueda de un quehacer científico genera en sí mismo un sentido de validez. Esto también se puede asociar al pluralismo metodológico el cual se puede entender como un mecanismo de aprendizaje y conocimiento donde convergen diferentes métodos que pueden ser multidisciplinarios (Beltrán, 2005).

En cuanto al segundo debate se puede complementar el postulado de De Azcárraga (2003), indicando que el proceso de investigación científica o de producción de conocimiento implica la consolidación de argumentaciones, que pueden constituirse en evidencias para la construcción de teorías, autores como Majone (1997) denominan este tipo de evidencias como “evidencias argumentativas” las cuales pueden incluso obtenerse de forma empírica.

Por último, en el caso del tercer debate se puede señalar que la producción del conocimiento, parte por generar constructos teóricos que pueden ser empíricos o racionales que intenten explicar la realidad, natural, social o académica de un tema o asunto. En síntesis, el enfoque de Azcárraga permite establecer en el transcurso del siglo XX, como la ciencia ha venido aportando a la filosofía enfoques, debates y puntos de vista que han permitido consolidar nuevos campos filosóficos, de la misma manera que ha permitido establecer procesos de conceptualización construcción metodológica que amplían el panorama del quehacer del investigador frente al estudio de la filosofía de la ciencia.

1.2. El Enfoque de Asensi-Artiaga y Parra-Pujante

Los postulados de estos autores se centran en observar como el método científico se articula a la filosofía de la ciencia. En el camino analítico de Asensi-Artiaga y Parra-Pujante (2002) se propone realizar un “repasso a los caminos de ésta a lo largo del siglo XX recién acabado con el fin de mostrar, tras el giro lingüístico que la filosofía dio a comienzos de esta

centuria como autores como Rusell o el llamado “primer Wittgenstein”, el autor del *Tractatus Lógico-Philosophicus* ciertos jalones de la nueva filosofía de la ciencia, hasta llegar a la orientación que podríamos llamar historicista, para cuyos defensores más extremos, como Feyerabend, habría que proceder a una especie de desconstrucción que despejara las verdaderas razones de uno u otro paradigma”. (Asemisi-Artiaga y Parra-Pujante, 2002, 12)

Uno de los puntos que se logran identificar en este propósito es que la ciencia tiene una necesidad de verificación constante, lo cual ha sucedido en el transcurso de la historia, permitiendo certificar los enunciados que se presentan en el marco del conocimiento científico y en donde el tránsito hacia el saber se construye a partir de la práctica y las formas de ver el mundo y el sentido común se constituye en un insumo fundamental del paso del conocimiento ordinario al conocimiento científico (Asemisi-Artiaga y Parra-Pujante, 2002).

Dentro de lo expuesto por los autores, la ciencia a lo largo de su historia no ha dependido de la verificación del conocimiento sino de la falsación, esto partiendo de lo expuesto por Popper en el contexto del círculo Viena, (Asemisi-Artiaga y Parra-Pujante, 2002), e n el cual se puede identificar la falsación como un proceso científico de corroboración de existencia de enunciados falsos en los compendios teóricos de la ciencia. Un punto a resaltar de este proceso es la consolidación de un sistema de sentido que se articula la investigación científica, el proceso de verificación y la explicación de enunciados hipotéticos que son resultado de la falsación de la teoría.

Sumado a lo expuesto, se puede decir que el conocimiento permite hacer acercamientos a los objetos de estudio y el saber articula al precitado conocimiento la práctica de con ocasión de lo que se conoce. Por lo tanto, esta dinámica permite identificar que dentro del proceso del saber existen técnicas que se pueden relacionar saberes acumulados, aunque hay que distinguir entre el saber ordinario que se da por la empírea y el saber racional producto del método científico. En este sentido se contrasta la percepción de comunidades ancestrales versus el conocimiento occidental (Asemisi-Artiaga y Parra-Pujante, 2002), donde se distinguen formas de explicación de un fenómeno a partir de prejuicios en el primer caso y de teorías previas en el segundo.

Partiendo de estas percepciones y su evolución el hombre como ser humano ha generado cambios en su forma de comportamiento con el mun-

do y cambios en su forma de pensar a esto es lo que autores como Kuhn denominan cambio de paradigma (Asemsi-Artiaga y Parra-Pujante, 2002). Uno de los puntos fundamentales frente a estos cambios de paradigma es vencer el miedo al error. Es de resaltar que los errores en los campos científicos permiten marcar rutas para los nuevos investigadores y establecer parámetros de cambio a lo social o científicamente aceptado.

La lógica de la ciencia no ha estado articulada solo al método científico, sino que autores como Lakatos y Feyerabed han planteado que los métodos universales pueden restringir la libertad en la ciencia (Asemsi-Artiaga y Parra-Pujante, 2002). Que como se enuncio anteriormente esto hace parte del “anarquismo metodológico”. En este punto frente al desarrollo de la ciencia y la libertad para pensar la ciencia no se puede desconocer en sumatoria a la expuesto por Asemsi-Artiaga y Parra-Pujante (2002), el aporte de Kant en referencia a la superación de la “minoría de edad” (Kant, 1784), es decir de la posibilidad de tiene cada persona de pensar por sí mismo sin que medie las percepciones de otras personas. – Esto en términos de Heidegger, es no vivir en estado de interpretado. El estado de interpretado para Heidegger es cuando el sujeto, la persona (El sujeto) no piensa por si misma sino repite las ideas que fueron pensadas por otros. (Heidegger, citado por (Luciano Traverso, 2013)

En síntesis, se puede decir que la historia de la filosofía de la ciencia ha planteado diversas formas de abordar los problemas de investigación y de explicar el entorno que nos rodea. En este enfoque se puede identificar una evolución de la filosofía de la ciencia desde la perspectiva historicista, la implementación del método científico, las reflexiones de Popper sobre la falsación de la teoría la critica a los programas de investigación desarrollados por Lakatos y la idea de un pensamiento Libre para plantear procesos científicos por fuera del método científico al igual la forma de generación de conocimiento desde la mirada empirista o racionalista.

1.3. El Enfoque de Padrón

La mirada de Padrón (2007) con ocasión de la filosofía de la ciencia se articula desde la perspectiva de la evolución de la epistemología. Como hipótesis de su documento Padrón señala el siguiente planteamiento:

“(…) al hablar de epistemología, es inevitable la toma de una postura previa, debido a las múltiples divergencias y diversidades en torno a muchos de los términos y conceptos implícitos,

desde el mismo momento en que se inicia el tema. Dado que las concepciones epistemológicas son siempre dependientes de un cierto Enfoque Epistemológico, una solución es hacer referencia a las diferentes perspectivas, sin exclusiones significativas, de modo que el discurso quede ubicado dentro de una cierta postura que pueda ser evaluada frente a otras.” (Padrón, 2007, 1).

Este planteamiento permite considerar que en cuanto a la ciencia la epistemología cuenta con transformaciones desde el periodo clásico de la ciencia hasta las posiciones epistemológicas que se presentan en el siglo XXI, y en efecto de lo anterior, las controversias entre puntos de vista de los autores permiten configurar nuevas tradiciones de problemas, es decir las formas en las que se piensan los temas, los asuntos propios de un campo científico incluso a partir de sus fundamentos, concepciones y metodologías de producción de conocimiento.

En suma, Padrón (2007), señala que la epistemología ha evolucionado planteando nuevas propuestas de análisis de los campos científicos. En el análisis de Padrón se pueden identificar cuatro tendencias: la primera la histórico-descriptivo; la segunda tendencia, está centrada en la identificación de planteamiento del problemas y objetivos articulados a la epistemología desarrollado dentro del contexto del Circulo de Viena; la tercera tendencia, señala la importancia de generar procesos de abordaje, identificación problémica y la identificación de “tratamientos divergentes” a los problemas (Padrón, 2007, 2); por último, la cuarta tendencia se articula a la evaluación y revisión de estudios en el campo de la epistemología que pueden ser motores de prácticas académicas y generadores de investigaciones en la materia (Padrón, 2007).

Dentro de los avances de la epistemología Padrón (2007), ubica dos teorías similares, la de Odgens y la de Popper, en la primera las explicaciones científicas deben tener referentes, pensamientos o ideas y símbolos. En el caso de Popper establece tiene tres puntos: primero cosas o elementos objetivos, segundo aborda lo subjetivo y tercer aspecto a tener en cuenta son las construcciones compartidas lo que se pueden identificar como lo intersubjetivo (Padrón, 2007, 3).

Es relevante identificar que es los postulados de padrón se señala dos tipos de ciencia: las del Espíritu y los materiales. En el primer caso se encuentran ciencias como la lingüística que aporta a la formación del espíritu y en el caso de las ciencias naturales se encuentran casos como la comunicación

social. Dentro de este panorama se puede identificar que existen relaciones cruzadas entre el empirismo, el racionalismo, el realismo y el idealismo. En los cuales se encuentran aportes de centros de pensamiento en materia científica como lo son el círculo de Viena, la Escuela de Frankfurt y la perspectiva de Schutz. El proceso de análisis plantea una fase descriptiva, explicativa, contrastativa, aplicativa, esto permite desde los estudios epistemológicos generar transformaciones del mundo real (Padrón, 2007).

Dentro de los procesos epistemológicos, hay cambios importantes donde se pueden identificar epistemologías contextualistas, feministas, social, subjetivistas, empiristas-realistas, testimonial, bayesiana, de la percepción, evolucionistas, racionalista, cognitivistas. Todas estas perspectivas generan procesos de cambio y formas de ver y entender la epistemología lo cual ha transformado las lógicas de la investigación en el plano cualitativo, cuantitativo, de análisis del discurso y de identificación de referentes sociales, lo cual permite formas de entender una problemática y meta-puntos de vistas, es decir diferentes lugares desde los cuales se puede abordar un problema.

Es relevante identificar que todos los procesos de avance y formas de abordar la epistemología han permitido la construcción de teorías o de enfoques como los de la complejidad, adicionalmente han aportado formas de analizar situaciones y contextos determinados. Esto implica aportes a los procesos metodológicos de investigación, así como aportes tecnológicos de investigación y gestión.

En síntesis, el enfoque de Padrón (2007) se puede señalar que el estudio de la epistemología y sus diferentes escuelas y tendencias son un punto de fortaleza en los investigadores a nivel general y de manera específica un punto de fortaleza para los investigadores de los postgrados. Esto implica identificar diferentes formas de identificar, abordar, aprender, describir, comprender, explicar y gestionar problemas. En efecto de lo anterior se diversifican las formas de acceder al conocimiento y se crean o construyen metodologías investigativas.

Es importante señalar que Padrón (2007), realiza una revisión importante de los postulados del círculo de Viena, desde los enfoques histórico descriptivo y análisis de cambios paradigmático, por otra parte, señala los aportes de la Escuela de Frankfurt desde la perspectiva de análisis hermenéutico y crítico-racional, así como los aportes de Shultz, al proceso de investigación cualitativa. Estas dinámicas se pueden identificar como insumos importantes para verificar escuelas como la del pensamiento

complejo liderada por Morín. En síntesis, se puede decir que el estudio de la epistemología es un reto constante para el fortalecimiento de las discusiones en materia científica, así como un punto de fortalecimiento de los postgrados en cuanto a sus perfiles de investigación.

1.4. Consideraciones sobre la Evolución de la Filosofía de la Ciencia

Los planteamientos de De Azcárraga (2003), Asensi- Artiaga y Parra-Pujante (2002), y Padrón (2007), permiten tener un acercamiento hacia la filosofía de la ciencia y a elementos que han sido construidos a partir de un proceso histórico. Como se pudo apreciar a lo largo de esta primera parte del presente *paper* los procesos de evolución de este campo de la filosofía se ha presentado a partir de una relación estrecha entre los procesos científicos y las reflexiones de las escuelas filosóficas, articulado a estas reflexiones se puede identificar que la evolución de la filosofía de la ciencia se ha articulado a la implementación del método científico como una forma de verificar los compendios teóricos de la ciencia, pero también, desde los aportes de Popper -perteneciente al círculo de Viena- construir formas de falsación de las teorías en las cuales los investigadores pueden consolidar hipótesis que permitan la creación de nuevo conocimiento o el fortalecimiento del conocimiento ya existente¹⁵⁷.

Por otra parte, y como tercer punto, es de considerar que los postulados de padrón permiten ver los avances de la filosofía desde la forma en la se estudia el conocimiento, es decir: la epistemología. Esto permite es suma a lo expuesto, también escuelas del pensamiento como el círculo de Viena, la Escuela de Frankfurt, el pensamiento anarquista, perspectiva de Schutz, así como enfoques como los constructivistas, feminismo social, bayesiano, subjetivista, realista, entre otros. Todos estos elementos permiten identificar que existen diferentes formas de consolidar estudios científicos o críticas al conocimiento científico -Véase la perspectiva de Lakatos y Feyerabend referenciada en párrafos anteriores- lo cual enriquece las formas de ver el conocimiento y la producción científica lo cual es una evidencia de evolución y avance de la filosofía de la ciencia.

¹⁵⁷ Es importante señalar que la falsación propuesta por Popper no solo está ligada la creación de nuevo conocimiento falseando la teoría existente en los campos científicos, en algunos casos se puede señalar que la falsación al establecer que la falsación es negativa, es decir, al confirmar que los procesos teóricos existentes son verídicos, se puede identificar la creación de nuevo conocimiento en la medida de la construcción de nuevos puntos de vista para abordar el tema objeto de estudio y esto se puede como un aporte hacia la ciencia.

Estos lugares de producción del conocimiento, son aportantes a los puntos de vista teóricos, metodológicos, técnicos, epistemológicos para la investigación en otros campos disciplinares como es el caso de la administración pública. Este asunto será abordado en el siguiente título.

2. LOS APORTES DE LA FILOSOFÍA DE LA CIENCIA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El propósito de este título es determinar y describir cuáles son los aportes de la filosofía de la ciencia al campo de saber administrativo público de manera general y los aportes de manera específica a los procesos de investigación en administración Pública. Por un lado, el campo del saber administrativo público, se ocupa del estudio del Estado, el gobierno y las políticas públicas, lo cual hace que los procesos investigativos derivados de esta disciplina tengan diferentes formas de problematizadas y analizar los temas que son socialmente relevantes. Por otra parte, la filosofía de la ciencia se ocupa de realizar estudios sobre la producción del conocimiento articulando procesos epistemológicos, axiológicos y ontológicos.

A continuación, de una manera sintética se realizará un acercamiento a estos dos planteamientos enunciados:

a. Una mirada rápida al campo de la administración pública

La administración pública como disciplina nació a partir del conocimiento del saber de los príncipes donde existía la preocupación por el arte de gobernar, los tributos, y la dirección de Estado. Con el paso del tiempo, con la construcción de los Estados nacionales y la televisión del poder que fue propuesto por el liberalismo surge la escuela cameralista donde uno de sus máximos exponentes es Chalés Bonnin (2004), el cual ponía en la administración pública articulada y las lógicas parlamentarias. Con el paso del tiempo se empieza a pensar en el bienestar de la sociedad articulado a la forma en la que se llevaba la dirección de Estado.

Una de esas formas de saber científico articulados a la administración pública en la necesidad de la felicidad social se encuentran en lo que son las ciencias de la policía, donde se constituye un cuerpo policial encaminado a garantizar la convivencia, y la felicidad de las personas (Foucault, 1990). Esto lleva la administración pública a pensar su papel desde la lógica estatal y también las perspectivas sociales. Esto lleva consigo, el establecer un mutuo relacionamiento entre el Estado y la sociedad lo

cual para Chevallier (1983), permitía establecer un canal de acción para las instituciones públicas donde el ciudadano planteo a sus necesidades.

En la década de 30 después de la gran depresión se empiezan a identificar la forma de racionalizar el Estado y una de las formas de hacerlo fue en el ideal tipo de Weber: la burocracia. En este enfoque, se postulaba la necesidad de establecer procesos legales racionales que permitieran saber cómo se ejercía el quehacer del Estado, de la misma forma que establecer una regulación a los procesos de dos lesiones que para Weber (1993) se dividían en tres el proceso tradicional, el proceso carismático y el proceso legal. En el primer caso se hacía referencia a la dominación del Padre sobre los hijos. En el segundo al direccionamiento a partir de un líder que por su carisma generaba las directrices de acción tiene el último caso se encontraban los procesos legales que permitían establecer reglas de juego para la relación entre el Estado y la sociedad.

Con la entrada de la década del 40 se empieza a dar una crítica fuertemente a la burocracia y establecer procesos de discusión sobre la importancia de que los funcionarios públicos no tuvieran articulación con la política investigaciones como las de Guy Peters (2003). Ello permite señalar que el funcionario que se meta en la política no puede ser objetivo la hora de atender las necesidades sociales reales lo cual dificulta el que hacer real de la administración pública. Esto permite establecer una gran discusión que la relación entre la política y la administración.

En el tránsito entre la década del cuarenta y el cincuenta se presenta una segunda gran discusión la cual se refiere a la diferencia entre la economía y la administración. Esto se debe a los movimientos de análisis que se dan en referencia a pensarse desde la administración pública los presupuestos, el planeamiento y gestión de los recursos que manejaban las entidades públicas. En esta discusión se establece la necesidad de diferenciar el papel de la administración en materia de gestión y el papel de la economía en materia de direccionamiento de las políticas económicas.

La década del cincuenta, cuenta con aportes importantes desde la escuela marxista en donde el proceso el objeto de estudio de la administración se articula no solamente a pensar el papel de Estado sino también el papel de los medios de producción. En la medida que desde la perspectiva de Holloway (1982) la administración pública se constituye en una tercera clase social la cual era la encargada de los procesos administrativos y de la coordinación de lo que Althusser denominaría "los aparatos

ideológicos Estado". Esto permite ubicar otro punto de vista desde el cual se pueden analizar el papel de la administración pública, lo cual permitió a su vez establecer los aportes de la escuela feminista donde resaltaba el papel de la mujer en los espacios públicos.

En la década del sesenta y el setenta, se presenta una crítica fuerte a la burocracia lo cual se podría llamar la escuela pues burocrática lo cual tuvo aportes importantes a la forma en la que se pensaba la administración pública en este período se pueden identificar los aportes de Crozier (1969) el cual le planteaba que el proceso de la administración pública debía tener procesos estratégicos en el camino resolver problemas socialmente relevantes. También este período aporta una reflexión importante sobre el papel del gobierno de la forma en la que se define y como las acciones gubernamentales atienden a las necesidades reales de la población, pero también a unos planes estratégicos diseñados desde el Estado.

Es importante señalar que derivado de esta sección del gobierno se asigna también un papel importante no solamente el gobierno del territorio sino al gobierno de las comunidades lo cual hace parte de los aportes de Osborne (1994). Es importante señalar que en el paso de la década del setenta a la década del ochenta se empieza a ver la presencia de la escuela neo institucionalista, donde les den la teoría de Olsen y March (1997), se plantea un papel de una administración preventiva en el cual se hace uso de la teoría de los botes de basura, la cual consistía en que las administraciones tenían decisiones pre-elaboradas a las necesidades o demandas que le presentaba la sociedad.

Por otra parte se puede identificar aportes como los de Barzelay (1998), en los cuales se identifica una nueva dimensión para entender la administración que es la nueva gerencia pública. La nueva gerencia ya no prioriza o al funcionario al interior de la administración si no priorizar el ciudadano común parte del proceso de gestión. Si este aspecto es importante identificar que el gobierno también cobra otras dimensiones y formas de ser entendido debido a que se revisan las formas de acción de la gobernanza como procesos de coordinación asociados a las decisiones administrativas, el gobierno multinivel en donde se analizaban las formas de coordinación intergubernamental.

Adicionalmente ya con la entrada de la década del 90 se empieza identificar como la administración pública se articula a la gestión para el desarrollo de la misma forma en donde se empiezan identificar formas de

articulación y correlación con el sector privado para la implementación de acciones o políticas públicas de manera conjunta a este proceso desde la administración pública se le identifica como meta gobernanza y de manera específica se le reconoce como alianzas público privadas.

Desde el noventa hasta la actualidad existen avances en la forma en la que se identifica el estudio del Estado en la medida que empieza a presentarse una tendencia articulada al gobierno electrónico y a la configuración del Estado digital en donde el papel del Estado no solamente se articula, aunque no presencial si no formas de abordar los asuntos públicos, pero desde la perspectiva de vinculación de dispositivos tecnológicos.

Como se puede apreciar el desarrollo de los estudios en administración pública tienen una variabilidad de enfoques desde la perspectiva de análisis del quehacer de los príncipes, pasando por los procesos de racionalidad, articulación de los medios de producción, así como dinámicas de diferenciación de la administración con la política y economía hasta llevará el planteamiento de enfoques de desarrollo y perspectivas de acción digital y tecnológica.

Esto ha articulado a lo previamente expuesto en el título número uno, permite establecer que existen procesos que pueden ser relacionables, teniendo en cuenta que la filosofía de la ciencia ha evolucionado con escuelas como la racionalista, la experimental, constructivistas entre otras. Pero dentro de la trayectoria de la evolución científica, se encuentran tres pilares que pueden ser un aporte importante para la administración la epistemología, la axiología y la ontología los cuales se verán a continuación.

b. Los aportes de la filosofía de la ciencia a la investigación en administración Pública

Como se señaló anteriormente existen tres pilares que pueden ser un aporte importante para la administración pública los cuales son la epistemología como el estudio de la ciencia desde la filosofía; la axiología en la cual se establece el Valor de la producción científica en la transformación del mundo, (Prada Márquez, sf); y por último el papel de la ontología en el sentido de los aportes que el conocimiento hacen al fortalecimiento del ser.

Frente al tema de la epistemología se puede señalar que en la investigación en administración pública se reflejen una reflexión constante de los

objetos de estudio a la luz de la producción científica existente donde se presentan debates sobre los problemas estudiados (Rincón Pachón, 2016), para determinar rumbos pertinentes que beneficien al Estado y la sociedad. Es importante señalar desde la óptica de padrón que el campo la epistemología ha tenido cambios importantes, donde se establecen todos esos hechos históricos que permiten establecer los cambios en un periodo histórico determinado en un contexto social ni en lo cual también se pueden identificar cambios en la forma en la que se percibe el conocimiento sobre una situación determina a esto Kuhn lo denominan cambio de paradigma.

De la misma forma, no hay que desconocer los aportes del pensamiento anarquista en cuanto a aquella experimentación empírica puede también generar procesos de conocimiento no asociados al método científico. Sobre este tema es importante recordar el planteamiento de Feyrabend sobre los investigadores naturales, entendiendo esto como aquellos sujetos en un par de meses o estructural para realizar su proceso legislativo pero que costaron desde la realidad procesos con base en cuestionamientos.

Por otra parte, Ramírez (2016) señala la importancia de que en la administración pública se generen procesos de formación con investigación básica y aplicada desde los cuales los investigadores pueden hacer proceso exclusivo, explicativos, y de comprensión de los temas asociados con el campo disciplinar del saber administrativo público, pero donde se debía atender al principio científico de la rigurosidad y la objetividad (Ramírez, 2016). Uno de los puntos a tener en cuenta frente a la reflexión, y la necesidad de creación del conocimiento referido la administración pública, es que este tipo de producción debe tener un carácter científico. es decir, que sus resultados puedan ser analizados verificable, y sus teorías puedan ser estudiadas detenidamente. Lo cual conlleva a que puedan ser utilizados enfoques como: el análisis racional, análisis socio-histórico, procesos de falsación o incluso pluralismo metodológico.

Con relación al tema de la axiología Prada Márquez (Sf) señala que el sentido de la teoría es también tener una visualización práctica. Esto en el campo de la administración pública implica pensar la afectación de la sección del Estado en los contextos sociales. Es importante señalar que Prada Márquez, retoma los planteamientos de beber con relación a determinar una posición análisis social del conocimiento con el ánimo de descubrir cosas nuevas.

Dentro de la panorámica axiología Prada Márquez (Sf) establece que toda ciencia debe tener un Valor que debe estar “articulada a la estructura de búsqueda racional a la comprensión” (p.9) y a la forma en la que se transforma el entorno. Es importante señalar que la filosofía de la ciencia para esta autora articula procesos de múltiples valores sin desconocer soporte a los desarrollos científicos. Esto puesto en el plano saber administrativo público implicarían identificar que la investigación debe tener un papel transformador de la sociedad, el Estado y los procesos de formación en el entendido de que la administración pública aporta en una dimensión institucional, social y Doctrinal. - Estas dimensiones son abordadas por Jackson y Hood (1998).

Por último, se puede señalar el papel transformador que debe tener la investigación en administración pública que el pilar ontológico, permite pensar no solo el que hacer de la administración de Estado, sino el papel del administrador Público como investigador y como actor transformador de la realidad.

En resumen, se puede señalar que la filosofía de la ciencia aporta a la administración pública puntos de vista desde donde puede reforzarse la investigación, pero también de retos en la medida de la producción del conocimiento como aspectos transformadores que benefician a comunidades sociales a instituciones públicas y generar a la misma labor de Estado. Finalmente se puede decir que la administración pública en su evolución ha tenido procesos de racionalización experimentación y ha tenido en cuenta procesos articulados a la filosofía de la ciencia esto es demostrable en la medida que la producción documental que ha intentado explicar el papel y forma de pensar la acción de la administración pública y el administrador público como ser contingente de la investigación en este campo disciplinar.

3. CONCLUSIONES

Se puede establecer una relación entre la filosofía y la ciencia lo cual ha abierto o campos de acción dentro de la filosofía y lo que permite hablar de la filosofía de la ciencia. Uno los puntos fundamentales de este campo científico están centrados en la producción del conocimiento científico bien sea a partir del método científico o partir de enfoques como el del anarquismo metodológico planteado por Lakatos y Feyerabend. Por otra parte, como se pudo observar el proceso de la evolución de la filosofía de las ciencias tienen cambios importantes en la forma en la que se Visibilizar la epistemología.

De acuerdo con padrón, se puede establecer cambios en la forma en la que se producen conocimiento ciencia desde mil rusos históricos que buscan identificar los transformaciones o cambios la forma en la que se teoriza, es decir, en la forma en la que se concibe conocimiento lo que para Kuhn se denominaría un cambio de paradigma, esto hasta llegar a los procesos de análisis constructivistas de enfoques como el actor red desarrollado por autores como: Latour, Callon y Woolgar. Así como a los procesos de innovación técnica tecnológica y científica.

Por otra parte, si bien la administración pública se constituye en un campo disciplinar que ha tenido como objeto de estudio del estado el gobierno y las políticas públicas. Sus métodos de investigación han sido diversos y se han obtenido de los procesos racionales, empíricos, explicativos, que proveen los campos científicos que le filosofía de la ciencia.

Entonces se puede señalar que la investigación en administración pública afronta un reto fundamental en donde desde la perspectiva epistemológicas debe generar procesos de innovación en la forma en la que producir conocimiento, construir procesos de Valor es decir que los procesos y productos de investigación que generen transformaciones en el mundo real esto es en las organizaciones públicas y en beneficio de la sociedad, pero también generando un proceso de replanteamiento de la administrador público como investigador en lo cual se adjunta el reto de reforzar los procesos de formación de investigación aplicada que permitan una retroalimentación del proceso científico de la administración pública y la creación de nuevas metodologías de gestión.

4. BIBLIOGRAFÍA

Asensi- Artiaga, V. Parra-Pujante, A (2002). El método científico y la nueva filosofía de la ciencia. Anales de documentación, 05, 9-19.

Barzelay, Michael. (1998). Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública. México: Fondo de Cultura Económica

Beltran, M. (2005). Cinco vías de acceso a la realidad. En Garcia Ferrando, M. Ibañez, J. Avira, F. (compiladores). El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación. Madrid: Editorial Alianza.

- Bonnin, C.J. Principios de Administración Pública. México, Fondo de Cultura Económica, 2004
- Chevallier, J. (1983) La ciencia administrativa. México Fondo de Cultura Económica.
- Crozier, Michel. (1969). El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural". Buenos Aires: Amorrortu.
- De Azcárraga, J. A. (2003). Ciencia y Filosofía. Méthode, 2002/03, 26-32.
- Feyerabend, P. (1975). Tratado contra el método. Esquema de una teoría anarquista del conocimiento. Madrid: Tecnos
- Foucault, M. (1990). Omnes et singulatim: hacia una crítica de la "Razón Política. En: Tecnologías del yo y otros textos afines. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Guerrero Orozco, O. (1985). Introducción a la Administración Pública. México D. F.: Harla.
- Holloway, J. (1982). Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kant, I. (1784). Respuesta a la pregunta: ¿Qué es la Ilustración? Recuperado: 16 de abril de 2016. De: http://www.merzbach.de/VoortrekkingUtopia/Datos/texto/Kant_Ilustracion.pdf
- Luciano Traverso, (18 mar. 2013). Temporada 1 Episodio 2 - Sacar la filosofía a la calle. [archivo de video]. Recuperado en: <https://www.youtube.com/watch?v=rfqICDSrJUw&index=2&list=PL8ZfEptaIRE-fWPnlhXH2VpvgYxR-cYEq>
- Majone, G. Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas Públicas. México: Fondo de Cultura Económica
- Morín, E. (1999). Los siete saberes necesarios para la educación del futuro. París: Unesco.
- Olsen, J.; March, J. (1997). El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política. México: Fondo de Cultura Económica.

- Osborne, D y Gaebler, T. (1994). La reinención del gobierno: la influencia empresarial en el sector público. Barcelona: Paidós.
- Padrón, J. (2007). Tendencias epistemológicas de la investigación científica en el siglo XXI. *Cinta de Moebio*, 28: 1-28.
- Peters, G. (2003). El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política". España: Gedisa.
- Ramírez, C. I. (2016). La investigación en el marco de los procesos de Formación de la ESAP. En Molina, J. M.; Hernandez, L. H.; Silva, J; Ramirez. C. (Editores). *Epistemología de la Investigación en administración pública*. (pp. 47-51). Bogotá: ESAP
- Rincón Pachón, J. E. (2016). ¿qué es investigación aplicada en Administración Pública? En Molina, J. M.; Hernandez, L. H.; Silva, J; Ramirez. C. (Editores). *Epistemología de la Investigación en administración pública*. (pp. 6-22). Bogotá: ESAP
- Weber, M. (1993). *Economía y Sociedad*. España: Fondo de cultura económica

INTERVENCIÓN DEPORTIVA Y CULTURAL COMO ESTRATEGIA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE TEJIDO SOCIAL

Mercedes Gaitán-Angulo¹⁵⁸

Jenny-Paola Lis-Gutiérrez¹⁵⁹

Paula Viviana Robayo Acuña¹⁶⁰

RESUMEN

El propósito de este documento es formular una hoja de ruta que permita a los gobiernos locales o a las instituciones estatales diseñar e implementar programas de intervención cultural o deportiva, considerando el modelo evaluativo del desempeño de la intervención social fundamentada en las Expresiones Motrices y el enfoque apreciativo.

En el documento se presenta igualmente la relación entre cultura de paz y propuestas de intervención comunitaria y las ventajas de la intervención basada en estrategias motrices.

PALABRAS CLAVE

programas de intervención, deporte, cultura, conflicto, expresiones motrices.

¹⁵⁸ Candidata a Doctora en Administración de Empresas, Magister en Derecho, Magister en Administración y Contaduría Pública. Docente investigadora de la Fundación Universitaria Konrad Lorenz, docente catedrática de la Universidad Surcolombiana, la Pontificia Universidad Javeriana e investigadora del Grupo SIGMA de la Corporación Universitaria Empresarial de Salamanca. E-mail: mercedes.gaitana@konradlorenz.edu.co

¹⁵⁹ Candidata a Doctora en Ingeniería Industrial y Organizaciones. Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales; Magíster en Sociedades Contemporáneas Comparadas; Especialidad en Geografía y Planeación, y Economista. Directora del Centro de Investigaciones de la Escuela de Negocios de la Fundación Universitaria Konrad Lorenz y docente catedrática de la Universidad Externado de Colombia, del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo y la Universidad Central. E-mail: jenny.lis@konradlorenz.edu.co.

¹⁶⁰ Magíster en Administración y Administradora de Empresas. Catedrática de la Universidad Central e investigadora del Grupo SIGMA de la Corporación Universitaria Empresarial de Salamanca. E-mail: pprobayoa@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Para varios teóricos, los conflictos suelen ser algo necesario e incluso deseable, puesto que pueden conducir a un equilibrio social (Barash, 2000). De acuerdo con Valencia, Gutiérrez, & Johansson (2012), existe una relación intrínseca entre el conflicto y la sociedad, llegando a ser considerado como un comportamiento natural, ya que las disputas entre miembros o grupos en diferentes culturas, son frecuentes históricamente por temas religiosos, étnicos o económicos, entre otros (Doom & Vlassenroot, 1997; Tilly, 1992). En Colombia, aunque se hace referencia permanentemente al postconflicto¹⁶¹ asociado al conflicto armado, este no es el único escenario de conflictividad.

En este contexto y de acuerdo con las recomendaciones del informe “Basta Ya” del Centro de Memoria Histórica (2013), uno de los principales desafíos de Colombia es la reconstrucción integral de las regiones, incluyéndolo dentro de ella la reparación integral de la población, de manera que se contribuya a “la integración nación-territorio y a mejorar las condiciones socioeconómicas de estas zonas” (p. 404). Esto incluye aspectos estructurales como la gobernabilidad territorial, la cultura y la educación para la paz. De acuerdo con el informe de la Fundación Ideas para la Paz (2016a):

“Durante años se aplicó la tesis de que la paz (o la pacificación) sería el resultado del desarrollo generado por la inversión, el cual estaba estrechamente relacionado con la garantía de condiciones de seguridad. Hoy sabemos que necesitamos conectar la agenda de la paz con muchas más agendas: la del buen gobierno, la de la lucha contra la corrupción, la de la eficiencia en el gasto público, la de la inequidad, la de la productividad, la de la seguridad ciudadana, la de la justicia y la de la educación” (p. 9).

Es precisamente considerando que “las conflictividades se deben tramitar por vías no violentas y que ellas son un activo para el cambio social” (párrafo 1, Fundación Ideas para la Paz 2016b) y que uno de los ejes claves en la agenda de transformación es la educación para la paz, es que se identifica que hay un espacio para el diseño e implementación de programas de intervención social como estrategia de administración

¹⁶¹ La Fundación Ideas para la Paz (2016) define el postconflicto como “una fase de transición que sigue a los acuerdos de paz, en la cual, el desafío más importante es poner en marcha las transformaciones requeridas para que la violencia con connotaciones políticas no vuelva a aparecer y para que el Estado colombiano avance en su capacidad para controlar y combatir la violencia derivada del crimen organizado” (párrafo 2).

pública para la reconstrucción de tejido social en escenarios de resolución de conflictos. Un caso específico serían los programas de intervención deportiva y cultural, que pudieran implementar en forma integral (es decir, que cuente con la participación de los diferentes estamentos comunitarios y las instituciones estatales) los gobiernos municipales. Por lo anterior, el propósito de este documento es proponer una hoja de ruta que permita diseñar e implementar programas de intervención cultural o deportiva por iniciativa de los entes territoriales o de instituciones públicas.

Para ello, el presente documento se encuentra organizado en 4 secciones. En la primera de ellas se presenta la relación entre cultura de paz y propuestas de intervención comunitaria. Posteriormente, se aborda la intervención basada en estrategias motrices. En el tercer apartado se enuncia la hoja de ruta. Finalmente, se formulan las conclusiones y recomendaciones.

1. CULTURA DE PAZ E INICIATIVAS DE INTERVENCIÓN COMUNITARIAS

Vale la pena llamar la atención sobre el hecho de si bien existen múltiples definiciones sobre cultura (Cole, 1996; Noriega, Carvajal, & Grubits, 2009), el enfoque más utilizado es el antropológico, a partir del cual la cultura se entiende como prácticas materiales, su significación y la acción social, que corresponde a comportamientos y producciones con un significado compartido y organizado en sistemas de significación (Bourdieu, 2007). Estos últimos configuran un sistema normativo que gobierna la vida social de la cultura y está asociado a las condiciones materiales de existencia.

Por lo anterior, la cultura puede ser considerada como el conjunto de símbolos, conceptos, significados y términos lingüísticos compartidos por una comunidad, los cuales son construidos y aceptados socialmente (Ratner, 1999). Dentro de esta conceptualización, los fenómenos culturales son psicológicos en esencia, ya que se forman y son compartidos a través de procesos sociales que trascienden a los individuales.

Ahora bien, los comportamientos en los espacios comunes de la cultura están asociados con el sistema de reglas sociales, determinado por las condiciones infraestructurales y un sistema de reglas propio, asociado al entorno social y cultural en el cual se desarrolla el individuo. Esto implica que “cambios fundamentales de la sociedad requieren transformaciones en las normas, los comportamientos y, también, en las creencias y valo-

res [...] [ya que] la reproducción y transformación de la violencia y la ilegalidad están relacionadas no sólo con las estructuras y el devenir social, económico y político, sino también con pautas de interacción y modos de relación entre las personas, grupos sociales y entidades públicas y privadas.” (Fundación Ideas para la Paz, 2016, p. 40).

En casos específicos, en los cuales los individuos se enfrentan a contextos agresivos se correlaciona negativamente con la conducta prosocial en el contexto real de acuerdo con los Modelos de Agresión General (MAG) (Anderson y Bushman, 2001). Esto quiere decir que los efectos a largo plazo de la violencia producen el desarrollo, práctica y automatización de esquemas de conocimiento agresivo, y de expectativas sociales y de guiones conductuales relacionados con la violencia o el conflicto.

Por ello, las prácticas culturales construidas a partir de significados compartidos permiten la realización de intervenciones sociales, afectando la convencionalidad de actos específicos y logrando eventualmente transformaciones en comunidades particulares. Esto, es así, si no se parte de modelos que conciben la violencia como una superestructura fundamentada en la práctica cotidiana, ya que supondría cambios lentos e históricamente determinados.

Por lo anterior, uno de los primeros factores que se debe incentivar es el desarrollo de capacidades para la prevención y resolución no violenta de los conflictos, lo cual significa no sólo una disminución de todo tipo de violencia (directa, estructural o cultural), sino una transformación creativa y cooperativa (Gaitán Angulo & Robayo, 2015, p. 6, Tuvilla, 2006) que permita “construir patrones de convivencia que impidan la reproducción de la violencia” (Fundación Ideas para la Paz, 2016, p. 40).

Es en este contexto se circunscribe el concepto de “cultura de paz”, el cual sin embargo, no es reciente. Una amplia literatura ha abordado esta temática, aquí mencionaremos sólo algunos de ellos. Por ejemplo el Gültekin (2012) desataca el rol de la diálogo intercultural en escenarios educativos, con el fin de formar en el largo plazo mediadores que contribuyan a la paz comunal. Este autor propone un “modelo de consenso intercultural”, basado en 15 determinantes. Desde otra perspectiva, el trabajo de Castillo Pérez (2014) se centra en la cultura de la diversidad para el desarrollo de capacidades de construcción de paz. Por su parte, Jares (2006) propone un cambio de visión de una educación que promueve la competitividad a la cooperación. Así mismo, propone para ello el desarrollo de juegos cooperativos, que permitan a través del juego y

la diversión, crear códigos sociales que recreen la cultura, es decir, el conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida que permiten la interacción entre los individuos de manera constructiva y creativa. De otra parte, el trabajo de Fernández (2013) explora la relación entre el cambio cultural y la construcción de paz, redefiniendo las representaciones como paz, violencia, conflicto y poder, en espacios cotidianos. Resalta la importancia de representaciones sociales a través del lenguaje y de diferentes procesos comunicativos, que permitan evidenciar cambios.

Ahora bien, es importante mencionar que las iniciativas para la resolución de conflictos y fortalecimiento del tejido social, provienen principalmente de la comunidad. De acuerdo con Meza (2015) se requiere fortalecer las capacidades de los actores legales con el fin de responder y gestionar los dilemas de la resolución de conflictos y asumir la construcción de una nueva ciudadanía en las regiones.

La mayor parte de las iniciativa son derivadas de propuestas específicas de diferentes tipos de población: indígena, afrocolombiana, trabajadora (urbana y rural), femenina, entre otras. Las formulaciones de dichos grupos se encuentran asociadas principalmente a reivindicaciones históricas, reconocimiento de identidad, cultural, territorial y autonomía (Tabla 1).

Tabla 1. Tipo de iniciativas civiles de paz colombianas

Tiempo de surgimiento	Iniciativas civiles de Paz
Iniciativas tradicionales surgidas por la ausencia de condiciones humanas que actualmente alimentan el conflicto armado (causas)	Indígenas y afrocolombianos (identidad, territorio, autonomía) Sindicatos (derechos laborales) Mujeres (gobernabilidad y derechos)
Iniciativas recientes surgidas a partir de objetivos concretos relacionados con el conflicto armado (sus causas, su impacto)	Desmilitarización, paz y derechos. Servicios públicos y gratuitos. Gobernabilidad participativa. Comunidades de paz (resistencia al desplazamiento). Expresiones culturales de paz
Iniciativas activadas a partir de procesos de negociación o acuerdos, desmovilización	Promoción de acuerdos humanitarios Apoyo a las negociaciones con EPL, M-19, Quintín Lame, FARC, ELN y en alguna de ellas participación. Control e incidencia en la desmovilización paramilitar por la verdad, justicia y reparación.

Fuente: Gaitán Angulo & Robayo, 2015, p. 6.

En este apartado se han mostrado la importancia de las prácticas de intervención con el desarrollo de una cultura de paz. En el siguiente apartado se explicará las ventajas de intervenciones basadas en estrategias motrices.

2. INTERVENCIÓN BASADA EN ESTRATEGIAS MOTRICES

Es importante resaltar que la construcción de la paz tiene una relación directa con los procesos de intervención social. Lo anterior, ya que se construye en comunidades pequeñas, en escenarios donde es posible reconstruir la historia y entender al otro como un portador de historia social y de cultura (Carballeda, 2004). Esto enmarcado en la importancia del clima emocional en las decisiones sociales y las transformaciones para alcanzar la paz, de acuerdo con Nussbaum (2014) esto se facilita en entornos de compasión, afecto y empatía.

Lo anterior está asociado con las propuestas desde el pensamiento sistémico de la relevancia de las relaciones para la resolución de conflictos y la necesidad de intervención en las interacciones sociales para modificar sistemas complejos que favorecen la aparición de violencia (Carroll, 2015; Ricigliano, 2012).

La intervención en lo social no implica incluir o eliminar aspectos, sólo “visibilizar” lo que en lo cotidiano no se puede apreciar. Su objetivo está en enmendar lo resquebrajado y recuperar las relaciones perdidas, lo cual permite la reconstrucción de la sociedad (Cuervo, Vargas, Correa, & González, 2008; Lederach, 2008). De acuerdo con Mattaini & Mcguire (2006), los programas comunitarios pueden reducir la violencia aproximadamente en un 50%, y disminuir la intensidad de la violencia residual.

Específicamente, en el escenario de finalización de conflicto armado, se han señalado como desafíos de transformación cultural los siguientes (Fundación Ideas para la Paz, 2016a, p. 43-44):

- Modificar la cultura de incumplimiento de normas (García, 2013).
- Reducir la estigmatización territorial causada por el conflicto armado.
- Enseñanza y reflexión de la historia para la superación de la violencia, seleccionando una narrativa adecuada.
- Reconocimiento del poder de transformación del diálogo
 - Diálogo entre improbables
 - Diálogo multiactor

A lo anterior se suma la necesidad de entender lo que sucede en los territorios:

“[...] si no comprendemos detalladamente las dinámicas del conflicto, el modo en que los actores ilegales operan en los territorios, la relación entre el Estado y los ciudadanos, los mercados legales e ilegales, las expectativas de las comunidades y los recursos con los que se cuenta a nivel institucional y comunitario, difícilmente podremos hacerles frente a los dilemas que nos planteará el postconflicto” (Meza, 2015, p. 7).

Precisamente esta autora propone una metodología para el desarrollo de “Capacidades locales para la paz”, basada en la investigación acción participativa y estructurada en tres componentes:

1. Investigación en la cual se deben identificar: (i) mecanismos formales e informales para la resolución de conflictos; (ii) economías ilegales; (iii) dinámicas de interacción entre sector productivo, actores estatales, organizaciones sociales y grupos ilegales; (iv) percepciones de la comunidad frente a los retos de implementación de los acuerdos de La Habana.
2. Intervención, para desarrollar capacidades de paz en los actores locales, considerando escenarios de diálogo y deliberación individual y colectiva.
3. Análisis y acompañamiento institucional.

La propuesta planteada en este documento se circunscribe en la fase de intervención, a partir del concepto de *Expresiones Motrices* (actividades físicas y deportivas), la cual se caracteriza por el desarrollo de valores en el ámbito individual y social. Dichos valores se pueden analizar a través del objetivismo y el colectivismo.

De forma específica, el *objetivismo* considera que los valores no existen por sí mismos, ya que requieren de un depositario y se convierten en cualidades de este último. Por otro lado, el *subjetivismo* muestra la imposibilidad de separar el valor de las reacciones psicológicas, las necesidades y las apetencias (Fronidzi, 1997).

Otros de los aspectos a considerar son los factores sociales y culturales que constituyen la historia de la sociedad y de la cultura donde vive el sujeto que valora. Estos elementos interactúan de una forma dinámica y

compleja, en las diferentes esferas (privada o personal y pública o social), por ello un valor no existe independientemente de los otros. La esfera personal incluye los valores relacionados con la vida privada, mientras que la esfera pública incorpora los valores colectivos que hacen referencia a las concepciones convencionales, presentes en cada momento en una sociedad específica.

Ahora bien, la formación de valores en escenarios de *Expresiones Motrices*, está asociada con la modelación del comportamiento mediante los roles y las interacciones en el marco de las prácticas que se realizan. Los roles de orden individual o colectivo, se convierten en un espacio de interacción motriz, creadora de situaciones de co-motricidad, al darse situaciones de cooperación por parte de los compañeros, para alcanzar un logro conjunto. Por su parte, cuando se presenta oposición de los adversarios se producen estados socio-motrices en los cuales se combinan espacios físicos, interacción y finalidad.

Por ello, las *Expresiones Motrices* son instancias creadoras de valores y estilos de vida para los miembros de una sociedad, las cuales se manifiestan desde diferentes lenguajes, y se inscriben en contextos culturales y deportivos; pero pueden trasladarse a la vida cotidiana, bajo las condiciones propicias.

De acuerdo con Gutiérrez (1995), la actividad física y el deporte por sí mismos no desarrollan valores sociales y personales, pero son un escenario excelente de promoción y desarrollo de tales valores. De esta manera, del uso acertado o no que se le dé a estas prácticas, se pueden promocionar valores personales o colectivos. Los valores sociales y personales susceptibles de ser alcanzados se encuentran indicados en la Tabla 2.

Tabla 2. Valores sociales y personales susceptibles de ser alcanzados mediante intervención basada en Expresiones Motrices

Tipo de valor	Valor
Social	Participación de todos Respeto a los demás Cooperación Relación social Amistad Pertenencia a un grupo Competitividad Trabajo en equipo Expresión de sentimientos Responsabilidad social Convivencia Lucha por la igualdad Compañerismo Justicia Preocupación por los demás, cohesión de grupo
Personal	Habilidad (forma física y mental) Creatividad Diversión Reto personal Autodisciplina Autoconocimiento Mantenimiento o mejora de la salud Logro (éxito-triunfo) Recompensas, aventura y riesgo Deportividad y juego limpio (honestidad) Espíritu de sacrificio Perseverancia Autodominio Reconocimiento Respeto (imagen social)

Fuente: Cuervo, Vargas, Correa, & González (2008).

Por su parte, las cuatro prácticas culturales básicas asociadas con la construcción de culturas no violentas son las siguientes (Mattaini & Mcguire, 2006):

1. *Reconocer contribuciones y éxitos.* Cada una de las partes en un conflicto reconoce el valor de la otra parte y de esta manera las alternativas de solución poseen un sentido compartido y aceptado.

2. *Actuar con respeto.* El cumplimiento de normas de convivencia permite desarrollar el respeto por las diferencias y aceptar la existencia de otros grupos dentro del mismo territorio.
3. *Compartir el poder para construir Comunidad.* Dado que el poder es un fin natural de los grupos sociales, el conflicto se evita cuando un grupo coopera con otro para alcanzar ventajas o logros compartidos.
4. *Soluciones negociadas.* Las soluciones deben encontrarse de maneras negociadas, excluyendo prácticas violentas o de agresión de los comportamientos de cada uno de los grupos.

Por todo lo anterior, se puede indicar que los programas de intervención culturales y deportivos están asociados a esquemas de edu-entrenamiento, que aprovecha las ventajas de la comunicación-educación para lograr cambios sociales en cuanto a: representaciones sociales e imaginarios sobre el conflicto y la paz, y al goce efectivo de derechos en ámbitos privados y públicos (Guarín, Meza, Tovar, Torres, & Duque, 2015).

Por ejemplo, el estudio realizado por Lorenzo Fernández & Bueno Moreno (2011) propone el ámbito deportivo como un medio para el desarrollo de las habilidades sociales, argumentado en que éstas se dan en gran diversidad de situaciones de interacción. El objetivo de esta investigación es la de construir herramientas que permitan generar relaciones eficaces y satisfactorias con los demás. Los resultados de esta investigación permite ver que el ámbito deportivo es un escenario valido para la adquisición y desarrollo de habilidades de convivencia.

Ahora bien, algunas experiencias relacionadas con programas de intervención comunitaria son los siguientes:

1. El programa “PEACE POWER” abordó integralmente el fenómeno de la convivencia ciudadana, focalizándose en conflictos entre pandillas y grupos armados en Estados Unidos. Se estructuró para la construcción de culturas organizadas incompatibles con escenarios de violencia y amenaza (Mattaini & Mcguire, 2006).
2. Grupo de danzas en el municipio de Bolívar en el Departamento de Cauca (Colombia) (Guarín, Meza, Tovar, Torres, & Duque, 2015). Fue creado en el momento en que las tomas guerrilleras eran más frecuentes. Han pasado varias generaciones de jóvenes, algunos estudian en la capital del departamento, pero se reúnen en los carnavales.

3. El proyecto Golazo en Cali resalta que “El deporte se convierte en una estrategia para respaldar a los jóvenes, de manera que puedan convertirse en miembros productivos de la sociedad” (párrafo 1). Esta pedagogía les ayuda a aumentar su autoestima, desarrolla habilidades para el trabajo en equipo y la resolución de conflictos (Fundación Carvajal, 2016).
4. En Argentina se diseñó el “Plan Nacional de Deporte Social (2013-2017)”, dentro de los numerosos programas que contemplaba, se encontraba el *Programa Nacional Deporte e Inclusión Social. Territorios de Inclusión Deportiva*, el cual estaba dirigido a la población vulnerable: comunidades en condición de pobreza o indigencia y pueblos originarios; internos en unidades carcelarias, menores en institutos de rehabilitación, población en recuperación de adicciones (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).
5. El programa “Beisboleros, mi vida es un diamante” del Grupo Internacional de Paz, considera que se desarrollan 4 niveles: usar el tiempo libre; promover valores; incidir en factores de riesgo social; desarrollar capacidades comunitarias (Fundación Paz, 2016).
6. Urban Squash es un programa de Federación Colombiana de Squash, con el propósito de desarrollar en los participantes: disciplina, constancia y sentido del sacrificio. Esto partiendo de la premisa de que es un método de educación basado en las emociones y el liderazgo (Fundación Colombiana de Squash, 2014).
7. Fútbol callejero en Guayaquil, el programa estaba dirigido a pandilleros de la ciudad. Esta misma iniciativa fue adoptada en Barranquilla y estaba dirigida a jóvenes y personas reinseridas. Un programa similar lo tiene la Fundación Fútbol para el Desarrollo (FUDE) en Argentina.
8. El baloncesto en Senegal, en el marco del proyecto Casa España, se desarrolla en el barrio de Hann Bel Air. El programa se basa en tres pilares: educativo, salud y alimentación, y deportivo (Federación española de baloncesto, 2015)¹⁶².

¹⁶² Para ampliar la información sobre otras experiencias, se recomienda revisar las memorias del Seminario iberoamericano: El deporte como herramienta de transformación social, disponibles en http://gipcolombia.org/wp-content/uploads/Seminario_iberamericano_informe_FINAL_2.pdf

En síntesis, las estrategias de intervención basadas en expresiones motrices son una alternativa que permite en conjunto realizar una nueva construcción del tejido social, la cual permitirá desarrollar escenarios de cooperación que influirán en la capacidad de los territorios para lograr prácticas de resolución de conflictos no violentas y superar los escenarios de violencia anteriores.

4. PROPUESTA DE INTERVENCIÓN COMUNITARIA DEPORTIVA Y CULTURAL

Con base en el modelo evaluativo del desempeño de la intervención social fundamentada en las Expresiones Motrices (Cuervo, Vargas, Correa, & González, 2008), la noción de deporte social¹⁶³ (Ministerio de Desarrollo Social, 2013) y el enfoque apreciativo¹⁶⁴ (Cooperrider & Whitney, 1999), se presenta a continuación las diferentes acciones que se deben realizar para llevar a cabo un programa de intervención deportiva y cultural para la construcción de una cultura de la paz. La hoja de ruta propuesta se encuentra dividida en tres matrices (tablas 3, 4 y 5).

En la Tabla 3 se presenta la matriz de acciones del programa a implementar siguiendo tres dimensiones: sustantiva, gerencial y estratégica.

¹⁶³ El deporte social se entiende como: “[...]la práctica de actividades físicas y deportivas orientada a la población en su conjunto, sin discriminación de edad, género, condición física, social, cultural o étnica, diversa en sus manifestaciones, generadora de situaciones de inclusión, entendiendo al Deporte como un ámbito propicio para el desarrollo humano integral” (Ministerio de Desarrollo Social, 2013, p. 4).

¹⁶⁴ El enfoque apreciativo:

¹⁶⁵ cada vez más utilizado en procesos de cambio personal, comunitario e institucional que parte del supuesto de que las comunidades, las personas y las instituciones tienen recursos que deben ser reconocidos y potenciados cuando se busca el cambio, pues es allí donde surge su principal capacidad de transformación y construcción de nuevas realidades” (Meza, 2015, p. 13).

Tabla 3. Matriz de acciones del programa a implementar por dimensiones

DIMENSIÓN	CATEGORÍA	ACTORES	ACTIVIDAD
Sustantiva	Mapeo de actores	- Gobierno municipal / instituciones estatales	<p>Identificar actores sociales y gremiales, locales y departamentales, entendiendo el papel y la posición estratégica de cada uno.</p> <p>Elaboración de una lista de actores considerando los siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los que están afectados o podrían serlo por una situación de conflictividad social. - Afectados indirectamente - Interesados en seguridad y convivencia ciudadana. - Los que cuentan con información, experiencia o recursos necesarios para formular o implementar el programa de intervención. - Actores que por obligación legal deben formar parte de la política pública. <p>Realizar la caracterización de los actores identificados, se sugiere seguir la recomendación de Meza (2015, p. 16): “nombre, individuos relevantes en la organización, sector al que pertenece (ejemplo: público, privado o sociedad civil), área de influencia (si el actor actúa en el nivel municipal, regional, departamental o nacional) y lugar(es) dónde incide; y si el actor pertenece o se identifica con alguna de las diferentes poblaciones que entran dentro del concepto de enfoque diferencial (mujeres; niños y niñas; jóvenes; afrodescendientes; indígenas; desmovilizados; víctimas u otros).”</p> <p>Establecer la relevancia de los actores frente a fenómenos sociopolíticos y comprender las relaciones que se desarrollan entre los mismos.</p>

DIMENSIÓN	CATEGORÍA	ACTORES	ACTIVIDAD
Sustantiva	Selección de actividades deportivas y culturales a desarrollar	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno municipal / instituciones estatales - Líderes comunitarios, deportivos 	<ul style="list-style-type: none"> - Seleccionar actividades a desarrollar considerando cuatro aspectos: <ul style="list-style-type: none"> • Ser grupales • Tener los recursos financieros para desarrollarlas • Tener los espacios adecuados para llevarlas a cabo • Puedan participar personas de diferentes edades
Sustantivas	Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno municipal / instituciones estatales - Líderes deportivos – comunitarios y de la instituciones públicas - Padres de familia - Participantes (Adultos, jóvenes y niños) 	<ul style="list-style-type: none"> - Formar en cuanto a reglamentos, técnicas y juego limpio. - Formar en liderazgo familiar y cultura de paz. - Especificar en las conductas foco del programa.
Sustantivas	Iniciación y formación deportiva de niños (5 a 12 años)	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno municipal / instituciones estatales - Padres de familia - Niños de 5 a 12 años 	<ul style="list-style-type: none"> - Formar en juego limpio, prevención de la violencia y conductas foco.
Sustantivas	Cobertura y focalización	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno municipal / instituciones estatales - Padres de familia - Beneficiarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Definir características socio-económicas de los beneficiarios. - ¿Cómo se vincularán los beneficiarios del programa? - Aplicar las estrategias de comunicación para realizar la convocatoria e informar a la comunidad del programa. - Indicar cuántos beneficiarios se atenderán por el programa de manera directa e indirecta.
Sustantivas	Progreso en la ejecución del programa	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno municipal / instituciones estatales - Líderes comunitarios, deportivos 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar si se están realizando cada una de las actividades planeadas por grupos de beneficiarios o equipos.

DIMENSIÓN	CATEGORÍA	ACTORES	ACTIVIDAD
Sustantivas	Aceptación	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno municipal / instituciones estatales - Líderes comunitarios, deportivos - Participantes - Padres de familia 	<ul style="list-style-type: none"> - Registrar en las convocatorias las manifestaciones de aceptación que expresen los beneficiarios directos o indirectos. - Durante la ejecución del programa, registrar si se observan cambios en los beneficiarios atribuibles al programa. - Finalmente, registrar los logros obtenidos del programa.
Gerenciales	Proceso Administrativo (Gestión y ejecución del programa)	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno municipal / instituciones estatales - Líderes comunitarios, deportivos 	<ul style="list-style-type: none"> - Planear cada una de las actividades a desarrollar dentro del programa tanto en los campeonatos o juegos, como en la formación para la prevención de la violencia y generación de una cultura de paz. - Identificar si se incluyeron otras actividades que no estaban previstas.
Gerenciales	Proceso Administrativo (Evaluación y autoevaluación)	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno municipal / instituciones estatales - Líderes comunitarios - Participantes - Padres de familia 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer un proceso de autoevaluación para las personas involucradas durante todo el proyecto, con el fin de identificar las fortalezas, debilidades y aspectos a mejorar en el programa y en el personal. - Elaborar informes a partir de las evaluaciones y autoevaluaciones realizadas.
Gerenciales	Proceso Administrativo (Estructura Administrativa)	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno municipal / instituciones estatales 	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar la estructura administrativa con la cual contará el programa. - Tener en cuenta todos los procesos administrativos que deben implementar para la realización del programa (permisos de espacios para el torneo, alianzas estratégicas con otras instituciones, proceso logístico del evento, etc.)
Gerenciales	Estilo de la coordinación del programa	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno municipal / instituciones estatales - Líderes comunitarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar el perfil del coordinador y del equipo técnico del proyecto. - Establecer para cada uno de los roles, las responsabilidades y objetivos para el desarrollo del programa.

DIMENSIÓN	CATEGORÍA	ACTORES	ACTIVIDAD
Gerenciales	Desarrollo de la comunicación	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno municipal / instituciones estatales - Líderes comunitarios - Participantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Plantear estrategias de comunicación para la convocatoria y difusión del programa, e identificar claramente a que público irán dirigidos los mensajes. - Mantener buenas relaciones con las diferentes entidades y la comunidad en general para recibir su apoyo en la realización del programa. - Establecer los diferentes tipos de materiales, el diseño y contenido de cada uno de los mensajes o comunicaciones a realizar en el programa. - Evaluar cómo fueron recibidas las estrategias de comunicación en los diferentes públicos.
Gerenciales	Gestión y manejo de los recursos <ul style="list-style-type: none"> - Físicos - Humanos - Financieros 	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno municipal / instituciones estatales - Líderes comunitarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar cada uno de los recursos con los que debo contar para el desarrollo de cada una de las actividades del programa. - Conocer el proceso de obtención y suministro de los recursos para el desarrollo del programa. - Identificar el recurso humano con el que se debe contar dentro del programa (psicólogos, trabajadores sociales, enfermeras, policía, defensa civil, etc.) - Establecer los requisitos, entre ellos el nivel de formación y experiencia de las personas que trabajarán en el programa. - Establecer el tipo de vinculación y el tiempo de dedicación del recurso humano para el programa. - Elaborar un presupuesto para la implementación del programa. - Identificar el tipo de financiación necesaria para el programa. - Establecer el porcentaje del presupuesto que se utilizará en gastos de administración del programa y el otro porcentaje destinado a las acciones primarias en la atención de los beneficiarios del programa.

DIMENSIÓN	CATEGORÍA	ACTORES	ACTIVIDAD
Estratégicas	Carácter participativo	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno municipal / instituciones estatales - Líderes comunitarios - Participantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar quiénes estarán involucrados en el proceso de formulación del programa. - Establecer las instancias decisorias u operativas para la ejecución del programa.
Estratégicas	Carácter integral	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno municipal / instituciones estatales - Líderes comunitarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Articular o coordinar las diferentes acciones que se desarrollarán en el programa.
Estratégicas	Sustentabilidad Económico – Financiera	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno municipal / instituciones estatales - Líderes comunitarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer las fuentes de financiación con las que cuenta el programa (tanto propias como externas, públicas o privadas)
Estratégicas	Sustentabilidad Social: Legitimidad/ Visibilidad en la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno municipal / instituciones estatales - Líderes comunitarios - Participantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar otras instituciones del entorno social o de la comunidad con las cuales se pueda trabajar en conjunto para la realización de actividades del programa. - Establecer cuáles fueron las actividades que reflejaron mayor aceptabilidad del proyecto por parte de la comunidad. - Conocer si es necesario firmar convenios para la ejecución del programa. - Identificar que redes o asociaciones involucrará o involucro el programa.

Fuente: elaboración propia, a partir de Cuervo, Vargas, Correa, & González (2008), Gaitán Angulo & Robayo (2015) y Meza (2015).

Como se vio en la Tabla 3 la participación de la comunidad y el gobierno municipal o las instituciones estatales es requerida desde la fase de planeación del programa, de ello depende en gran medida el éxito de la intervención.

Ahora bien, en la Tabla 4 se presenta la matriz estratégica del programa de intervención. Vale la pena mencionar que los indicadores global (o de apropiación) y específicos, pueden modificarse dependiendo de las necesidades del programa. El indicador global de apropiación debe ser igual para todo el programa y es una manera de representar la adquisición de valores privados y sociales que desean transmitirse. Este indi-

cador puede evaluarse en tres momentos, al inicio del programa, en la mitad del programa y al finalizar una actividad específica del programa (por ejemplo, un campeonato o un concurso).

Tabla 4. Matriz estratégica del programa de intervención

AREAS DE ACTIVIDADES DE CONTENIDO	OBJETIVO ESPERADO	ESTRATEGIA	ACTIVIDADES	VARIABLES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES	EVIDENCIAS MÍNIMAS	INDICADOR ESPECÍFICO	INDICADOR GLOBAL DE APROPIACIÓN
Pre-deportiva o cultural	Conocer las normas y practicar las formas pre-deportivas de un deporte o actividad cultural individual o grupal.	Emplear acciones teórico-prácticas (talleres) que permitan aprender aspectos conceptuales y contextuales de la reglas del deporte o la actividad cultural	Talleres de apropiación de reglas, donde se socialice y discuta el reglamento del deporte o actividad seleccionada. Estos talleres incluyen la visión del aprendizaje estructurado con aplicación, juegos de roles, retroalimentación y práctica supervisada. Elaboración de una prueba de conocimiento y aplicación de las reglas	* Número de talleres realizados. * Número de participantes en cada taller. * Número de actividades de aprendizaje prácticas llevadas a cabo en cada taller. * Porcentaje de aprobación de la prueba de conocimiento	- Material impreso o digital socializado - Resultado de la prueba de conocimiento, a cerca del reglamento y sus valores - Lista de asistencia a los talleres	- Número de participantes en el último taller, frente al número de participantes en el primer taller	Número de incidentes, peleas o violaciones de reglas en el escenario deportivo o cultural
Deportiva o cultural	Valorar la importancia de una interacción social positiva, de la superación física individual, y de la sujeción a reglas.	Emplear acciones prácticas que permitan aprender aspectos de la interacción social en escenarios deportivos y culturales del trabajo en equipo, a partir de una condición individual.	Actividades de trabajo en equipo en las cuales se desarrollen estrategias para una correcta interacción con el otro, en escenarios deportivos y culturales.	* Número de prácticas deportivas o culturales supervisadas * Número de participantes en cada práctica.	Lista de asistencia a las actividades	Porcentaje promedio de participación de asistentes en cada una de las prácticas deportivas o culturales supervisadas	Número de incidentes, peleas o violaciones de reglas en el escenario deportivo o cultural

AREAS DE ACTIVIDADES DE CONTENIDO	OBJETIVO ESPERADO	ESTRATEGIA	ACTIVIDADES	VARIABLES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES	EVIDENCIAS MÍNIMAS	INDICADOR ESPECÍFICO	INDICADOR GLOBAL DE APROPIACIÓN
Deportiva o cultural	Desarrollar habilidades sociales de autosuperación y de apoyo hacia sus compañeros o compañeras durante las prácticas deportivas o culturales	Emplear acciones prácticas que permitan aprender aspectos de la interacción social, los beneficios del trabajo en equipo	Actividades de trabajo en equipo donde se desarrollen estrategias para una correcta interacción con el otro, en las cuales se identifiquen los beneficios del trabajo colaborativo	* Número de prácticas deportivas o culturales supervisadas en las cuales se realizó una retroalimentación ex-post * Número de prácticas deportivas o culturales supervisadas en las cuales al menos el 80% de los participantes indica haber identificado los beneficios del trabajo colaborativo	Lista de asistencia a las actividades Lista de prácticas en las cuales se realizó una retroalimentación ex-post Lista de prácticas deportivas o culturales supervisadas en las cuales al menos el 80% de los participantes indica haber identificado los beneficios del trabajo colaborativo	Número de participantes que identificaron en al menos una práctica los beneficios del trabajo colaborativo	Número de incidentes, peleas o violaciones de reglas en el escenario deportivo o cultural

ÁREAS DE ACTIVIDADES DE CONTENIDO	OBJETIVO ESPERADO	ESTRATEGIA	ACTIVIDADES	VARIABLES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES	EVIDENCIAS MÍNIMAS	INDICADOR ESPECÍFICO	INDICADOR GLOBAL DE APROPIACIÓN
Deportiva y Salud	Ejecutar ejercicios y actividades tendientes a incrementar la aptitud física, conforme a las posibilidades de superación personal y limitaciones físico motoras, mediante diversos medios y métodos identificando además, algunas de las relaciones más significativas entre ejercicio físico, salud y calidad de vida.	Promover prácticas que incentiven el desarrollo de actividades deportivas y culturales, como componente de una vida sana	Actividades en las cuales se desarrollen diferentes actividades para ejercitar el cuerpo y la mente, previos a las actividades deportivas y culturales. Elaboración de prueba de ingreso y salida, frente a las condiciones de una vida saludable	- Número de valoraciones médicas realizadas a los miembros de la comunidad participante - Número de actividades para ejercitar el cuerpo y la mente, previas a las actividades deportivas y culturales.	- Lista de actividades para ejercitar el cuerpo y la mente, previas a las actividades deportivas y culturales. - Valoraciones médicas realizadas a los miembros de la comunidad participante - Prueba de entrada - Prueba de salida	Número de participantes que identifican la relación entre actividades deportivas y culturales y la vida saludable.	Número de incidentes, peleas o violaciones de reglas en el escenario deportivo o cultural
Deportiva y Salud	Seleccionar los niveles de esfuerzo y actividades deportivas más adecuadas a sus necesidades motoras y de condición física.	Promover prácticas de acondicionamiento de acuerdo con los niveles de esfuerzo y actividades adecuadas a las necesidades motoras y de condición física de los participantes	Actividades en las cuales se desarrollen actividades con diferentes niveles de esfuerzo	- Número de valoraciones médicas realizadas a los miembros de la comunidad participante - Número de actividades en las cuales se desarrollen actividades con diferentes niveles de esfuerzo	- Lista de actividades en las cuales se desarrollen actividades con diferentes niveles de esfuerzo - Valoraciones médicas realizadas a los miembros de la comunidad participante	Número de actividades adicionales de acondicionamiento en la que participa cada individuo	Número de incidentes, peleas o violaciones de reglas en el escenario deportivo o cultural

ÁREAS DE ACTIVIDADES DE CONTENIDO	OBJETIVO ESPERADO	ESTRATEGIA	ACTIVIDADES	VARIABLES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES	EVIDENCIAS MÍNIMAS	INDICADOR ESPECÍFICO	INDICADOR GLOBAL DE APROPIACIÓN
Comunicación y Divulgación	<ul style="list-style-type: none"> • Dar a conocer el proyecto a los potenciales involucrados y a los principales beneficiarios. 	<p>Comunicación Interna: Entre los miembros del proyecto. Incluye la difusión de los informes de evaluación intermedia y final del proyecto.</p> <p>Comunicación Externa: Con los destinatarios directos y los potenciales beneficiarios de los resultados del proyecto.</p> <p>Difusión General: Se informará a la sociedad en general a través de la publicación en prensa de información relativa al proyecto.</p>		<p>Número de notas de prensa</p> <p>Número de noticias en la página web o redes sociales del proyecto</p> <p>Número de mesas de encuentro con los medios de comunicación y los líderes de la comunidad.</p>	<p>Número de notas de prensa</p> <p>Número de noticias en la página web del proyecto</p> <p>Interacción con la comunidad por redes sociales o página web</p> <p>Lista de asistencia a las mesas de encuentro con los medios de comunicación y los líderes de la comunidad.</p>	Número de personas involucradas con respecto a la población objetivo	Número de incidentes, peleas o violaciones de reglas en el escenario deportivo o cultural

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, en la Tabla 5 se presenta la participación esperada de los diferentes actores, y las estrategias del gobierno municipal o la entidad estatal para garantizar el objetivo esperado.

Tabla 5. Matriz general de actores

ACTORES	OBJETIVO ESPERADO	ESTRATEGIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL O ENTIDAD ESTATAL	COMPETENCIAS DE LOS ACTORES	INDICADORES
Familia y Comunidad	Identificar y comprometer a los líderes de la comunidad para facilitar los procesos de intervención	<p>Construir una metodología de trabajo participativo con comunidades que respete la pertenencia cultural, el género y que se estructure territorialmente.</p> <p>Identificar y canalizar a través del programa los líderes negativos que afectan la participación al programa, con el apoyo de la comunidad</p> <p>Divulgar de manera adecuada las estrategias y compromisos de los programas</p> <p>Realizar actividades de socialización conjunta con los diferentes actores</p>	<p>Desarrolla la habilidades para trabajar en equipo, respetando las diferencias</p> <p>Desarrolla la capacidad de tolerancia y acepta las diferencias en propuestas y formas de enfrentarse a la realidad de otros actores</p>	<p>- Cantidad de líderes negativos en cada localidad donde se inserta el programa</p> <p>- Cantidad de líderes negativos no relacionados con el programa con respecto a la cantidad de líderes negativos enrolados dentro del programa</p>
Familia y Comunidad	Generación de contextos relacionales que conecten a la familia con las actividades de deporte con el fin de promover cambios sociales que permitan transformar la compleja situación de violencia	<p>Comprometer a la comunidad en la vigilancia y en los factores que puedan amenazar la seguridad del programa</p> <p>Divulgar de manera adecuada las estrategias y compromisos de los programas</p>	Desarrolla hábitos disciplinados, respecto a las normas, con el fin de formar ciudadanos ejemplares para el futuro por medio de actividades que propenden por el <i>bienestar de la comunidad</i>	· Número de jefes de familia que asisten a cada una de las reuniones programadas dentro del programa

ACTORES	OBJETIVO ESPERADO	ESTRATEGIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL O ENTIDAD ESTATAL	COMPETENCIAS DE LOS ACTORES	INDICADORES
Familia y Comunidad	Vincular a los diferentes actores de la comunidad para lograr una integración entre la Familia, los líderes y la comunidad a través de estrategias propias de la promoción de las actividades	<p>Promover la creación de espacios y lugares adecuados para realizar las prácticas deportivas</p> <p>Divulgar de manera adecuada las estrategias y compromisos de los programas</p> <p>Destinar o gestionar los recursos financieros necesarios para la elaboración del programa</p>	Desarrolla hábitos disciplinados, respecto a las normas, con el fin de formar ciudadanos ejemplares para el futuro por medio de actividades que propenden por el bienestar de la comunidad	Número de actividades lideradas por jefes de familia dentro de un periodo de un mes
Familia y Comunidad	Establecer contactos a través de la JAC con instituciones que capacitan y apoyen a las familias para que se vinculen en procesos de participación comunitaria dentro del programa.	<p>Construir una metodología de trabajo participativo con comunidades que respete la pertenencia cultural, el género y que se estructure territorialmente.</p> <p>Promover la creación de espacios y lugares adecuados para realizar las prácticas deportivas</p> <p>Realizar actividades de socialización conjunta con los diferentes actores</p>	<p>Desarrolla la habilidades para trabajar en equipo, respetando las diferencias</p> <p>Desarrolla la capacidad de tolerancia y acepta las diferencias en propuestas y formas de enfrentarse a la realidad de otros actores</p>	Número de actividades del programa que se organizan por parte de la JAC / Número de actividades totales del programa

ACTORES	OBJETIVO ESPERADO	ESTRATEGIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL O ENTIDAD ESTATAL	COMPETENCIAS DE LOS ACTORES	INDICADORES
Beneficiarios	Participar activamente en la planeación y ejecución de las actividades del programa de intervención	<p>Construir una metodología de trabajo participativo con comunidades que respete la pertenencia cultural, el género y que se estructure territorialmente.</p> <p>Divulgar de manera adecuada las estrategias y compromisos de los programas</p> <p>Realizar actividades de socialización y planeación conjuntas con los diferentes actores</p>	<p>Desarrolla conocimientos y habilidades necesarias para trabajar en equipo</p> <p>Desarrolla hábitos disciplinados, con respecto a las normas</p>	Número de incidentes, peleas o violaciones de reglas en el escenario deportivo o cultural

ACTORES	OBJETIVO ESPERADO	ESTRATEGIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL O ENTIDAD ESTATAL	COMPETENCIAS DE LOS ACTORES	INDICADORES
Agentes de Posconflicto		Construir una metodología de trabajo participativo con comunidades que respete la pertenencia cultural, el género y que se estructure territorialmente.	<p>Desarrolla la habilidades para trabajar en equipo, respetando las diferencias</p> <p>Desarrolla la capacidad de tolerancia y acepta las diferencias en propuestas y formas de enfrentarse a la realidad de otros actores</p>	<p>-Número de desmovilizados que participan en cada una de las actividades con respecto al número de participantes</p> <p>-Número de funcionarios del gobierno que participan en el programa en cada municipio/ Número total de participantes del programa en cada municipio</p> <p>-Número de equipos / grupos de conformación mixta (jugadores desmovilizados y no desmovilizados)/Número total de equipos</p> <p>-Número promedio de comportamientos antideportivos por equipo</p>

Fuente: elaboración propia, a partir de Cuervo, Vargas, Correa, & González (2008) y Gaitán Angulo & Robayo (2015).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este documento se han sintetizado las acciones mínimas para el diseño e implementación de programas exitosos de intervención social, basados en actividades culturales y deportivas. La ventaja de estos programas es que no requieren de una financiación notable, sino de la participación e interacción de los diferentes actores.

De acuerdo con el trabajo de Guarín, Meza, Tovar, Torres, & Duque (2015) en los territorios colombianos existen movimientos sociales y comunitarios, compuesto por:

- Juntas de Acción Comunal (JAC)
- Asociaciones (de víctimas, mujeres, campesinos, jóvenes, entre otros)
- Autoridades tradicionales (indígenas, afrocolombianas).

Los niveles de interconexión son variados, pero han impulsado iniciativas para reducir los efectos del conflicto armado. Por ello, es fundamental que en las iniciativas locales o estatales de intervención cultural o deportiva se logre la identificación adecuada de los actores y las estrategias que han venido implementándose, con el fin de apoyarlas, ampliarlas o realizar proposiciones novedosas.

Rescatar actividades deportivas o culturales tradicionales de las regiones es una estrategia de fortalecimiento de identidad cultural y aumento de la interacción de una sociedad local, por ello, dentro de la identificación de las actividades a desarrollar dentro de los programas de intervención, estas deberían tener prioridad. Así mismo, las actividades llevadas a cabo en el programa de intervención deben estar encaminadas al desarrollo de competencias ciudadanas y actitudes para la paz.

Es de resaltar que además de aprender con el deporte, debe complementarse acompañamiento social mediante la formación y capacitación antes o después de las prácticas, lo que permitirá el desarrollo en conjunto de una cultura de paz en la comunidad.

En futuros trabajos valdría la pena revisar programas específicos y el impacto que han tenido en la comunidad. Así mismo, sería útil tener un banco de buenas prácticas, con el fin de compartir experiencias exitosas en los territorios.

BIBLIOGRAFÍA

Anderson, B., & Bushman, B. (2001). Effects of Violent Videogames on Aggressive Behavior, Aggressive Cognition, Aggressive Affect, Physiological Arousal and Prosocial Behavior: A Meta-analytic Review of Scientific Literature. *Psychological Science*, 12 (5).

- Bandura, A. (2002). Social cognitive theory of mass communication. En B. Jennings, & D. Zillmann, *Media Effects: Advances in Theory and Research (2nd Ed.)*. LEA's Communication Series (págs. 121 - 153). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Publish.
- Bandura, A., Ross, D., & Ross, S. (1963). Imitation of film mediated aggressive models. *Journal of Abnormal and Social Psychology* (66), 3 - 11.
- Baranyi, S. (2006). *¿Estabilización o paz sostenible? ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?* Madrid: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM).
- Barash, D. (2000). *Approaches to Peace: A Reader in Peace Studies*. Oxford: Oxford University.
- Barbero, A. (2006). *Construyendo Paz en medio de la guerra: Colombia*. Escola de cultura de Pau. Con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Bobbio, N. (1997). El tercero ausente. *Cátedra* . Madrid.
- Bourdieu, P. (2007). *El Sentido Práctico*. México: Siglo XXI Editores.
- Carballeda, A. (2004). *La intervención en lo social. Exclusión e Integración en los nuevos escenarios sociales*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Carroll, E. (2015). *The Complexity of Peace: A Case Study of the Peaceful Islamic-Christian Coexistence in Senegal*. Denver: University of Colorado.
- Castillo Pérez, N. M. (2014). Desarrollo humano, cultura de la diversidad y cultura de Paz. *Cultura de Paz* , 20 (64), 4-9.
- Centro de Memoria Histórica. (2013). *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Cole, M. (1996). *Cultural psychology: A once and future discipline*. . Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cooperrider, D., & Whitney, D. (1999). *A Positive Revolution in Change: Appreciative Inquiry*. San Francisco: Barrett-Koehler Communications, Inc. .

- Cuervo, G., Vargas, P., Correa, E., & González, C. &. (2008). *Un modelo para la evaluación de la intervención social desde la dimensión de las expresiones motrices*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Doom, R., & Vlassenroot, K. (Oct. de 1997). Early Warning and Conflict Prevention: Minerva's Wisdom? *Journal of Humanitarian Assistance*, 1 - 55.
- Echandía, C. (2006). *Dos décadas de escalonamiento del conflicto armado 1986–2006*. . Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Federación española de baloncesto. (2015). *a FEB presentó el proyecto CASA ESPAÑA al nuevo embajador español en Senegal*. Obtenido de <http://www.feb.es/2015/11/10/baloncesto/feb-presento-proyecto-casa-espana-nuevo-embajador-espanol-senegal/62047.aspx>
- Fernández, C. H. (2013). Práctica cultural y construcción de paz. Algunas reflexiones para Colombia. *Polisemia* (16), 17-31.
- Fronidzi, R. (1997). *¿Qué son los valores?* Bogotá: FCE.
- Fundación Carvajal. (2016). *Golazo*. Recuperado el 25 de Abril de 2016, de http://www.fundacioncarvajal.org.co/sitio/index.php?option=com_k2&view=item&id=46:golazo&Itemid=14&lang=es
- Fundación Colombiana de Squash . (2014). *Squash Colombia*. Obtenido de <http://www.squashcolombia.org.co/?page=articulo-detalle&articulo=64-squash-urbano-colombia-a-toda-marcha>
- Fundación Ideas para la Paz. (2016). *La oportunidad de la paz. Una propuesta de transformación*. Bogotá: Zetta Comunicaciones. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/57052cf83314e.pdf>
- Fundación Ideas para la Paz. (2016). *Postconflicto y construcción de paz*. Recuperado el 21 de abril de 2016, de <http://www.ideaspaz.org/foundation/work-areas/4>
- Fundauniban. (2016). *Programas Fundaunibán*. Obtenido de http://fundauniban.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=222&catid=2&Itemid=101

- Gaitán Angulo, M., & Robayo Acuña, P. (2015). *Programa de intervención social para el posconflicto: construcción de una cultura de paz a través del fútbol en Colombia*. Bogotá: Policía Nacional.
- García, M. (2013). *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá: Siglo del Hombre y Dejusticia.
- Guarín, S., Meza, M. C., Tovar, P., Torres, J. M., & Duque, J. D. (2015). *Capacidades locales para la paz. Resultados y recomendaciones nacionales*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Gültekin, B. (2012). Dialog and Mediation Education in Intercultural. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 55, 1124 – 1133 .
- Gutiérrez, M. (1995). *Valores Sociales y Deporte. La Actividad Física y el Deporte como transmisores de valores sociales y personales*. Madrid: Gymnos.
- Jares, X. (2006). Conflicto y convivencia en los centros. *Revista de Educación* (339), 467-491.
- Kriesberg, L. (1997). The Development of the Conflict Resolution Field. En W. Zartman, & L. Rasmussen, *Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques* (págs. 51 - 77). Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Lederach, J. P. (2008). *La imaginación moral: el arte y el alma de construir la paz*. Bogotá: Norma.
- Lorenzo Fernández, M., & Bueno Moreno, M. R. (2011). Entrenamiento de habilidades sociales en fútbol base: propuesta de intervención. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, XXI, (2), 39-53.
- Mattaini, M., & Mcguire, M. (2006). Behavioral Strategies for Constructing Nonviolent Cultures With Youth. *Behavior Modification*, 30 (2), 184 - 224.
- Meza, M. C. (2015). *Capacidades para la paz. Apuesta metodológica*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: http://www.ideaspaz.org/especiales/capacidades-locales-para-la-paz/descargas/FIP_CartillasRegiones_02Metodologia.pdf

- Miall, H., Ramsbotham, O., & Woodhouse, T. (1999). *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformations of Deadly Conflict*. Cambridge: Polity.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2013). *Plan Nacional de Deporte Social (2013-2016)*. Buenos Aires: Subsecretaría de Planeamiento y Gestión Deportiva.
- Noriega, J., Carvajal, C., & Grubits, S. (2009). La Psicología Social y el concepto de cultura. *Psicología & Sociedades*, 21 (1), 100 - 107.
- Nussbaum, M. (2014). *Emociones políticas. ¿Por qué el amor es importante para la justicia?* Barcelona: Paidós.
- Ratner, C. (1999). Three approaches to Cultural Psychology: A Critique. *Cultural Dynamics* (11), 7 - 13.
- Ricigliano, R. (2012). *Making Peace Last: A Toolbox for Sustainable Peacebuilding*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Sandoval, M. (2013). *Aprendizaje Situado en los Espacios Públicos en la Bogotá colonial*. Bogotá, Colombia: Doctorado Interinstitucional en Educación, Universidad Pedagógica Nacional.
- Sandoval, M. (2006). Los efectos de la televisión sobre el comportamiento de las audiencias jóvenes desde la perspectiva de la convergencia y de las prácticas culturales. *Universitas Psychologica*, 5 (2), 205 - 222.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos 990–1990*. Madrid: Alianza Editorial. .
- Tuvilla, J. (2006). Cultura de Paz y educación para la ciudadanía democrática. *I Jornada de cooperación educativa con Iberoamérica sobre educación y cultura para la paz*. Cartagena de Indias, Colombia.
- Uppsala Universitet. (09 de 2015). *UCDP Conflict Encyclopedia*. Obtenido de Uppsala Conflict Data Program: <http://www.ucdp.uu.se/gpdata-base/search.php>
- Valencia, G., Gutiérrez, A., & Johansson, S. (2012). Negociar la paz: una síntesis de los estudios sobre la resolución negociada de conflictos armados internos. *Estudios Políticos* (40), 149 - 174.

GESTIÓN PÚBLICA DESDE LO PROPIO UNA APUESTA DE APREHENSIÓN TERRITORIAL DESDE LA COMPLEJIDAD SOCIAL Y DIVERSIDAD CULTURAL COLOMBIANA¹⁶⁵

Francisco Javier Franco Silva¹⁶⁶

RESUMEN

El escrito recoge referentes clave y proyecta algunas vetas de indagación frente al interrogante: ¿cómo intervenir en los niveles locales, glociales y globales del territorio, los problemas públicos y los conflictos sociales, con base en la comprensión y conocimiento de las dinámicas sociales y culturales de su población? Y además ¿Cómo dar cuenta de la diversidad de medios que los diferentes sujetos (individuales/colectivos) producen para aprehender sus territorio?. Una alternativa válida pareciera conocer las manera como el ser humano apropia su lugar de vida, sus cosmogonías y cosmologías, memorias, formas de interacción social, y demás medios que desarrolla él o ella para obtener del entorno lo necesario para suplir sus necesidades. Además cómo moldea el presente, recupera el pasado, e inventa el futuro en el que quisiera vivir. Se refiere, entonces a cómo avanzar en la comprensión de la gramática cultural que despliega el sujeto en la apropiación espacial y, en ese proceso, cómo interactúa con el *otro* y *con lo otro*: *verbi gracia*, cómo se constituye, a sí mismo, en la intersubjetividad.

No obstante, abordar las gramáticas culturales de apropiación territorial de los múltiples sujetos de la nación, como campo de tensiones en donde se despliega el poder, conlleva además analizar comprender y desen-

¹⁶⁵ El presente documento tiene como punto de partida, las Unidades Didácticas: Franco 2008. "Gobierno y participación: construcción cultural del territorio" del módulo "Problemas públicos y resolución de conflictos", y "Construcción territorial desde lo propio" del Módulo Buen gobierno y resolución de conflictos" Coordinados por el Profesor Adolfo Rodríguez Bernal, En el marco de Programa de Fortalecimiento Institucional de la ESAP. Centre for International Cooperation of VU University Amsterdam, IL3 Universidad de Barcelona y Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Una vez revisadas y actualizadas dichas Unidades Didácticas, se ensamblaron en un nuevo documento que introdujo nuevas elaboraciones del autor y adoptó la estructura de ensayo, que aquí se presenta.

¹⁶⁶ Profesor de Carrera de la Escuela Superior de Administración Pública, ha sido Coordinador hasta este año del Núcleo de Desarrollo Y Gestión Territorial. ©Doctorado en geografía, Magister en Antropología, Título Urbanismo, Antropólogo y Arquitecto. Asesor de Comunidades Indígenas, campesinas y barriales en centros urbanos e instituciones de planificación urbana.

trañar la conformación y la consolidación de las relaciones inequitativas que gobiernan las relaciones en el medio, y, más que esto, avanzar en construir modelos de futuro para una Colombia en que otro futuro sea posible. Adentrarse en el conocimiento de las llamadas por Orlando fals Borda *culturas populares* nos ofrece una posibilidad invaluable de acceder a un campo del saber en donde se conjuga complejidad social, diversidad cultural y múltiples territorios en continua interacción y disputa. Las *culturas populares* son el núcleo esencial del magma social y la potencialidad de nuestro país; no obstante, en términos de Michel de Certeau, tener que vivir en un tiempo y en un espacio ajenos, a pesar de tener todo en contra.

Al margen de las prácticas y discursos de la modernidad y del impacto de éstos sobre una población altamente heterogénea, surge desde diversos núcleos de ésta, *otras* estrategias culturales: la recuperación de las *memorias otras*, las de las múltiples identidades que componen la nación. Se propone avanzar en discernir cómo generar una construcción social del territorio desde lo propio: la Investigación-Acción-Participación (IAP), la educación popular, la pedagogía crítica y la teoría de los sujetos y las subjetividades sociales, son entontonces los medios de entrada. Con base en ello, se propone dar cuenta de que Colombia es un Estado multiétnico y pluricultural, que requiere, para la construcción social de su territorio una esfera pública multicultural y contribuir en la concepción de un espacio de encuentro entre distintos, en que se rescate de la alteridad como diferencia (Castillejo 2000). Por ello, una condición en la concepción de un gobierno para la participación parte de la generación de un conocimiento estructurado desde y sobre lo propio, ajustado a las particularidades de cada entidad territorial y de su biodiversidad.

La Escuela de Administración Pública, debería adoptar rasgos de la perspectiva del *Programa de investigación modernidad y colonialidad* (Escobar 2005, 2012) y de otros hitos del Pensamiento Latinoamericano, en la perspectiva de avanzar en la constitución de un cuerpo discursivo y de una práctica en el quehacer gubernamental, para la gestión del territorio y a la resolución de conflictos desde un enfoque que privilegie las condiciones específicas de dicha socioespacialidad que constituye el territorio, el cual en su complejidad, pone en cuestión las tradicionales herramientas de la actual, y fallida, acción gubernamental, e introducir, más bien, nuevos modelos y métodos científicos para recuperar el pasado, apropiarse del presente y proyectar el devenir, desde lo propio.

PALABRAS CLAVE

Cultura, Participación, Gobierno, Identidad, Alteridad, Ámbitos de vida (local, glocal, global), Construcción territorial, Culturas Populares, Modernidad, Desarrollo, Decolonialidad.

INTRODUCCIÓN

Los problemas y los conflictos de una sociedad difícilmente son estudiados, comprendidos ni aprehendidos en su verdadera dimensión. El devenir de la academia y el de las entidades gubernamentales, apenas se han dedicado, de un lado, a enunciarlos y a diagnosticarlos, y a lo sumo a formular algunas acciones que mitiguen sus efectos en los ámbitos en donde se visibilizan y generan reacciones en la opinión pública; de otro lado, la acción pública se concentra en trasplantar recetas concebidas para otras realidades en donde ni los sujetos ni en entorno es tenido cuenta. Generalmente se les reduce a esquematizaciones propias de otras realidades, se les dota de atributos ajenos a su naturaleza, en ocasiones se formulan y gestionan acciones para enfrentar lo que no son. En los tiempos del desarrollo y en los del llamado postdesarrollo (Escobar 2010, 2005), se les asocia más que con los problemas y con los conflictos mismos, con las soluciones prefabricadas que se concibieron para fenómenos similares a éstos, en otros espacios sociales. De modo que, los grandes problemas y los conflictos en territorio, no son abordarlos ni en profundidad ni sistemáticamente y menos aún, se han evaluado los efectos a mediano y largo plazo de las acciones con las que se esperaba confrontarlos.

No obstante, las maneras que han traído mejores resultados en la confrontación de problemas y conflictos, generalmente no se hacen públicas, ni se difunden ampliamente en los medios de comunicación, ni se sistematizan en los ámbitos académicos ni gubernamentales, de modo que no se avanza en la constitución de unos observatorios para una gestión pública acorde a las diversas y complejas territorialidades que conforman la nación colombiana. Estas maneras que han obtenido resultados eficientes y eficaces, tienen que ver con procesos sociales en las que los sujetos se han constituido en actores de su devenir gracias al profundo conocimiento de su entorno y de los problemas y conflictos que allí se reproducen o transforman y, además, a la comprensión que han generado en sus ámbitos de vida, los cuales se mantienen en escalas mensurables para sí mismos, desde sus propios sistemas culturales. La región, la provincia, la vereda, en la ruralidad o la zona, la localidad, la

comuna, el barrio, en los centros urbanos, son los ámbitos, en donde se generan las empresas exitosas agenciadas por sujetos o movimientos sociales locales o regionales. Son estos mismos ámbitos en los que el sujeto recrea cotidianamente su vida y que constituyen el soporte de su existencia. Son también éstos, los que propician las posibilidades de localizar los problemas y los conflictos territoriales en condiciones de ser apropiables, comprensibles e *intervenibles*, por ellos/as.

Son estos espacios, en donde resultan visibles y aprehensibles las formas de interacción entre el sujeto y su entorno. Por tanto, es desde ahí desde donde, se plantea aquí, se pueden iniciar los procesos de comprensión y discernimiento de la gramática cultural y social, en la que los sujetos -a partir de su conocimiento, experiencias y prácticas-, confrontan sus problemas y sus conflictos territoriales, pero a su vez, desde donde se destaca su condición de agentes, sujetos en la transformación del devenir. La tarea es pues, interrogar a propósito de: ¿cómo comprender las dinámicas sociales y culturales a partir de las cuales se intervienen en los niveles locales, glociales y globales, de los problemas y los conflictos públicos? Y además ¿Cómo dar cuenta de la diversidad de medios que desarrollan los sujetos para resolver dichos problemas y los conflictos?

La concepción de que los problemas y los conflictos territoriales tendrían mayor posibilidad de afrontarse mediante la incorporación de variables que atañen a las dinámicas socioculturales, emergencia o visibilización de actores sociales y la apropiación de la alteridad como diferencia, en especial en un país como Colombia. Para ello, el medio que se propone en la praxis gubernamental, son la participación en la construcción territorial (Fals Borda 1999,1998), la agencia y de constitución de subjetividades (Latour 2008, Touraine 2005, Zemelman 1998, Zemelman y León 1997, Giddens 1995) y el empoderamiento (Deere y León 2000) en producción de los lugares de vida a nivel micro, local y glocal y global (Chesney 2006; Santos 2001, 2006). Y además se introducen las variables propias de las dimensiones sociales y culturales señaladas. Se amplía el umbral a nuevos campos de estudio propio de las ciencias sociales y humanas dentro de éstos la Geografía Urbana y Humana.

Es imprescindible apropiarse para una gestión de lo público propia, un campo social que recupere la alteridad como diferencia (Castillejo 2000), que comprenda a la diversidad -más que como una “tara evolutiva” que deba incluirse en procesos homogeneizadores-, como una potencialidad ilimitada de interacción con el *otro*, desde la cual inventar y gestionar múltiples mundos posibles (Escobar, 2005, 2010) a partir de un ejercicio

gubernamental incluyente y democrático que comprenda el territorio por intervenir como una entidad compleja en proceso de construcción, y en permanente cambio y transformación. Es poner en escena discusiones influyentes en Ciencias sociales y humanas, pero poco difundidas en administración y gestión públicas.

Se parte, entonces, de los conceptos de cultura, identidad, alteridad; de diversidad cultural, regional y étnica. Y cómo éstos, solo han tenido un lugar marginal en la práctica gubernamental actual, resulta clave avanzar en un nuevo campo de estudios sobre lo propio en que la Administración Pública reflexione sobre la centralidad del sujeto (individual y colectivo) en la producción de formas particulares de interacción con su entorno (medio social, medio natural y medio artificial) dependiendo de su cultura e identidad. Del mismo modo, se destaca la conveniencia de examinar cómo la dimensión sociocultural (identidad y alteridad) en su relación con el territorio determina la concepción, estructura y funcionamiento de una acción pública que coadyuve a la construcción social del territorio y dinamice la continua recreación de esferas públicas en donde tenga un lugar preponderante la diferencia. De modo que, se avanza en la concepción y gestión de una praxis gubernamental que, desde una visión renovada de la participación que confronte la construcción social territorial en lo atinente a la confrontación de problemáticas y resolución de conflictos, desde lo propio.

Se considera que dicho conocimiento local y específico es imprescindible para contextualizar el campo de estudios que aquí nos ocupa. Y que no es un conocimiento para atesorar en escritos y en bibliotecas, sino para dinamizar la cotidianidad, la vida local en su interacción con lo glocal y lo global mediante el instrumento clave disectado por Fals Borda: el dialogo de saberes, encuentro entre los conocimientos populares y el conocimiento científico en la solución de grandes problemas de la sociedad. Esta perspectiva se concentra en:

El ensayo esta compuesto de cinco apartados: en el primero, introduce los conceptos básicos de las ciencias humanas: cultura y sistemas culturales, identidad y procesos identitarios, alteridad, todo ello para dotar de sentido y contexto, a la apropiación territorial. En segundo lugar, se aboca la matriz que permite la interacción entre la gramática cultural y los ámbitos de actuación de los diferentes sujetos que tienen como su campo, la entidad territorial. En tercer lugar, se introducen unas elaboraciones recientes relacionadas con el aporte de las Ciencias Humanas y

en especial la Geografía a la Administración pública, en este apartado se insiste en las maneras como el ser humano construye con sus dinámicas socioculturales en el espacio: pensar, proyectar y gestionar el futuro del territorio. En cuarto lugar, se insiste en que solo a partir del la constitución del sujeto como agente protagonista en la construcción del territorio es que podemos alcanzar una gestión desde lo propio. Se destaca entonces, el pensamiento latinoamericano, los discursos y practicas decoloniales, y las pedagogías críticas como medio de construcción territorial. Se compendia el ensayo, en quinto lugar, con una discusión sobre la interacción entre el gobierno y la participación tomando como horizonte una concepción multicultural de la gestión del territorio.

1. CULTURA(S), IDENTIDAD(ES) Y ALTERIDADES EN LA CONSTRUCCIÓN TERRITORIAL

Entender la manera como el ser humano apropia el espacio en el que vive y que lo soporta conlleva conocer la cosmología y cosmogonía, memoria, formas de interacción social, y demás medios que desarrolla sujeto para apropiarse del entorno lo necesario para suplir sus necesidades, y, además para apropiarse su presente, recuperar su pasado, e inventar el futuro deseado. A partir del sujeto (individual/colectivo), de sus sistemas culturales de interacción con el entorno y de las maneras de cómo se ha inscrito la historia en su cuerpo cultural. Para este examen del concepto de cultura, se discuten tres tres enfoques: el primero, se concentra en las relaciones ser humano-entorno; el segundo, indaga por lo simbólico y la construcción de los diversos sistemas en la apropiación cultural del espacio; y el tercero, recoge la visión científica del campo unificado, presente en el concepto de cuerpo cultural. Posteriormente, se discuten los procesos de interacción cultural para poder abocar el encuentro enmarcado en la diferencia. Aquí esté presente una discusión sobre mestizaje alimentado por los conceptos de Mediaciones y de hibridación cultural. Con base en lo anterior se problematizan concepciones propias de la identidad y de los procesos identitarios para confluír en la alteridad y la capacidad de recuperar a ésta, como diferencia.

1.1 Cultura en la relación sujeto –entorno

La relación entre el ser humano y el entorno que lo soporta, parte de una visión ambientalista de la cultura. En este enfoque el entorno, tiene una acepción similar al que Augusto Angel Maya, le da a medio ambiente, es decir, que no sólo incluye al medio natural, sino que también, abarca el medio social y cultural. Con cultura se alude entonces, a una plataforma

compleja de adaptación al medio que desarrolla el ser humano, en la que intervienen y se conjugan los instrumentos físicos, instrumentos sociales e instrumentos simbólicos. Todo esto, para interactuar con el entorno. El primero, el simbólico, con base en el cual se apropia, “a través de modelos abstractos”, de las características funcionales y estructurales de la materia. En segundo lugar, la plataforma tecnológica, por medio de la cual se transforma el conocimiento científico en estructuras instrumentales de adaptación. Y en tercer lugar, las formas de cohesión socio-cultural. Las tres modalidades no son formas independientes, sino elementos sistémicos de una estructura armónica de comportamiento adaptativo” (Angel Maya, A. 1995). Desde esta perspectiva, se aborda la problemática de la relación entre el ser humano y la naturaleza, y genera un marco conceptual para clarificar dicha relación.

SISTEMAS SIMBÓLICOS

En torno a lo anterior, y en la búsqueda de profundizar en la configuración de los sistemas culturales de apropiación cultural del medio ambiente, se abordan aproximaciones que privilegian lo hermenéutico y lo simbólico. La cultura despliega un arsenal particular en el caso de cada grupo social, para relacionarse con su entorno. Los sistemas simbólicos, lejos de poderse generalizar y abstraer de manera universal, tienen un carácter único, determinado por las especificidades de cada grupo social; en este sentido, un aspecto determinante en la recreación de los sistemas simbólicos es el concerniente con lo determinante del lugar de vida que soporta a dicho grupo; por tanto, “... lo que el hombre es puede estar entretelado con el lugar de donde es y con lo que él cree que es de una manera inseparable (...) La diversidad de las costumbres a través de los tiempos y en diferentes lugares no es una mera cuestión de aspecto y apariencia, de escenario y de máscaras de comedia, es sostener también la idea de que la humanidad es variada en esencia como lo es en sus expresiones (Angel Maya 1995). De manera que, los sistemas simbólicos que gobiernan la interacción son particulares en cada situación (espacio-temporal): “El modo más útil de comprender lo que significan tales <<significantes>> es la contextualización social, y no su adecuación a paradigmas esquemáticos o su descomposición en esos problemas abstractos de normas que supuestamente los generan. Lo que nos permite hablar eficazmente del conjunto de esos significantes es que todos manifiestan una sensibilidad comunitaria, expresan localmente a los locales una mentalidad local” (Geertz 1994). Este concepto de cultura esta soportado en los llamados sistemas simbólicos socialmente establecidos. En la identificación del símbolo como una entidad sintética,

tangible y apropiable; y al determinar la especificidad de cada cultura en relación con su propia historia cultural, ligada a sus formas particulares de interacción social y a las características ambientales que configuran sus lugares de vida, contribuye de manera determinante, al estudio de la dimensión cultural del espacio.

CUERPO CULTURAL Y ENTORNO

Una vez revisados las concepciones teóricas relacionadas con cultura y naturaleza y con la dimensión simbólica, se indaga el concepto de cuerpo cultural que integra los dos ejes teóricos referidos. López Austin al respecto afirma:

“Las concepciones que se forman acerca del cuerpo humano (como del cuerpo mismo) son meollos receptores ordenadores y proyectores de las esferas físicas y sociales que nos envuelven. El estudio de las concepciones debe partir de las sociedades que lo crean y recíprocamente, puede dar cuenta del mundo natural y social en que los creadores han vivido” (Pinzón, C. y Suárez, R. 1992).

Carlos Pinzón y Rosa Suárez, elaboran una visión científica del Campo Unificado en la que con base en el concepto de cuerpo cultural buscan “comprender las construcciones que estas culturas no occidentales, hacen de los procesos y de las estructuras que condicionan la naturaleza de la vida humana”. En la explicación de ésta, proponen seis ejes que articuladamente darían cuenta de la relación sujeto-entorno:

- 1º. “la construcción del cuerpo cultural está condicionada por el tipo de producción o actividad económica humana, que sirve como fundamento para la supervivencia física del grupo”
- 2º. “que la estructura política y social también estará presente como estructura del cuerpo cultural. Las jerarquías estarán inmersas en el cuerpo cultural”
- 3º. “el cuerpo cultural es la síntesis de los elementos y de los procesos que rigen el macrocosmos; existirá una correlación estructural y funcional entre el macrocosmos y el microcosmos
- 4º. el cuerpo cultural está dividido espacialmente en la misma forma como se dividen los espacios culturales

- 5º. “todos estos niveles: macrocosmos, actividad productiva, organización social y política, distribución de espacios culturales están integrados formando una estructura coherente que explican el funcionamiento del cuerpo humano.
- 6º. “que el cuerpo cultural encuentra la explicación de su origen, desarrollo, destino, fuerzas de regulación, correlación con los demás eventos de la cultura en el mito y se inscribe en los demás miembros de la cultura siguiendo las etapas émicas del ciclo de vida establecido, cuyos ritos son los rituales de paso y de iniciación”.(Pinzon, C. y Suarez, R. 1992).

En la categoría de cuerpo cultural se integran, los diversos componentes y dinámicas de la cultura, y los niveles infraestructurales, estructurales y superestructurales de lo que constituye lo humano. Ningún eje es preeminente sobre los demás, sino que es a partir de la historia cultural de cada grupo social como se configura sus propios sistemas culturales de interacción con el entorno. Ahora bien, la cultura no sólo permite que el ser humano apropie el entorno que lo rodea (que incluiría: imaginarlo, conocerlo, fundarlo, adaptarlo, transformarlo, reeditararlo, recrearlo, apropiarlo, etc.), sino también, que el/la, se naturalicen (Marx, K. 1844). De hecho, la cultura, se entiende como un proceso interactivo de recreación cultural, dialéctico y de doble vía, que -en términos de Carlos Pinzón, Rosa Suarez y Gloria Garay1997- equivaldría a “identidad simbólica”, entendida como:

“el conjunto de marcas que permiten a las comunidades plasmar la impronta del trabajo en el cuerpo humano. Así chagra y cuerpo humano forman una dialéctica en la cual cada uno de los polos se convierten en el otro, el cuerpo es una chagra, la chagra es un cuerpo”.

1.2 La interacción entre diferentes culturas

La cultura como repertorio sistémicamente integrado, es el resultado de la memoria de cada grupo social particular, el cual provee los recursos para garantizar esta interacción. Mediante ello, el ser humano puede, por una parte, percibir, comprender, juzgar, expresarse, desarrollar conocimientos, actitudes ante la vida, proyectar ideas de futuro, etc.; y por otra, apropiarse el influjo del entorno, en un marco de intercambio continuo y dinámico entre el individuo, la sociedad y naturaleza. Este sistema permanente se recrea en un proceso social e histórico que se mantiene o transforma, en relación con la situación particular que se

está enfrentando. Con base en lo experimentado en el pasado, en las constricciones específicas que se están viviendo, y en los imaginarios del futuro que se quieren vivir. Dichas experiencias, constituyen los medios con base en los que el sujeto recupera su memoria, apropia su presente e inventa su futuro.

“...la gente de diferentes culturas no sólo habla diferentes lenguajes sino, cosa posiblemente más importante, habitan diferentes mundos sensorios. La tamización selectiva de los datos sensorios deja pasar algunas cosas y excluye otras, de modo que la experiencia percibida a través de una serie de filtros sensorios normados culturalmente es muy diferente de la experiencia percibida a través de otra serie. Los medios arquitectónicos y urbanos que crean las personas son manifestaciones de este proceso de tamización y filtración. En realidad son esos ambientes alterados por el hombre los que pueden enseñarnos como utilizan sus sentidos los diferentes pueblos. Por eso no se puede contar con que la experiencia sea un punto de referencia estable, ya que se da en un medio moldeado por el hombre” (Hall, E.T. 1986).

No sólo es transformado el espacio a través de “los medios arquitectónicos y urbanísticos”, también son humanizadas la selva, las llanuras, los páramos, las riveras de los ríos, los mares, etc.; los territorios dedicados a la minería, la agricultura, la ganadería, la agroindustria, la industria, el intercambio, etc. En todos los lugares en donde el ser humano puede “hacer vida”, coloca sus mojones de pertenencia y los signa con su cultura. El sistema cultural que crea cada grupo humano, en el marco de su propio contexto natural e interacción social, tiene un carácter específico. Cada cual conoce, identifica y distingue las condiciones del entorno en que interactúa: a. selecciona las maneras de ocupación de su hábitat más adecuadas a sus posibilidades; b. sabe como reaccionan sus congéneres frente a determinadas situaciones; c. puede simular los efectos de la presencia de agentes y fenómenos tanto endógenos como exógenos; d. comprende cuando se acerca a los límites del sistema. Y como allí esta su soporte vital y su futuro -salvo en constricciones muy extremas-, lo mantiene sin agotar su capacidad portante.

Paradójicamente, contrastando con las ideas homogeneizadoras de la modernidad, se pretende soslayar la diversidad de las culturas, imponiendo el metalenguaje propio de la llamada civilización, el desarrollo y del supuesto todopoderoso sistema de mercado. Empero, a pesar de lo inefable de la

cultura occidental y del interés de las clases dominantes locales de ser incorporadas -aunque sea como colonias- al primer mundo, las avanzadas de ésta, por imponerse sobre “las otras culturas”, sólo han encontrado a sujetos, seres dadores de sentido, que siguen construyendo su mundo a pesar de los embates de la economía política del sistema mundo moderno/colonial capitalista/patriarcal (Grosfoguel, R. 2006). Agentes que frente a la cultura occidental generan los más creativos *contradiscursos* y practicas de resistencia y, además, las más novedosas estrategias para incorporar lo ajeno sin perder la identidad. De manera que, la heterogeneidad de los sistemas culturales, resultado de la adaptación cultural de las diversas sociedades a sus ambientes particulares, son expresión más tangible de lo humano, y posibilitadoras de múltiples futuros posibles (Jacob 1982), soportados en diversas maneras de comprender el mundo, interactuar con el planeta, pensar y actuar desde la diferencia.

LA INTERACCIÓN CULTURAL

Otro componente fundamental para la recreación de un concepto de cultura tiene que ver con los procesos de hibridación, mediación o préstamos interculturales entre los sistemas culturales de los diversos sujetos que entran en contacto. Esta interacción o mestizaje ha sido especialmente significativa en los países del *sur* en donde conviven, por una parte, la diversidad cultural y étnica de los grupos sociales que los constituyen y, por otra, también, cohabitan sistemas culturales propios con otros ajenos, provenientes de los de los países del norte. En los últimos 50 años se han generado grandes transformaciones, sobre todo a raíz del avance de las comunicaciones y de la internacionalización de la economía, etc., que han llevado a los grupos sociales, de los países latinoamericanos, a confrontar situaciones mucho más complejas de las que se vivían previamente, lo cual se concreta en la interpenetración de múltiples discursos. Como lo señala Martín-Barbero, el mestizaje no es sólo el hecho racial del que venimos, sino la trama hoy de modernidad y discontinuidades culturales, de formaciones sociales y estructuras del sentimiento, de memorias e imaginarios que revuelven lo indígena con lo rural, lo rural con lo urbano, el folklor con lo popular y lo popular con lo masivo. Frente a la misma problemática García Canclini (1989) refiere cómo los países latinoamericanos son el resultado de la sedimentación, yuxtaposición y entrecruzamiento de tradiciones indígenas, rurales, del hispanismo colonial católico, y de las acciones políticas, educativas y comunicacionales modernas. “Pese a los intentos de dar a la cultura de élite un perfil moderno, recluyendo lo indígena y lo colonial en sectores populares un mestizaje interclasista ha generado formaciones híbridas

en todos los estratos sociales". Por tanto, más que la penetración descomunal e indiscriminada de los discursos del norte a Latinoamérica; y al interior de estos últimos, más que la imposición de los discursos de los sectores dominantes de la población sobre los subalternos, lo que se ha generado es una interacción e interpenetración entre discurso y contradiscursos.

"La comunicación se nos torno cuestión de mediaciones más que de medios, cuestión de cultura y, por tanto, no sólo de conocimientos sino de re-conocimiento. Un reconocimiento que fue, de entrada, operación de desplazamiento metodológico para re-ver el proceso entero de la comunicación desde su otro lado, el de la recepción, el de las resistencias que ahí tienen lugar, el de la apropiación desde los usos" (Martín-Barbero, J. 1987)

Lejos de presentarse la recepción y la adopción de discursos ajenos, mas bien el sujeto elabora un proceso en el que se toma lo ajeno, se traduce a códigos propios, se apropia y se recrea, en función de las necesidades del grupo social mismo. "La memoria cultural no trabaja con "información pura" ni por linealidad acumulativa, sino que se halla articulada sobre experiencias y acontecimientos, y en lugar de acumular filtra y carga (...) La clave está en tomar el original importado como energía, como potencial a desarrollar a partir de los requerimientos de la propia cultura" (Martín-Barbero, J. 1987). Los diversos grupos sociales reciben, entonces, por múltiples conductos infinidad de mensajes, de discursos, de patrones de actuación, de modelos de vida, etc.; es decir, sistemas culturales, muchas veces ajenos, que van, supuestamente, a sobreponerse y reemplazar a los que antes gobernaban la vida de dichos grupos, empero, lo que resulta sucediendo es bien diferente.

Es aquí en donde teorías como la de las mediaciones y conceptos como el de hibridación tienen pertinencia, básicamente porque el problema no está en el tipo de mensajes que se reciben ni en sus efectos, sino de cómo son apropiados realmente por los grupos humanos; como refiere Martín Barbero: "El espacio de la reflexión sobre el consumo es el espacio de las prácticas cotidianas en cuanto lugar de interiorización muda de la desigualdad social. Desde la relación con el propio cuerpo hasta el uso del tiempo, el hábitat y la conciencia de lo posible en cada vida, de lo alcanzable e inalcanzable Pero lugar también de la impugnación de esos límites y de expresión de los deseos, de subversión de los códigos y movimiento de la pulsión y del goce. El consumo no es sólo reproducción de fuerzas, sino también producción de sentidos:

lugar de una lucha que no se agota en la posesión de los objetos, pues pasa aún más decisivamente por los usos que le dan forma social y en los que inscriben demandas y dispositivos de acción que provienen de diferentes competencias culturales” (Martin-Barbero, J. 1987). La mediación o hibridación, al permitir a un grupo social, la incorporación de nuevos códigos, lógicas, modelos o programas, a su propio sistema cultural, garantiza a éste, desarrollar relaciones más exitosas con el entorno. De manera que, le permite ampliar la comprensión de su entorno, al incorporar situaciones ajenas a su propia memoria cultural y, además, le aumenta las posibilidades -gracias a ese conocimiento- para confrontarlas; también le faculta para recrear y/o reeditar sus propias estrategias y generar nuevos mecanismos de interacción entre estrategias originadas en diferentes sistemas culturales; por tanto, gracias a dicha interacción cultural, un sujeto -una sociedad, un grupo social y/o sus individuos- para confrontar diversas situaciones, que las que se pudieran generar endógenamente; y además viabiliza la formulación y gestión de un más amplio espectro de futuros posibles.

No obstante, en las dinámicas de recreación cultural, de un grupo social y/o sus individuos, la relación entre éstos diversos sistemas, producto de la historia cultural de los grupos sociales y de los individuos en un entorno particular, posibilita que cada cual, grupos o individuos involucrados, incorpore experiencias o conocimientos que considera necesarios y viables en la búsqueda de la construcción de una interacción con su entorno. Dicha interacción entre sistemas culturales diferentes no siempre favorece a todos los grupos sociales involucrados; por el contrario, se da una confrontación inequitativa entre los discursos de quienes ostentan el poder frente a los sectores subalternos; debido a que los primeros, si bien no controlan la recepción de los segundos, si lo hacen con la emisión.

1.3 identidad y procesos identitarios

Una de las acciones que realiza el sujeto –sociedad, grupo y/o individuos- en su proceso de socialización tiene que ver con distinguirse y diferenciarse frente al otro, e iniciar un proceso de *autorreferencia* que culmina con el desarrollo de la capacidad de identificarse a sí mismo, distinguirse del otro: dar cuenta desde el yo a su propia identidad. No es un procedimiento fácil ni carente de angustias, por el contrario implica que hay un mundo fuera de el/ella, que es ajeno y aunque semejante, también, diferente. La identidad inicialmente concibió como vinculada a la tradición, a la capacidad que desarrolla el sujeto para seguir siendo el

mismo a pesar de los cambios en el espacio social. Se refiere a una visión relacionada con un mito fundador: con una esencia inmodificable que se mantiene fija en el origen como legado de los ancestros y afincada en el pasado. De modo que, ésta se inscribe en el ser y su enraizamiento se refuerza en la constante repetición que concreta el proceso de socialización. En su arraigo constituye la psique del sujeto (Wade 2002). El cuerpo del hombre y de la mujer no son sólo genes, son constituidos por la formación social de la que forman parte y por ello se establece en los hábitos corpóreos: son construidos -tanto el uno como la otra- socialmente.

Las anteriores aproximaciones llevan a pensar que, merced a la tradición, en un mismo proceso de socialización, varios sujetos podrían generar identidades similares, pero esa situación cambia radicalmente en la contemporaneidad, al ampliarse la gama de contactos entre los sujetos y la movilidad de ellos frente al territorio. Dichos sujetos que en las primeras etapas de su vida compartían sus medios de interacción frente al entorno que los soportaban, y entre sí podrían hablar de un nosotros, en etapas posteriores, resultan localizados en espacios opuestos identificándose entre si como otros. La identidad varía no solo por los contenidos que vehicula el sujeto en relación con el otro, sino en relación con el contexto social en que éste se soporta. Dependiendo de los variados ambientes el/ella pueden variar su identidad: en ocasiones un joven puede seguir el rol de estudiante, posteriormente, el de miembro de una barra brava los fines de semana, así mismo, como parte del parche del barrio, etc., y en cada ocasión cada identidad escenificada puede resultar opuesta a las otras. Las identidades cobran significado a partir de fuentes diversas y de su interacción. De modo, que además de ser situacional un mismo individuo puede dar lugar a la convivencia de varias identidades, dependiendo del lugar y del momento que se esté viviendo.

La identidades en la contemporaneidad al no ser estables en el tiempo, más bien se caracterizan por lo efímeras y por estar armadas de retazos. Otra de sus características de estos tiempos, es que no son totalmente puras y siempre están en proceso y en construcción. Se configuran no en el pasado ni en lo que se está viviendo, por el contrario, en lo que se espera llegar a ser. Trascender de la identidad de un sujeto individual a identidades colectivas conlleva la ampliación de la complejidad, pero a su vez permite observar sus procesos de transformación y las relaciones que ello implica, en especial con el poder. Situaciones en las cuales grupos culturales tradicionalmente oprimidos terminan mimetizando o adaptándose, en situaciones adversas, a lo que no son para ser vistos como *los otros* quisiera que fueran. Y luego, cuando la situación adversa

cambia, corren el disfraz para volver a ser lo que son, lo cual podría señalarse, por ejemplo en el caso indígena, procesos de *re-etnización*.

Conviene destacar la conveniencia de ampliar la indagación en torno a cómo se configura y cómo se transforma la identidad en grupos humanos como los que conviven en las diferentes regiones del país, pero de manera más relevante apuntar que más que ausentes de identidad, lo que necesitamos es indagar en profundidad su constitución: conocerlas y entender sus dinámicas. Y esta es, definitivamente una tarea para abordar desde la praxis gubernamental.

1.4 Alteridad: construcción con el otro

El punto de partida de la concepción y concreción del microcosmos de nuestra sociedad tendría que ver con incluir indagaciones en contextos de interacción de diferentes subculturas, ya no culturas puras, aisladas ni autónomas, ni autocontenidas sino las que se constituyen o se transforman en la contemporaneidad. Profundizar a propósito de situaciones complejas en donde entran en interacción múltiples sujetos con diversos universos simbólicos. Situaciones éstas, en las que sea necesario adoptar, una *hermenéutica de la interacción*, de la apropiación y resignificación de las prácticas y representaciones culturales, es decir, un replanteamiento, ya no de unidades aisladas, sino alteridades configuradas en un espacio del intercambio, el conflicto y reconstrucción constante (Uribe, M^a.V. y Restrepo, E. 1997).

La identidad del sujeto, al constituirse, requiere ubicar al *otro* fuera, a ese otro diferente, que por no ser yo, obra siguiendo otros patrones, imagina desde otros referentes, y conduce a que dicho sujeto conciba a ese otro como una amenaza. Desde esta perspectiva el reto de acercarse a lo desconocido es superado por no mantener al otro al margen. Pensar en la construcción social del territorio desde la alteridad conlleva el encuentro desde, con y para el *otro*. Superar la necesidad reprochablemente humana de mantener al otro fuera, comporta la mayor dificultad en la construcción social intersubjetiva, por lo que conviene señalar esta tarea como primordial en la recreación de la acción desde el gobierno. Los sujetos permanentemente se encuentran con *lo otro* y confrontan sus maneras de interactuar con su entorno con las de los *otros*. No siempre se mantienen al margen de esas maneras ajenas, por el contrario, la historia de su *corpus* cultural es la de la incorporación de las prácticas de *los otros* que le resultan aprehensibles, y útiles en su propio entorno.

Al formular y gestionar para el *otro*, sin el/ella, tradicionalmente se recurre a reducir la complejidad mediante simplificación: tipologizar o estigmatizar al *otro*. Conociendo algún rasgo proyectado el todo que necesito. Me pierdo de conocer su verdadera dimensión y lo reduzco a su mínimo. Me pierdo de, en términos de Castillejo: recuperar la alteridad como diferencia. Comprender que entre más diferente sea ese *otro*, mayores son las posibilidades de enriquecimiento en la interacción y de avanzar hacia lo inédito y lo posible. Se refiere esferas públicas cuyo origen y desenvolvimiento es la alteridad como diferencia, cuyo propósito es la para la construcción intersubjetiva y cuyo destino es la creación. Esferas públicas cuyas soluciones jamás serán respuestas preconcebidas, trasplantadas de otras realidades.

2. MATRIZ DE LA GRAMÁTICA CULTURAL EN LA APREHENSIÓN TERRITORIAL: ámbitos de interacción entre el sujeto y el lugar de vida del sujeto

¿Cómo construye el sujeto su vida y sus interacciones con otros, teniendo como soporte y cimiento un espacio específico? Más que avanzar en una delimitación estricta, la intención es avanzar en la concepción de una gradación que permita dar cuenta de la movilidad o del desplazamiento del sujeto en dicha esfera. Se refiere a la necesidad de entender los componentes, dinámicas y relaciones que determinan cómo el ser humano interactúa con el espacio que lo circunda. Es decir, a través de qué medios el ser humano consigue conocer, intervenir, transformar, ocupar, asignarle un significado dentro de su universo simbólico y apropiarse, su lugar de vida. Además interactuar con el *otro*, construirse en la intersubjetividad. ¿En qué ámbitos construye y es construido el sujeto? La gradación a la que se está aludiendo, podría apoyarse en un trabajo relacionado con la cultura en la apropiación del espacio, fundado en los trabajos de Edward T. Hall y Antoine Bailly (Franco 1999, 2008, 2008a). En ese escrito se identificaron diferentes esferas: la íntima, la familiar o de la unidad doméstica, la del vecindario, el barrio, la localidad, y los ámbitos macroespaciales: la ciudad, la región, la nación y lo global. Aquí no se pretende postular una gradación para examinar la dinámica fluctuante de la esfera pública, sino iniciar una discusión al respecto de la conveniencia de avanzar en miradas que puedan dar cuenta de las características de una concepción de esfera pública que se acerca más a una realidad colombiana. Los ámbitos, planteados a continuación fueron inferidos a partir de su identificación por parte de los sujetos que formaban parte de los grupos sociales estudiados, por tanto dicha clasificación no es susceptible de ser generalizable; por el contrario se considera que

sólo tiene vigencia para dichos grupos en el tiempo y espacio referidos. Para efectos de su estudio, se tuvo en cuenta, por una parte, las características básicas de las relaciones sociales que se tienen en cada ámbito. Por otra parte, la intensidad de interacción y la proximidad que tenga el ser humano con el ámbito en sí. Y por último, de la capacidad que el sujeto haya desarrollado para ejercer control y dominio sobre el ámbito; es decir, hasta qué punto él es protagonista en su devenir o, por el contrario, no tiene injerencia alguna sobre éste. Los ámbitos identificados fueron: el íntimo, el lugar de vida de la unidad doméstica, el vecindario, el barrio o la vereda, la localidad y el macroterritorio.

El ámbito íntimo incluiría, de la clasificación referida a las unidades de apropiación al propio cuerpo, el gesto inmediato y el caparazón formado por la burbuja entrañable del ser humano, de la cual sólo él es sujeto. En su ámbito íntimo cada quien es sujeto, tiene todas las posibilidades de transformarlo o conservarlo de acuerdo a sus intereses.

El segundo es el ámbito de la unidad doméstica o la unidad habitacional del grupo familiar. Éste puede ser una casa o una rancha (que puede estar terminada, en proceso de construcción o levantada en materiales provisionales), o un apartamento o “pieza” independiente o con servicios (baño y cocina) compartidos; o en el caso indígena, una casa con su pan coger y lotes para el cultivo o ganado. En el ámbito de la unidad doméstica, ya no es sujeto cualquiera de sus miembros, sólo pueden serlo de manera explícita el jefe del hogar o el de la unidad doméstica, o de manera soterrada, su cónyuge, quienes son los únicos que pueden decidir transformarla parcial o radicalmente, o conservarla sin modificaciones. Tanto en el ámbito íntimo como en el lugar de vida de la familia o unidad doméstica, sus protagonistas desarrollan una actitud instintiva de control y dominio sobre estos; es decir, que el carácter predominante de la relación, es la territorialidad del sujeto y/o su unidad doméstica frente a los otros.

El tercer ámbito es el del vecindario, que es una instancia entre el lugar de vida de la unidad doméstica y el barrio o el vecindario. Éste trasciende el ámbito familiar adentrándose en el social; por tanto, es el que articula y/o divide los dominios privados y públicos. Cualquier unidad doméstica quisiera estructurar un enclave cultural, al compartir el mismo territorio, con sus parientes en un mismo vecindario. Éste es además, el lugar en donde se tejen las relaciones con los vecinos, la interacción de las unidades domésticas que entran en contacto que puede alcanzar un grado de familiaridad mayor que si fuera de parentesco. De modo que, familiaridad, afinidad social y la cercanía entre vecinos puede facilitar el desa-

rrollo de acciones de interés común: varios vecinos pueden ponerse de acuerdo para construir el alcantarillado, los andenes, en la parte anterior de sus viviendas; solicitar conjuntamente el cambio de la postería eléctrica de cuadra; también adornar, con el concurso de todos los vecinos, las calles con festines y adornos en épocas de Navidad; y obtener de la parroquia la adjudicación de un paso o estación del Viacrucis en Semana Santa. No siempre la constante tiene que ver con el trabajo comunitario dentro de una vecindad, sobre todo en la ciudad; de manera que, en ocasiones los mayores conflictos en un barrio, se dan principalmente entre vecinos. Luego entonces, en un vecindario, puede tener lugar, por una parte, la prolongación del lugar de vida de la unidad doméstica y por tanto, cada uno de los sujetos de éstas pueden tener injerencia en la transformación o conservación del ámbito de acuerdo a sus propios intereses, siempre y cuando éstos, interpreten en bienestar común. Y por otra parte, el vecindario, se conforma como el escenario en donde el sujeto percibe que dejó atrás su hogar, su lugar conocido, comprensible, y controlable, para dar paso a la calle, y con ella, lo ajeno, desconocido e inesperado; de modo que, en el ámbito del vecindario se puede escenificar la ruptura entre los dominios públicos y privado

En el ámbito del barrio como en el de la vereda, toman cuerpo los referentes que le permiten a un sujeto (individuo, unidad doméstica o grupo social) ubicarse en el territorio. Allí están presentes los elementos básicos que constituyen los códigos de movilidad y orientación: sendas, ríos y quebradas... Los mojones de referencia: una tienda o un paradero, la casa de un vecino o la propia... Los nodos o puntos de encuentro. Los límites o bordes naturales o contruidos de un determinado territorio. Los sentidos de movilidad: arriba-abajo; adelante-atrás, o las coordenadas cartesianas (Norberg Schulz 1980) . El ámbito en donde se aprenden los códigos culturales de orientación en un territorio, son entonces, el barrio. Cada sujeto luego de haberlos interiorizado, los intenta aplicar en cualquier otro lugar; y de hecho a pesar que no obtenga los mismos resultados, gracias a éstos, logra ubicarse en el mundo. En el barrio se expresan, como ya se mencionó, a nivel microcósmico lo que ha acontecido en las sociedades en que éstos están inscritos. Ámbitos que resultan ser escenario de alianzas y conflictos, pero también de continua creación de las relaciones sociales y de la construcción intersubjetiva.

El quinto ámbito es la localidad, que tiene un carácter más nominal que tangible para los habitantes del territorio. La localidad como ámbito que trasciende al vecindario, al barrio, permite comprender las redes sociales y políticas que en ésta tienen lugar, y a su vez, ejemplificar la trascenden-

cia de las redes de parentesco en la inserción de un grupo en un entorno particular. No obstante, las posibilidades de que los sujetos del barrio puedan tener injerencia en la formulación de políticas o acciones para el desarrollo local son inciertas. Y el sexto ámbito que de cierta manera sintetiza a los anteriores, se refiere o a la ciudad, o la región, o a la macro-región, o a dos de las anteriores, o a las tres simultáneamente. El territorio correspondiente con este ámbito, puede ser un extenso globo de terreno (departamento, región propiamente dicha, segmentos de territorios no necesariamente integrados o articulados por los corredores espaciales resultantes de la percepción que se tiene al atravesar esta área a pie o en un medio de transporte).

Un ámbito de especial interés es el barrio, entendido como espacio humanizado y humanizable, concebido y edificado a escala humana. Allí el ser humano se siente ubicado y orientado, y, principalmente se siente parte. El barrio, ubicado entre el intersticio de los ámbitos apropiables y los enajenables, adquiere una connotación especial: allí se adquiere la gramática para ser agente en la construcción cultural del territorio. Una gramática que se extrapola de los espacios privados y se perfecciona en la primera esfera pública. Gramática que podría desplazarse y constituir en los sujetos la capacidad de ser agentes en la construcción de la localidad, la ciudad, la región, y porque no, el mundo.

A continuación se plantean unas ideas iniciales para la comprensión de la gramática de apropiación cultural del territorio. En los ámbitos privados los seres humanos son agentes en la configuración y recreación de estos. Ellos/as pueden mantenerlos o transformarlos parcial o radicalmente, tomando como base sus sistemas culturales, sus anhelos, sus aspiraciones, sus intereses, introducir sus universos simbólicos, imaginarios y sus códigos culturales. Allí está representado todo su ser. Son estos ámbitos apropiables por el sujeto.

De otro lado, en los ámbitos sociales lejanos, la localidad y el macro-territorio sucede lo opuesto, el ser humano, pareciera, no tener mayor control ni posibilidades de tener injerencia o influencia sobre las decisiones que afecten el devenir de estos ámbitos. Su participación en ellos es insignificante y en el mejor de los casos superficial. De hecho, los elementos tangibles e intangibles de los sistemas culturales del hombre y la mujer no tienen representación allí. Son entonces, los ámbitos sociales lejanos, enajenables para el sujeto.

El lugar de vida: entre lo apropiable y lo enajenable

Lo apropiable para el sujeto es en términos de Mircea Eliade, el cosmos: sus lugares fundados, sus ámbitos significativos en donde construye sus espacios de acción y representación y creación. Lo enajenable, por el contrario es, siguiendo a Eliade, el caos: “lo no consagrado, por consiguiente, sin estructura ni consistencia, en una palabra, amorfos” (Eliade, M. 1957). Se podría agregar también, lo desconocido, incomprendido y no distinguible.

En los ámbitos privados los seres humanos son agentes en la configuración y recreación de estos. Ellos/as pueden mantenerlos o transformarlos parcial o radicalmente, tomando como base sus sistemas culturales, sus anhelos, sus aspiraciones, sus intereses, introducir sus universos simbólicos, imaginarios y sus códigos culturales. Allí está representado todo su ser. Son estos ámbitos apropiables por el sujeto.

De otro lado, en los ámbitos sociales lejanos, la localidad y el macroterritorio sucede lo opuesto, el ser humano, pareciera, no tener mayor control ni posibilidades de tener injerencia o influencia sobre las decisiones que afectan al devenir de estos ámbitos. Su participación en ellos es insignificante y en el mejor de los casos superficial. De hecho, los elementos tangibles e intangibles de los sistemas culturales del sujeto no tienen representación allí. Son entonces, los ámbitos sociales lejanos, enajenables para el/ella.

¿Se podría recrear la sociedad territorial desde el barrio o la vereda? Son éstos en donde se construyen relaciones significativas del sujeto con su lugar de vida. Es en éstos, en donde se recrean sus relaciones de parentesco y donde se construyen las redes de afinidad. Allí ellos/as, recrean sus relaciones de producción y sus mojones y enclaves culturales (Franco, 1997). La conexión vital entre el ser y su lugar de vida, se inicia en el barrio. Allí comienza la generación de lazos de pertenencia con el territorio y a través de éste, con la ciudad. Pero también, es el barrio en donde el sujeto toma distancia de la ciudad e ignora sus compromisos y responsabilidades de construir y construirse con y e lo público: el lugar de vida apropiable por y para todos. De manera que, el sujeto deviene en *homo urbanus*, en ciudadano, en el barrio y la ciudad solo puede humanizarse aquí.

Difícilmente se podría decir, que se están construyendo autonomía y autogestión locales, sin embargo, conviene afinar el foco. Estas iniciativas sin duda son el germen de nuevos espacios públicos que, en escalas, ritmos y con base en gramáticas culturales, diferentes a los institucionales, que, según Bolívar (2001), “expresan nuevas formas de ciudadanía, ma-

neras alternativas de construir democracia, y por esta vía, de redefinir lo público y lo político”.

Sin embargo, En el barrio, en la vereda en la ruralidad, es decir en el vecindario, se generan situaciones en las cuales el sujeto puede aparecer como agente: la construcción de las obras de interés comunitario tales como los servicios de infraestructura, la escuela, la iglesia, la guardería comunitaria, las canchas deportivas; también, la construcción y el diseño del andén del frente de su vivienda y de su vecindario inmediato. Mantiene además, la condición de sujeto, en eventos especiales de carácter litúrgico relacionados con los ciclos vitales del territorio, tales como montar el paso de la cuadra para la ceremonia de Viacrucis, en Semana Santa, o adornar con festones y dibujos las vías en navidad. Por otra parte, él o ella asumen o son llevados por las circunstancias a auto-marginalizarse total o parcialmente del devenir del barrio. Dejan de lado iniciativas en las cuales ya no sienten interpretadas sus aspiraciones o perciben el afán propagandístico e interesado de los promotores; estas pueden ser la construcción del salón comunal, la tienda u otra microempresa comunitaria, y principalmente, los eventos de carácter social tales como manifestaciones políticas, bazares, reuniones comunitarias, conmemoraciones litúrgicas o religiosas, fiestas y celebraciones.

El sujeto en el barrio o en la vereda permanece enfrentado a una paradoja: convertirse en agente o mantenerse al margen. Se preocupa éste, sólo en mantener su protagonismo en lo que sí afecta directamente sus intereses. Básicamente, participa en la transformación de los lugares que percibe como la prolongación de su casa; ámbitos estos, que puede considerar dentro de sus dominios privados. De manera que, los dominios públicos de la vida urbana, más que concernientes con él, son distantes y ajenos. El barrio y el vecindario estarían en el intersticio entre lo apropiable y lo enajenable. No obstante, el estar ahí los faculta para formar parte o de lo uno o de lo otro o de ambos. Lo anterior les da una importancia inusitada: conociendo y comprendiendo su territorio.

3. CIENCIAS HUMANAS, GESTIÓN DE LO PÚBLICO Y ESPACIO

Examinar el papel de las Ciencias humanas y, principalmente, la Geografía en la concepción y gestión de una Administración de lo Público, en un país que, como Colombia, cuenta con una diversidad cultural y complejidad social, que cada vez se extienden y adquieren connotaciones más erráticas. La antropología, la historia, la filosofía y algunos campos de la sociología, tradicionalmente se han preocupado más por la reflexión, el

análisis y la interpretación de las problemáticas y fenómenos que afectan a la sociedad, sin embargo, apenas el trabajo social y la geografía avanzan hacia la intervención tanto en la formulación como en la ejecución de acciones para transformar dichos fenómenos y problemáticas. Por su parte, la administración de lo público permanece tan presionada por la formulación y gestión de estrategias, planes y programas, por mostrar resultados que, en no pocas ocasiones tiene que enfrentar sus tareas sin el conocimiento suficiente de la realidad que espera intervenir.

Inicialmente se consideraría que la opción más viable debería ser pensar un campo de confluencia que, motivado por la generación de respuestas a las problemáticas más sentidas de la sociedad, propiciara el encuentro de los componentes más pertinentes de las disciplinas señaladas. El núcleo básico estaría entonces en los espacios de encuentro y/o desencuentro entre la geografía y la administración pública, teniendo como marco a las ciencias humanas.

3.1 Colombia: entre la modernidad esquivada y la diferencia

A continuación retomo una discusión delineada anteriormente en el marco del XIV Congreso internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Clad. En esa ocasión apuntaba cómo Colombia, cuya mayor fortaleza consiste en ser uno de los países del planeta con mayor diversidad cultural y complejidad social, tradicionalmente ha vivido dicha condición como problemática. Paradójicamente, ésta es leída como su mayor debilidad, como la incapacidad de homogeneizarse e integrarse con el mundo occidental, también, como la imposibilidad de dejar de ser lo propio y de llegar a ser *lo otro*: lo de fuera y ajeno. Esa misma condición, por tanto, ha sido intervenida sin contemplaciones. Sin duda lo que menos le interesa a unos y otros dentro de la nación, es que llegásemos a comprender lo extraordinario de la confluencia de nuestra diversidad y complejidad, y de la apertura de potencialidades que se desplegarían producto de esa interacción: múltiples mundos posibles, producto de la diferencia (Franco 2009). En este apartado se retoman elementos propios de la perspectiva geográfica ambientalista (Angel Maya 1995, 1991, 1990, 1988; Molano 2005, 1990), y el pensamiento y la práctica decolonial que tiene en la geografía su enfoque poscolonial (Barnett 2003).

Insistir en la potencialidad y los mundos posibles (Escobar, 2005) que abriría esa diversidad y complejidad, parece generar reacciones abiertamente negativas: ¿cómo insistir en destacar lo premoderno, étnico, popular, etc., y perder la posibilidad de ser vistos como modernos y occidentales? La

ausencia de comprensión de la complejidad y diversidad de la sociedad colombiana, en lugar de propiciar pesquisas en torno suyo, genera, en la contemporaneidad, las reacciones más retardatarias, ignorantes y soberbias: en unos casos, ignorar e invisibilizar como instrumento para ahogar o extirpar ese conjunto de cualidades. Y en otros, propiciar el despliegue de las fuerzas del mercado, como aplanadora de la diferencia. En ambos casos teniendo como objetivo lo mismo: allanar la complejidad y la diversidad cultural. A mayor dificultades y obstáculos por esta condición paradójica, menor interés, y peor aún, menores iniciativas y recursos que propicien espacios para la construcción social desde de la diferencia (Franco 2009, 2009a). La geografía ha introducido discusiones en las que tradicionalmente se ha buscado destacar lo que tradicionalmente se ha negado y/o invisibilizado en lo que se ha llamado la geografía postestructural (Harrison, 2003; Clarke, 2006).

Un año más tarde indagando por las relaciones entre administración pública, academia y realidad social, encontraba que la paradoja señalada arriba no era muy diferente en este campo relacional Franco 2010. De hecho, la administración pública se ha desenvuelto sin fuertes vínculos con la academia; está última, más preocupada por mantener sus vínculos con el primer mundo que por construir conocimiento científico que impacte la realidad colombiana, se mantiene subordinada al llamado colonialismo científico (Angel 1995, 1991,1990; Fals Borda 2000). De modo que partimos, por un lado, de una administración de lo público y una academia descontextualizada, y por otro lado, la complejidad y diversidad de la sociedad colombiana, que a cada momento se dinamiza merced al errático entorno político, económico, ambiental y del contorno externo. Si hay un abismo entre la construcción de conocimiento social y de capacidad de interpretar la realidad colombiana, el abismo es aún mayor entre estas últimas y la administración pública colombiana. Ello se expresa en la incompreensión desde la administración pública de la diversidad cultural de los múltiples sujetos sociales que constituyen la nación y de la generación de inconmensurables problemáticas que mantienen a dichos sujetos en permanente confrontación. Estas condiciones conllevan la ausencia de mecanismos para la resolución de conflictos en ámbitos en donde prima la diferencia y la complejidad.

Por tanto los interrogantes que orientan esta indagación sobre la relación entre geografía y las ciencias humanas frente a la administración de lo público son: ¿Qué conocemos de la constitución de las entidades territoriales y de sus relaciones con el entorno humano y material? ¿Cómo se producen las entidades territoriales y los espacios que las

soportan? ¿Son las organizaciones y las entidades públicas concordantes con el medio social y con el soporte material particular que les da sentido? ¿Cómo avanzar en la construcción de conocimiento y de procesos de gestión que se centre en nuestra propia realidad, en las condiciones de los sujetos que la constituyen y, en el mismo sentido, ¿cómo liberarnos del colonialismo científico que distorsiona la posibilidad de dar cuenta de nosotros mismos, de nuestro entorno particular y de desarrollar una administración pública reconozca las especificidades de los diversos espacios que componen esta nación?

3.2 Sociedad, espacio y administración de lo público

Conviene arriesgarse a pensar de manera diferente a como se ha pensado: ¿Es posible hacerlo desde los márgenes. Del mismo modo, qué significaría evidenciar que se mantiene una administración pública institucionalizada o estatal, del mismo modo, que otras prácticas colectivas, que enfrentan problemas del interés común pero que no necesariamente se gestionan desde lo estatal (Lozano 2005). Cómo avanzar en otros caminos que más que focalizarnos en conectarnos con el primer mundo o el mundo moderno o el mundo occidental, nos conecte con nosotros mismos y con nuestros propios espacios de identidad (Harvey 2007).

Asistimos a un reposicionamiento de lo espacial. Éste ya no es la categoría *a priori*, subordinada al tiempo, no la entidad neutral a la que solo podríamos referirnos por su adjetivación, a partir de su contenido. Se refiere al espacio en la contemporaneidad como entidad orientadora y en buena medida determinante. Hablar de la constitución de la diferencia, de la diversidad y de la complejidad, nos remite al espacio que ya no solo es contenedor sino, además, esencia y sustancia. Cómo pensar una entidad territorial, una organización y una acción pública sin partir del espacio que las soporta. Cómo comprender la particularidad y especificidad de éstas, sin partir de las relaciones espaciales que las fundamentan. Al referirse a dichas relaciones no solo se alude a sus características ambientales, geomorfología, cobertura vegetal, etc., sino también, a su ubicación frente a escalas mayores y a los circuitos del capital (Delgado, 2003; Harvey, 1998). Y quizá lo más definitivo las relaciones sociales y culturales que solo un espacio con las condiciones referidas, podría ser consecuencia.

Es el espacio el que provee el encuentro entre sociedad (explotación económica, formas de dominación y subalteridad en el ejercicio de poder, diversidad cultural entendida como obstáculo, pobreza-concentración

de la riqueza, desigualdad e inequidad) y naturaleza. Y que además, es el que pone en evidencia el efecto de los grandes problemas sociales, ambientales, políticos, culturales políticos y económicos presentes en sociedades como la colombiana: se está *at portas* de una estridente ebullición tangible y visible gracias a la espacialización.

Pareciera que hablar de lo espacial se reduce a dos polos: el local y el global. Pareciera por momentos que convendría centrar los esfuerzos en el desarrollo local, en la descentralización y en el empoderamiento de las comunidades. Así mismo, en las múltiples globalizaciones, que desde lo local, se desplegaban en lo macro y eran revertidas de nuevo a lo local. Situados los intereses en polos tan diametralmente opuestos, la capacidad de producción de conocimiento y de vínculos de interacción con la realidad se redujo sustancialmente, de modo que en nada se avanza en confrontar los grandes problemas espaciales: la desintegración territorial, las inequidades regionales y el aislamiento local. Con base en lo anterior emergen los siguientes interrogantes que, sin duda dinamizarían a una administración de lo público con arraigo espacial ¿Qué ignoramos de los componentes del espacio?, ¿qué no comprendimos de su constitución? No obstante, ha sido, sigue y adquiere especial relevancia en la contemporaneidad, examinar y apropiarse el espacio, por su carácter comprensivo y su capacidad de dar sentido a las dimensiones sociales, culturales, políticas, económicas, en su relación con el mundo natural.

La ciencia de la espacialidad, logra adjetivar y dotar de un carácter especial los sujetos con quienes interactúa. Ya no podría continuar siendo invisibilizado ni considerado como neutral. Ello, sin embargo, no fue previsto por otras disciplinas sociales como la administración pública que han reducido los campos atinentes al análisis espacial y a la gestión territorial que progresivamente fueron perdiendo vigencia y capacidad explicativa de los fenómenos propios de la contemporaneidad. Los posmodernistas tomaron muy en serio la teoría, en especial al poner de presente la manera como el espacio solo podía explicarse a partir de un amplio entendimiento del capitalismo, desarrollo desigual y división espacial del trabajo. Las necesidades del capital en la contemporaneidad, impacta en la configuración de la región.

El reconocimiento de la singularidad espacial como determinante de la administración pública se amplía al introducir la lectura multiescalar de éste, la cual puede dar cuenta de procesos sociales, culturales, políticos, económicos y ambientales a variadas escalas espaciales. De modo que éste como unidad de referencia para el análisis se constituye en la base

que articula los diversos espacios a escala planetaria. Por tanto, el análisis espacial debe estar en el centro de las preocupaciones de los estudios territoriales (Hiernaux, 1991).

3.3 Espacio, diferencia y alteridad

Hablar de la relación entre el espacio y *lo público*, en general, sin sujetos y en abstracto, conlleva adentrarse en laberintos insondables, en textos sin carne, sin vida y sin corazón. Ese *lo público* para ciudadanos ideales y disciplinados, en donde todos tienen las mismas nociones del bien y del mal, de lo justo y lo correcto, de lo conveniente y de lo adecuado, ¿tendría sentido en algún lugar? Definitivamente en un mundo como el nuestro, en un país como Colombia, no. Aquí necesariamente tendríamos que acudir a otras miradas a otros universos simbólicos, en donde tengan lugar múltiples visiones del mundo, diversas maneras de ser, hacer, pensar, de un lado, recuperar el pasado, actualizar el presente e imaginar futuro, de otro (Tuan 2007 [1974]). Ese *lo público* que necesitamos aquí, tendría que ser un espacio por construir. Un ámbito, en el que todos cupiéramos, en donde todos nos sintiéramos representados, en donde una agresión contra dicho ámbito, sería considerada como una agresión contra todos y por tanto desencadenaría una reacción unánime en su defensa. Tendría que ser un espacio por pensar, por negociar, por gestionar y por repensar, ajustar o rehacer constantemente, es decir, abierto a las posibilidades. Ese ámbito de intercultural y complejo de nuestro *lo público* que interesa aquí, es el que se construye desde las diferentes escalas que soportan al sujeto: lo privado, lo microsocioal, lo cotidiano, pero que necesariamente es correlato y constructor de lo global (Franco 2010).

Como alcanzar formas de acción pública desde modelos interculturales por construir en los que el eje de gravitación sea el profundo conocimiento del otro, en los que se parta de que la transformación de las condiciones actuales, están en el encuentro con ese otro diferente, en la interacción, en la actualización de concepciones como el dialogo de saberes (Fals Borda 2000). El territorio como construcción social, y visiones como un nuevo cosmopolitismo, planteado por Harvey, en el que entre más se conoce del otro, menos interés se tendrá en subyugarlo, se constituyen en un sugerente filo para pensar en una acción pública, no solo global, sino local, regional y nacional, concebidas a partir de la construcción social y de la confluencia entre justicia, equidad y razón (Harvey 2007) y por supuesto, fundada en la alteridad.

En este itinerario es imprescindible, como ya referimos arriba, acercarse a conceptos como cultura, identidad y alteridad, y estos en relación con su escenario y sustancia: el espacio, que en buena parte, les da sentido y condiciones de posibilidad a la diferenciación y a la autorreferencia (Tuan 2007 [1974]). Es por tanto, cobra sentido la discusión sobre la diferencia y con ésta la de la heterogeneidad, en oposición a la homogeneidad y universalidad que ofrece la modernidad que aun hoy despliegan sus instrumentos *neo-colonizadores* que de la misma estirpe *colonial*, lograron extrañar a los supuestos *colonizados* de sí mismos (Said 2004) sino, más bien, como medios para conocer, reconocer y apropiarse *el magma social* que constituye la construcción intersubjetiva en Colombia: los universos de posibilidades y la recreación de sentidos que cobran sentido en el espacio, mediado por la diferencia (Said, 2004, Zemelman 2000, Franco 2005, 2007). De modo que los espacios consisten, entonces, en palimpsestos, que en cada lugar reflejan su propia trayectoria histórica. La escuela de localidades de los geógrafos posmodernistas, sustentan que los procesos sociales se desarrollan diferencialmente en cada lugar. Causalidad y localización están entrelazados (Tuan 2007 [1974]). Lo referido recoge algunos lineamientos del proyecto de investigación Modernidad y Colonialidad, centrado en iniciativas para pensar y obrar desde lo propio y hacia la construcción de otros mundos posibles (Escobar 2005, 1996; Mignolo, 2005).

3.4 Sujeto, culturas populares y construcción territorial

En la llamada contemporaneidad, países como el nuestro y los que lo circundan, solo tendrían una única opción: el cóctel compuesto por capitalismo, globalización y desarrollo. La sociedad, la cultura y el espacio parecería homogeneizables por el desencadenamiento de las fuerzas de mercado. Todo ser humano que no haya incorporado dentro de sí, procesos económicos inherentes a las llamadas productividad, competitividad, emprendimiento, no tendrán lugar en este el nuevo-viejo mundo globalizado. Frente al panorama señalado ¿qué hacer?: definitivamente, frente a la más grandiosa diversidad de nuestro continente, la más juiciosa búsqueda de mundos posibles. Sí tenemos otra opción: concebir y planear el mundo que estemos en capacidad de construir.

Frente a lo referido arriba, se han abordado el encuentro entre la geografía en el marco de las ciencias humanas, frente a la posibilidad de pensar una administración de lo público para una sociedad como la colombiana, en la que prima la diversidad cultural y la complejidad social. La nueva condición del espacio ya no como entidad neutral y calificable solo por su contenido,

sino como un soporte vital y constituyente. Este campo de encuentro permitió avanzar en una discusión en la que se recupera la alteridad como diferencia en la producción de esferas públicas para la especificidad del país. No obstante esta discusión preliminar, que más que certezas identificó algunos filamentos para continuar la indagación y muchas preguntas.

Pero, ¿cómo avanzar en una pedagogía que permita al sujeto (individual/colectivo), trascender en su condición de agente a espacios sociales más amplios: la localidad, la ciudad, la región?. Considerar que ello es propio, apropiable, susceptible de ser intervenido y transformado. Comprender que en el mundo la vida tenemos una condición irrenunciable de agentes: protagonistas de su pasado, presente y futuro, y que las historias de ese territorio son las historias de las culturas populares que han tenido su lugar de vida allí.

Uno de los interrogantes abordados consiste en ¿cómo comprender las dinámicas culturales a partir de las cuales se intervienen en los niveles locales, glociales y globales (Santos) de los problemas públicos y los conflictos sociales? Y además ¿Cómo dar cuenta de la diversidad de medios culturales que, con el mismo propósito señalado arriba, se despliegan en una sociedad de la complejidad social y de la diversidad cultural como la colombiana?

Entender la manera como el ser humano se apropia el espacio en el que vive y que lo soporta conlleva conocer la cosmología y cosmogonía, memoria, formas de interacción social, y demás medios que desarrolla él o ella para apropiarse del entorno lo necesario para suplir sus necesidades, y, además para apropiarse su presente, recuperar su pasado, e inventar el futuro deseado. Por tanto, se apunta a la necesidad de entender los componentes, dinámicas y relaciones que determinan cómo el ser humano interactúa con el espacio que lo circunda. Es decir, a través de qué medios consiguen conocer, intervenir, transformar, ocupar, asignarle un significado dentro de su universo simbólico y apropiarse, su lugar de vida; y, principalmente interactuar con el *otro*, construirse en la intersubjetividad.

Un territorio en donde confluye una extensa y amplia diversidad cultural y, a su vez, una inaprensible complejidad social, pone en cuestión las herramientas teóricas de comprensión e intervención gubernamental, de recuperación del pasado, de apropiación del presente y de los métodos para prospectar su devenir. Por ello, una condición para un gobierno para la participación parte de la generación de un conocimiento estructurado,

sistemático y continuo, sobre lo propio que debe incorporar, como uno de los ejes fundamentales, el mejoramiento continuo del mismo, ajustado a las particularidades de la entidad territorial y al re-conocimiento de su diversidad cultural, complejidad social y de su biodiversidad.

4. CONSTRUCCIÓN TERRITORIAL DESDE LO PROPIO

Los múltiples sujetos, sus grupos culturales y la sociedad que los soporta se sostienen, en términos de Bourdieu, un campo de tensiones, en el que se despliegan los múltiples y, en la mayoría de situaciones, contrapuestos intereses que no solamente se disputan, sino que en ocasiones devienen en conflictos territoriales no negociables o de difícil tramite (Bourdieu1996). Es este campo se despliega el ejercicio del poder de los diferentes agentes: el de la dominación en sus diversas facetas, y de la subalteridad también con sus múltiples caras. Por ello se introduce en este acápite la Construcción social identificándole su eje generatriz: lo propio.

En Colombia la construcción social y cultural del territorio no es unívoca, por el contrario es errática y de difícil aprehensión, no solamente por su diversidad ambiental y biótica del espacio geográfico, sino, primordialmente, por las múltiples maneras como los sujetos se encuentran con su espacio vital. Cada entidad territorial cuenta a su interior con múltiples formas de interacción cultural de sus sujetos frente a su entorno vital, de modo que, la heterogeneidad, los particularismos, la presencia de una extensa diversidad cultural y complejidad social son la constante. En este acápite se pretende avanzar en la comprensión de las relaciones que genera el sujeto (individual y/o social) en el proceso de apropiación cultural del entorno que le da soporte vital. Lo producido por la interacción entre sujeto y entorno será denominado en adelante construcción cultural del territorio (Franco 2008, 2007 y 2005).

Las historias de la ocupación, organización y ordenamiento de las múltiples y diferentes entidades territoriales de nuestro país, solo en muy pocas ocasiones se ha hecho y, en buena parte, privilegiando la perspectiva, en primer lugar, de los colonizadores y, en segundo lugar, la de los sectores dominantes y en ocasiones escasas por los sectores populares. Dichas historias dejan en buena parte al margen a la población local, por tanto, estas son las historias es la de los conflictos no resueltos, de la de la imposición reiterada de las formas de apropiación del entorno de quienes ostentan el poder en función de intereses privados. Es fundamentalmente, la historia de los vencedores y de la ausencia de las diversas memorias de las culturas locales y populares, *verbi gracia* la historia

de los colonizadores y neocolonizadores, y, por tanto, la de la exclusión de *lo otro* y de *los otros*.

La historia de la colonización es la de la imposición violenta de unos modelos de apropiación espacial, centrados en la depredación y en la obtención de riqueza inmediata, cuyos frutos no se reinvierten en los lugares explotados. Son estos modelos para el extrañamiento de los recursos propios, pero más aún, modelos perversos que han propiciado, también, el desprecio de las culturas locales y la adopción irreflexiva de lo ajeno, aunque ello solo los traiga miseria y dependencia de los países del norte. Con base en lo anterior, se conduce la reflexión hacia esas *historias y maneras otras* de hacer y ser en el mundo. Así mismo se espera promover indagaciones de construcción de conocimiento sobre lo propio y sobre lo local, a propósito de cómo viven los sujetos sus cotidianidades. El día a día, en particular de las llamadas culturas populares, y concebir esto, ya no como lo común y corriente ni como ordinario, sino como lo extraordinario, en donde residen las potencialidades y la posibilidad de una sociedad como la colombiana. Por último, se busca poner en escena concepciones y metodologías que conlleven la construcción territorial desde lo propio, procesos de concepción y gestión de espacios públicos en los que haya lugar para la diversidad cultural y la complejidad social de la sociedad colombiana. Son estas, las primeras líneas de una apuesta con miras a una gobernabilidad, como señalaría Richard Willig, que *toma en serio a la democracia participativa* y una búsqueda de una administración de lo público propia para las condiciones específicas de Colombia.

Se pretende dar cuenta, de manera inicial, de los siguientes interrogantes: ¿Porque las concepciones e imaginarios más generalizados de la población colombiana privilegia lo ajeno y el desprecio por lo propio? ¿Se ha desarrollado un pensamiento y unas prácticas en Latinoamérica que nos permitan dar cuenta de nuestra realidad: concebir modelos teóricos, conceptuales y metodológicos para comprenderla e intervenirla? ¿Cómo conformar espacios públicos en donde todos quepamos a pesar de nuestras diferencias? ¿Cómo construir culturalmente el territorio en el marco permanente de un conflicto intrínseco a la diversidad cultural y a la complejidad social?

Inicialmente conviene analizar las tensiones entre el campo discursivo y de acción de la concepción y gestión de espacios públicos y procesos de administración de lo público desde lo propio adicionándole a ello la constante emergencia de nuevas identidades, sujetos sociales, a los procesos sociales de construcción territorial. Se confronta aquí

un cuerpo problemático en donde sin duda solo hay lugar a modelos que contemplen una aproximación interdisciplinaria y desenvolvimientos transdisciplinarios, pero que además den cuenta de escenarios complejos y multivariados. Incluso se debería trascender de la universidad a la *multiversidad*, para así abordar interrogante como el siguiente: ¿Cómo concebir una esfera pública en donde haya lugar para todos/as los sujetos de una sociedad de la complejidad social y diversidad cultural como la colombiana?

Para examinar lo referido arriba conviene avanzar en la incidencia de algunos hitos del pensamiento latinoamericano en la concepción de espacios públicos y de administración de lo público concebidos desde/con/para Colombia en donde prima la complejidad social y la diversidad cultural. Examinar la pertinencia del autoconocimiento, co-conocimiento y del Inter-conocimiento y de la construcción de un conocimiento propio en torno a la construcción cultural territorial en Colombia.

4.1 Culturas populares: una apuesta para superar el apego a lo ajeno y el desprecio por lo propio

El desarrollo de acciones que han conllevado al tipo de mentalidad, que privilegia lo ajeno y desprecia lo propio, tan frecuente en América Latina, tiene referentes desde los orígenes de la llegada española, siglo XVI, y se consolida con la introducción de los discursos y las prácticas de la Modernidad, Siglos XIX y XX. Por cuestiones de espacio apenas se harán unas referencias menores a lo acontecido en estos periodos con relación a este tipo de mentalidad. Las que se venían consolidando en América. Esas instituciones tenían que ver con los intereses de la corona y de sus súbditos y salvo algunas excepciones con algunos segmentos de la población nativa. En lo que tiene que ver con el manejo del territorio es implantada La Encomienda, que buscaba controlar el territorio, desarrollar algunas explotaciones productivas y subordinar a la población local. Posteriormente, se implantan una serie de instituciones de organización territorial dentro de las cuales la Provincia adquirió una importancia especial, además de los cabildos. Una institución que cumplió principalmente funciones productivas fue la Hacienda que trascendió hasta el Periodo de la Independencia y que resulto tan efectiva que, para algunos autores, logró consolidar las llamadas jerarquías sociales regionales (Borja, 1996).

Pero, sin duda los campos que resultaron más sensibles en la consolidación de ese tipo de mentalidad que desprecia lo propio y magnifica lo ajeno, tuvo que ver con la imposición sobre las poblaciones nativas de las concepciones y de las prácticas de la España de los siglos XVI y XVII.

La mentalidad caballeresca, la visión encantada y la religión católica, fueron sus pilares. Dichas acciones ridiculizaban los mitos ancestrales, dioses, concepciones curativas, etc., de los indios, asociándolos con cosmogonías y cosmologías demoniacas. Del mismo modo, despreciaban el lenguaje local invirtiendo el significado de sus vocablos. Tal es el caso de la vos Muisca *guache* que significaba príncipe, utilizada por los ibéricos, inicialmente y luego por los criollos, para designar a los indios vagabundos y ladinos. En el mismo sentido, también, fueron combatidos hasta llevarlos a su extinción por los españoles, los Mambeaderos o espacios rituales de los indios, al señalárselos como ceremonias satánicas en donde, además se acusaba a sus practicantes de ser sodomitas. Estos ritos eran frecuentados principalmente por hombres (Pinzón y Suárez 1992; Bolaños 1994).

En cuanto a los discursos y a las prácticas de la modernidad y a sus dos herramientas operativas, la modernización y el desarrollo, la situación no ha sido diferente. Se han introducido con el propósito de hacer partícipes a las periferias de los circuitos universalizadores y homogeneizadores frente a la “iluminada” cultura occidental. Son innegables las bondades del cuerpo de valores de la modernidad: el individuo en su condición de ciudadano como eje de gravitación; la razón como faro en la construcción de un conocimiento capaz de controlar y explorar ilimitadamente a la naturaleza; el progreso como la ruta infalible para obtener el éxito. Como baluarte, el *sumun* emancipatorio, fraterno e igualitario. Y como correlato, sus instituciones: la empresa capitalista y el Estado democrático (Hissong, 1996). Todo ello no dejaba dudas: era imperativo dejar atrás las tradiciones, las prácticas y los sueños que se tenían y se adoptaba *per se* la condición moderna. A olvidarse de lo viejo y convertirse en parte de lo nuevo. Así llegamos a la condición paradójica que define al país, el modernismo tradicionalista (Melo, 1989): la democracia participativa se mantiene esquivada, la empresa capitalista no ha tenido lugar en el país, y la revolución educativa apenas ha permitido graduar de profesionales a menos del 10% de la población.

De los embelecos de alcanzar a los otros desarrollados, lo único que se ha logrado es distraerse de conocer lo propio, identificar los grandes problemas nacionales y formular y gestionar las políticas para alcanzar las soluciones. De hecho, durante más de cincuenta años los medios de concepción y acción del quehacer administrativo público en países de América Latina como Colombia han tenido un devenir errático. En dicho periodo los efectos de las soluciones que los discursos y las prácticas de la modernidad orientaciones han desencadenado, devinieron en un

cúmulo inconmensurable de problemas y de conflictos aún más catastróficos, que las situaciones que éstas esperaban intervenir. La pobreza se ha ensanchado de manera incontrolada; la concentración de la riqueza ha superado referentes históricos sostenibles por cualquier sociedad “civilizada”; la capacidad de sustentabilidad del planeta está demostrando con hechos fehacientes que la idea de la explotación ilimitada de la naturaleza, era un engaño. Y junto con lo anterior, se extiende de manera incontrolada el incremento de la injusticia social, se mantiene esquiua la democracia y se reposicionan regímenes autoritarios. Lo anterior lleva a afirmar que dichos discursos y prácticas que se erigen como herramientas de eficacia y eficiencia incuestionable tienen un resultado contrario: mantener a estos países aún más hundidos en el profundo subdesarrollo. Se constituye, por tanto, la modernidad y sus herramientas, en la talanquera que a cada paso extraña a sus pueblos de sus deseos más auténticos, por estar éstos, buscando lo inalcanzable: el *deber ser* y el *deber hacer* iluminado de la modernidad, pero ajeno.

La modernidad apenas llegó en parte al país, por tanto, ni logró homogeneizar ni incorporo a los circuitos universalizantes de la cultura occidental, a las grandes mayorías de su población. Por el contrario persiste y se incrementa la heterogeneidad en las concepciones y en las prácticas de la población. La diversidad cultural y la complejidad social tienen como correlato el mestizaje que constituye la evidencia tangible del germen creativo que se expresa de múltiples formas en las entidades territoriales de Colombia en la tarea de enfrentar lo infranqueable y producir imposible. Se refiere a lo que muchos autores han señalado como las culturas populares: magma social constituido por sujetos que no accedieron a la educación formal pero que continuamente recrean su lugar en el mundo: combinan concepciones y acciones tradicionales en tensión con saberes y prácticas innovadoras; son permeables a todo conocimiento que tengan a su alcance que funcione, sus espacios de experimentación están en la cotidianidad y en sus localidades; recurren a las redes familiares y domésticas para emprender sus empresas; no conciben a los gobiernos locales, regionales, ni nacionales, como fuentes de solución a sus problemas, sino como obstáculo de sus empresas: construir una vivienda en un barrio ilegal o vender el producto de un plante como vendedor/ra ambulante. Tienen que vivir en un tiempo y en un espacio ajeno y a pesar de tener todo en su contra, lo logran, al menos día por día (Martín Barbero, 1989; García Canclini, 1989; Rowe y Schilling, 1993; De Certeau, 1996). No obstante, su aparente precariedad, las culturas populares son el motor y es en éstas donde reside la potencialidad de sociedades como la colombiana.

Frente a lo anteriormente señalado, desde diferentes vertientes, diversos académicos e intelectuales latinoamericanos han convergido en una preocupación: cómo producir modelos de comprensión y de acción frente a la realidad latinoamericana desde esta misma. Y en el mismo sentido, cómo superar la reiterada transplatación de modelos fallidos desde el norte (Europa y Estados Unidos) hacia el sur, incrementando las tragedias y aumentando la dependencia de este último hemisferio. Desde Simón Rodríguez (profesor de Simón Bolívar), pasando Freire (2002); Fals Borda (2000, 1999); Zemelman (2005, 1998, 1997) y el grupo que orienta el Programa de Investigación Modernidad y Colonialidad, que agrupa y dinamiza los esfuerzos de investigadores como Arturo Escobar (2005, 1999), Walter Mignolo (2007), entre otros, han confluído en plantear que es necesario analizar comprender y desentrañar la conformación y la consolidación de las relaciones inequitativas sur-norte y, más que esto, avanzar en construir modelos de futuro para América Latina en que otro futuro sea posible. Todo ello desde enfoques inéditos y construyendo alianzas, no solo entre académicos de diversos países, sino con otros actores sociales del continente: movimientos, organizaciones sociales, y diversos sujetos colectivos. De aquí se desprende una premisa básica del grupo que tiene que ver con desentrañar de qué manera, a pesar de sus pírricos resultados, este continente se mantiene encadenado al eurocentrismo/logocéntrico/patriarcal de la modernidad, y frente a ese embeleso sus sujetos terminan siendo no lo que son, sino lo que desde el norte consideran que debieran ser. Un último aspecto, central en buena parte de estos intelectuales de la acción y de las prácticas, tiene que ver con la viabilidad y capacidad de concreción de las concepciones generadas en la transformación de la realidad latinoamericana.

¿Qué sentido tiene recoger las discusiones referidas, en el marco de la Escuela de Administración Pública? Tradicionalmente, el conocimiento de punta se mantiene en los predios exclusivos del saber disciplinar porque es conocimiento apenas en experimentación. Mientras que quienes se preocupan por concebir modelos de formulación y gestión del quehacer administrativo público apropian conocimientos ya probados, aunque no necesariamente en los contextos en donde se espera desplegar la acción administrativa pública por reproducir. Aquí se propone introducir algunos rasgos de diferentes hitos del Pensamiento Latinoamericano, en la perspectiva de avanzar en la constitución de un cuerpo discursivo y de prácticas en el quehacer administrativo público, en lo atinente a la construcción cultural territorial desde un enfoque que privilegie las condiciones sociales y culturales de la sociedad que tiene como soporte de dicho territorio.

4.1 Sujetos y las subjetividades: memoria, prácticas y utopía en la construcción social

El trabajo de Hugo Zemelman en torno a la teoría de los sujetos y las subjetividades sociales, postula una visión epistemológica y metodológica que, sin descartar las estructuras sociales y las condiciones objetivas, destaca el polo subjetivo de los procesos sociales en lo atinente al papel activo de la subjetividad y de los sujetos, tanto en los procesos de construcción de conocimiento, como en la dinámica histórica y en la misma construcción de la realidad social. Con base en lo anterior, desarrolla una metodología que “destaca los procesos microsociales de constitución y, donde la acción de los hombres es esencial sobre lo que está cristalizado en la historia” (Zemelman. Citado por Torres, A. y Torres, A 2000). Así mismo, busca articular la acumulación científica con su misma problematización, en consecuencia, conviene situarse en el umbral que deslinde aquello que está acabado y relevar, lo desconocido como esperanza para el devenir. El autor sostiene que la problemática de la subjetividad y los sujetos sociales está en el centro mismo de la historicidad social, al concebir como una construcción abierta, compleja, cambiante e indeterminada, en la que coexisten diversos planos espaciales y temporales, la articulación entre lo dado y lo posible, entre memoria y futuro, entre historia y política; de manera que dicha complejidad, sólo es comprensible desde la perspectiva de la subjetividad y los sujetos sociales, en cuanto forman un horizonte en el que confluyen los diferentes planos de la realidad social (Cit.).

Subjetividad \leftrightarrow objetividad
Acumulado de conocimiento \leftrightarrow problematización

Dichos planteamientos, han sido construidos en la búsqueda de la transformación de un continente en donde están arraigadas la pobreza, la injusticia y la inequidad y la exclusión; pero donde también están presentes las formas más creativas de confrontación de la adversidad y de la formación de estrategias de resistencia, por parte de los sujetos que aquí habitan. En este sentido, el autor sostiene que:

“la determinación e indeterminación de los sujetos sociales perfora estas dicotomías [estructuras sociales y el papel del sujeto, condiciones objetivas frente a las subjetivas, etc.] en cuanto, al menos para América Latina, todas las posibilidades de sujeto concebidas están presentes y potencialmente vivas: son y somos occidentales, indios, mestizos, desindianizados, híbridos, modernos, posmodernos, y arcaicos; a la vez, y no

siempre, dispersos u organizados en clases sociales, sociedad civil o instituciones; individuos o colectivos; urbanitas rurales y campesinos cosmopolitas; subordinados, resistentes y protagónicos; guiados por utopías y prácticas contingentes; definidos por identidades sociales y culturales que se ponen en suspenso en el mismo momento de ejercerlas, para contradecirlas; con creencias en mitos y congregados en ceremoniales y ritos, siendo a la vez seculares; perteneciendo a un nuevo mundo de memoria milenaria” (Zemelman y León, 1997).

Con base en lo anterior, Zemelman y León se preguntan: ¿Cómo es, entonces, que el conocimiento y sus criterios pueden dar cuenta de todo esto para, por su conducto, dar cuenta de nosotros mismos? (Cit). Conciben entonces, a la realidad social como una articulación entre lo determinado y lo indeterminado, entre lo producido y lo producente. En este marco, postula la teoría de la subjetividad y de los sujetos sociales. Pues es precisamente en la subjetividad y en los sujetos donde confluyen y se reelaboran tanto los factores estructurantes de la vida social –sean económicos políticos sociales culturales-, como los procesos constructivos de la misma; y es a través de ellos, que se articulan y se pueden comprender las dinámicas reproductivas y producentes de la sociedad. Plantea Zemelman, por tanto, que es en la subjetividad y en los sujetos donde se desenvuelve la dialéctica de lo dado y lo dándose, del pasado/presente, del presente/futuro, de lo micro y lo macrosocial (Torres, A y Torres, A. 2000).

→determinado -constituido
REALIDAD
→Indeterminado-constituyente

La Subjetividad está presente en todas las dinámicas sociales y todos sus ámbitos: tanto en la vida cotidiana y los espacios microsociales como en las realidades macrosociales. De manera que el concepto de subjetividad involucra “al conjunto de normas, valores, creencias, lenguajes y formas de aprehender el mundo consciente e inconscientemente, materiales, intelectuales, afectivos o eróticos” en torno a los cuales se configuran las identidades, modos de ser y cambios colectivos. No se agota en lo racional ni en lo ideológico, sino que se despliega en el amplio universo de la cultura

El núcleo constituyente de la subjetividad está en la articulación de los planos de la memoria, la utopía y la experiencia, en la medida en que dicho núcleo alude a la articulación y presencia de ejes temporales y

planos espaciales que dan sentido, es decir, contenido y dirección, potenciales al desenvolvimiento del sujeto. Siguiendo el planteamiento, la memoria es entendida como una opción para la apropiación del pasado; utopía, como la idea de futuro, mixtura de proyecciones, expectativas, metas, esperanzas, deseos y fatalidades, que delinear un horizonte de sentido para los posibles puntos de llegada de todo sujeto; y experiencia, tendría que ver con el plano en el que se condensan los aspectos acumulativos, latentes y objetivados del pasado, así como su reconstrucción y actualización, pero también, el carácter transitivo del devenir y el porvenir (Zemelman, H 2000).

Ahora bien, tanto prácticas como proyectos son concebidos y actualizados por el sujeto en una articulación específica de ejes temporales, planos espaciales, pero también de saberes que se producen en el encuentro con *el otro*. Aquí cobra importancia lo también planteado por León (1997), en relación con la sociabilidad e historicidad: la multiplicidad de sentidos que connota el término sujeto social alude a procesos constitutivos de identidad que no es posible imaginar sino en relación a esas otredades y alteridades que modulan las fronteras de lo propio y de lo ajeno, los territorios del nosotros y del yo, procesos en que la comunicación, el lenguaje y el intercambio intersubjetivo son trama y aguja de generación, reproducción y transformación de las textualidades colectivas... es decir, en la medida que vinculan y ponen en copresencialidades, cuyas trayectorias y alientos ajustan y son ajustados por los sujetos, para dar sentido (como contenido y dirección) a sus prácticas y proyectos vitales (Zemelman, H y León, E.1997).

La teoría de las subjetividades y los sujetos sociales, proporciona varias entradas interrelacionadas y abiertas a lo posible: la primera, legitima el abordaje de la temática del sujeto, sus proyectos de vida en la cotidianidad, al destacar el papel del hombre [y de la mujer] como sujetos conscientes en el desenvolvimiento de la sociedad; y, además, la importancia de los procesos microsociales, lo microcotidiano-individual como ámbitos en que se constituye la subjetividad, por supuesto sin descartar que este proceso constituyente contempla, también, la articulación con ámbitos macrosociales. La segunda, postula la necesidad de examinar el núcleo constituyente de los sujetos en los asentamientos; sobre memoria, utopías y experiencias, y de manera correlativa con esto, las prácticas y proyectos de los sujetos. Y la tercera, alude a examinar a los sujetos en la concreción de su realidad: Identificación de la articulación de ejes temporales, planos espaciales y ámbitos intersubjetivos de recreación de saberes.

4.2 Culturas populares, modernidad y producción de futuro

La construcción territorial desde lo propio concibe como eje de gravitación a las culturas populares: fuente de producción de conocimiento para la vida, para enfrentar los problemas que surgen en la cotidianidad, conocimiento-práctica de apropiación espacial que resulta significativa en la conformación de nuestras regiones y ciudades. Está enmarcada dentro de los procesos culturales populares, la edificación de nuestros centros urbanos. Incluso en Bogotá, la ciudad más reglamentada y vigilada en cuanto a su desarrollo urbano ha sido construida en una proporción preeminente por fuera de los códigos urbanos y de los cánones académicos de la arquitectura y el urbanismo profesionales (Jiménez 1990). Se puede llegar a afirmar que Bogotá es una ciudad edificada y diseñada por maestros de obra y no por profesionales de la construcción. El conocimiento-práctica de las culturas populares, no obstante, su aparente precariedad, son el motor de la dinámica social y es en éstas donde reside la potencialidad de la producción territorial de la sociedad colombiana.

Orlando Fals Borda ha desarrollado un extenso cuerpo de conocimiento en torno a las culturas populares y sus dinámicas de apropiación territorial (igualmente de lo atinente al campo conceptual conocido como Investigación Acción Participación, tema que se abordará más adelante). En su obra *La historia Doble de la Costa* pone en escena como los habitantes de la depresión momposina logran desarrollar un conocimiento-práctica que denomina la cultura anfibia. Previo a ello Fals Borda define *cultura popular*.

“como el conjunto de ideas sobre la realidad y el mundo inmediato y su manejo que se basa en conocimientos empíricos, prácticos y de sentido común. Es el folklor, saber o sabiduría popular, que ha sido posesión ancestral de las gentes y de las bases sociales, aquel que les ha permitido crear, trabajar e interpretar predominantemente con los recursos que la naturaleza ofrece al ser humano... La cultura popular tiene su propia racionalidad y se estructura de causalidad. Puede tener mérito y validez científica en sí misma. Funciona en la práctica. Saber popular basado en la praxis original y en una ideología de lo cotidiano e inmediato, lo cual no lo hace menos cierto ni ambicioso, o de mayor vuelo intelectual”.

Orlando Fals Borda atribuye a la cultura popular la condición de ser dinámica, de estar continuamente adaptándose a nuevas condiciones. Dicha adaptación a lo nuevo y la interacción con otros universos simbólicos, es

considerada como una posibilidad, en cuanto que faculta a la gente del río para generar formas de vida más heterogéneas. Lo más significativo del *ethos* de la gente del río es su condición *sentipensante*, lo cual les ha permitido pensar, vivir y sentir, al mismo tiempo con la mente y el corazón (Tomo IV: el retorno a la tierra). Es quizá en esta condición en la que pareciera estar la capacidad de emancipación propia de quienes no tienen encadenada la mente.

Fals Borda, introduce la problemática de la construcción social del territorio a partir del estudio de la cotidianidad de las culturas populares en la costa Caribe. En este proceso, sostiene que en un estudio sobre la producción social territorio, es fundamental profundizar a propósito del encuentro de diferentes mundos simbólicos, mediado por el poder y en unas coordenadas de tiempo y espacio específicas. Discierne que, en dicho encuentro, aunque, de un lado, esté el interés de imponer o de colonizar al *otro*, lo que puede resultar es una simbiosis en la cual, las partes involucradas, resultan igualmente “contaminadas” de lo *otro*. Esto es, que de encuentros de saberes, incluidos los occidentales y los llamados por Pinzón y Suárez, *no occidentales*, la producción es indeterminada, pero siempre es diferente a la de los saberes involucrados inicialmente y, siempre, ampliando la heterogeneidad.

Adentrarse en la gramática cultural de las culturas populares conduce a apropiarse una concepción de memoria que permita construir desde lo propio y esta es la que se propone desde la relación memoria-decolonialidad-, en la que se concibe ésta, como la puerta para la recuperación, apropiación y creación del mundo y de construcción de múltiples futuros posibles. Es entonces, esta memoria concebida y puesta en acción de *un modo otro*. Los encuentros entre las memorias de las culturas populares y las iniciativas modernizadoras, ponen en evidencia qué de lo moderno se termina imponiendo, qué es adaptado por las culturas populares, cómo son los procesos de recepción, apropiación y en qué se transforman unas y otras al entrar en contacto con las representaciones y prácticas de lo otro (Escobar 2005)

El trabajo de Rowe y Schilling (1993) a propósito de la relación entre memoria y modernidad en los procesos de constitución de las culturas populares en América Latina, presenta una perspectiva novedosa en cuanto que recoge una amplia variedad de experiencias y trabajos llevados a cabo en diferentes países del continente. Lo anterior permite a los autores generar un mapa de las diversas condiciones que presentan las prácticas y las representaciones de las culturas populares en los en-

cuentros vividos por éstas, en la relación de los conceptos de memoria y modernidad. Inicialmente señalan la avalancha de productos culturales, agenciados por múltiples actores y desde diversos planos de la realidad, tendientes a la homogeneización de las culturas populares en torno a las maneras de ser y hacer modernas. No obstante, dichos encuentros parecen más bien complejos, contradictorios y erráticos. De los procesos de interacción entre modernidad y cultura popular, parecieran generarse nuevas formas de democratización y multiplicidad cultural. De una parte, emergen, en las subjetividades populares (individuales y colectivas) procesos de apropiación y adaptación de lo moderno; y de otro, iniciativas modernizadoras con alto contenido simbólico, propio de las culturas populares. La discusión se desliza entonces, más que al estudio de los mecanismos y los resultados de la homogeneización, a la recepción y a la apropiación que realizan las culturas populares de los productos de la modernidad que tiene a su alcance. En esa tarea, la idea se concreta en el estudio, apoyados en varios trabajos de Jesús Martín Barbero y Néstor García Canclini, de dichos procesos de apropiación y recepción que llevan a cabo las culturas populares y su relación con los medios de comunicación. Rowe y Schilling sostienen que la cultura popular adquiere importancia al determinar, en cada país latinoamericano, un carácter específico. La modernidad, al relacionarse con tal diversidad cultural, contribuye en su proliferación. En lugar de homogenizarla, en cada encuentro, propicia la configuración de nuevas versiones de cultura popular y, a su vez, sufre mutaciones en sí misma. De modo que, en América Latina no debiera hablarse de cultura popular sino de culturas populares y, tampoco, de modernidad sino de modernidades. En cuanto a la presencia particular de los medios de comunicación en Latinoamérica, conviene interrogar la verdadera condición de la comunicación masiva: no como la manipuladora todopoderosa, sino como *mediaciones*, concebida por Jesús Martín Barbero en los medios de comunicación como vehículos mediadores de momentos particulares de la “masificación” de la sociedad y no como su causa (Citado por Lowe y Schilling). La discusión se desplaza hacia las características culturales del público receptor: investigar los códigos particulares de percepción y de reconocimiento de ciertos recuerdos populares que se introducen en la recepción de los medios, y los fragmentos específicos de tradiciones populares que están incluidos en éstos. Los medios de comunicación no son meros transmisores de mensajes, sino puntos de encuentro de maneras, a menudo contradictorias, de recordar e interpretar.

Las relaciones entre memoria y modernidad, están gobernadas por la sobreposición de los procesos modernizadores y de desarrollo de manera homogénea en un territorio en donde prima la diversidad cultural, étnica y de la complejidad social. Tales condiciones problemáticas y de conflicto, adolecen de un conocimiento sistemático y profundo de la realidad. De modo que, no se cuenta con capacidades para la lectura, interpretación de estas condiciones, por parte de la de las instituciones gubernamentales nacionales, regionales y nacionales y, en buena medida, de la rezagada y colonizada academia colombiana. Por tanto, qué debiera hacer la administración pública en este contexto: Convendría que su labor trascendiera de lo que tradicionalmente se ha concebido como procesos de planeación participativa o de presupuestos participativos en donde la labor de los pobladores se reduce, apenas, a la consulta o a la legitimación de iniciativas ya elaboradas por funcionarios públicos o por entidades gubernamentales. Esos otros ámbitos se referirían a campos de confluencia entre universos simbólicos diversos en los que no puede haber agenda previa, algo así como la llamada negociación intercultural.

Al margen de las prácticas y discursos de la modernidad y del impacto de éstos, sobre una población altamente heterogénea, surge desde diversos núcleos de ésta, otras estrategias culturales: la recuperación de las *memorias otras*, las de las múltiples identidades que componen la nación. El autoconocimiento de nuestra diversidad cultural y étnica es la fuente primordial para la recuperación de la alteridad como diferencia (Castillejo, A. 2000). Luego entonces, autoconocimiento y alteridad son los legitimadores de los múltiples caminos y mundos posibles desde la multiculturalidad. Más que un soporte nacional triétnico como en el Brasil, el colombiano no debe agotarse en un sustantivo: el mestizo, más bien se debería apuntar como el soporte de nuestra nacionalidad, al de las inconmensurables memorias mestizas, *corpus* de memorias, prácticas y de futuros posibles, propios de una nación de la diversidad étnica y cultural como Colombia.

No hemos hecho más que negar lo que somos (Franco, 2008, 2007) escucharnos en la diversidad de identidades y en nuestra complejidad social a tal punto que terminamos en términos de Stuart Hall, apreciándonos a nosotros mismos como lo otro (Hall, S 1999). No hay algo tan engañoso como el sofisma de que no tenemos memoria, ni identidad, ni lazos de pertenencias con un lugar (país, ciudad, barrio). Convendría más bien aprender a entender cómo se producen, se transforman o se mantienen, e interactúan las inconmensurables memorias y que constituyen nuestra multiculturalidad. Preocuparnos por comprender y conocer las múltiples identidades

que a nosotros mismos nos habitan. Sin duda necesitamos saber más de nosotros mismos. De pronto, nos sorprenderemos de lo extraordinarios que somos.

4.3 Acción pública: dialogo de saberes, apropiación, negociación cultural participación

El interés de este acápite tiene que ver con examinar una manera de adentrarse en el conocimiento de lo propio a través de la investigación, pero además, trascender a usar ese conocimiento en la acción con el propósito de transformar la realidad. Uno de los pilares de la obra de Orlando Fals Borda es la Investigación-Acción-Participación (IAP). Ésta incluye, no sólo un método para recoger y analizar información, además, producir un conocimiento ligado a condiciones y problemas específico, y principalmente, devolver a sus coinvestigadores, (la población local), lo obtenido en dicho proceso. La perspectiva, asume una aproximación abierta y contraria al dogmatismo y además, expuesta al pensamiento gnoseológico. La orientación del autor, cimentada en el Materialismo Dialéctico, tiene un carácter crítico que permanentemente recurre a la puesta en cuestión de categorías, en cuanto a su validez y capacidad explicativa frente a fenómenos y situaciones identificadas en la investigación.

Una de las obras cumbres de este autor es la Historia Doble de la Costa (cuatro tomos). Fals Borda examina dos problemas: La región como formación social (proceso histórico natural: concepción orgánica de la historia) y la Cultura anfibia: interacción dialéctica entre la superestructura y la infraestructura. En este proceso, genera un dialogo entre el pasado y el presente para orientar el futuro en busca de comprender la formación de una manera históricamente construida de ser en el río y ser con el río. Lo anterior, como sustento futuro del proyecto de la región del río. En la indagación, el autor evidencia el impacto de la imposición de diferentes modelos de comprensión e intervención de la realidad sobre el mundo del caribeño, pero también, los procesos de interacción cultural entre indios, negros y mestizos en prácticas agropecuarias, redes de intercambio y, principalmente, manejo del río. De esto surge el siguiente planteamiento que consta de dos componentes: de un lado, que los procesos de imposición como el anteriormente referido, no anula los modos de apropiación territorial establecidos anteriormente, sino que los enriquece, contribuyendo a la generación de formas de producción heterogéneas como consecuencia del contacto interétnico.

Una problemática tratada por el autor es el de la violencia y una de sus formas más sofisticadas, la que se ejerce sobre la población nativa, con la imposición de modelos foráneos. Con dicho propósito se introduce en el reino de las mantis, entendido éste como “una metáfora de lo violento y de lo normativo de las estructuras que pretenden aplastar la cotidianidad de los ríanos con modelos de comprensión y de intervención de la realidad y del medio ajenas a dicho entorno. En ese sentido, sostiene cómo la violencia se usa para negar al otro o para asimilarlo”. En este caso pone en escena la técnica de la imputación, la cual faculta a Fals Borda para examinar las contradicciones, muchas veces violentas y desgarradoras, que se generan en el encuentro de diferentes modelos de intervención de la realidad, en particular cuando la existencia de uno está fundada en el sometimiento del otro, como es el caso presentado en esta región.

4.4 Educación popular y pedagogía crítica en la construcción territorial

Para Paulo Freire la construcción de relaciones pedagógicas parte de la horizontalidad. El saber docente del docente es equivalente al del discente y ello constituye una fuente inagotable para afrontar las vicisitudes del encuentro entre sujetos soportados en diferentes universos simbólicos. Las experiencias en la formación del uno son equivalentes a las experiencias del otro. La pedagogía crítica como forma de política cultural y como fuente problematizadora, favorece la confluencia de experiencias y necesidades del alumnado socialmente construidas y a veces contradictorias y conlleva un multidiverso producto de la interacción establecida entre sus propias vidas y las limitaciones y posibilidades planteadas por el orden social. Abrir el espacio del aula al mundo y al conjunto de sujetos que construyen un territorio es un proyecto de posibilidad, y los conflictos que se desprenden del encuentro de múltiples voces equivalentes, aunque diversas y contradictorias, potencian lo construible de la interacción de lo diferente. Ello debería considerarse, un proyecto abierto a la posibilidad y a múltiples futuros posibles.

La concepción pedagógica y social de Freire parte de su interés por el poder. Este no es, considera el autor, impuesto por los sectores dominantes de la sociedad, ni impuesto a través de instituciones. Se expresa en la manera como la tecnología y las ideologías se ponen de acuerdo para producir conocimiento, relaciones sociales y otras formas culturales que indirectamente reducen el silencio de las personas. El conocimiento se convierte en una forma activa de negación, en un rechazo a escuchar, oír o afirmar las propias posibilidades. El poder se expresa en las esferas públicas caracterizadas por la ausencia de aceptación a formas de resistencia.

El sujeto histórico, continuamente rehecho y remodelado, resultado de un conjunto de relaciones y situado de manera móvil, se provee a sí mismo de un sujeto de autoconocimiento a través del cual él/la pueden dar cuenta de su posición y articulación continua de su propia historia y de las determinaciones y efectos de ésta. La reflexión sobre el sí mismo provee el examen sobre elementos del lenguaje y la representación, además de pautas críticas para observar críticamente sus propias experiencias, sus recuerdos y sus formas de conocimiento subordinado.

El autor rechaza la idea de que la cultura pueda dividirse en formas superiores, populares y bajas, representando la superior como el legado más avanzado de la nación. La cultura es, entonces, la representación de experiencias vividas, de realizaciones materiales y prácticas en contextos de unas relaciones desiguales y dialécticas que diferentes grupos establecen en una determinada sociedad y en un momento concreto de la historia. Es una forma de producción cuyos procesos están relacionados con la estructura de diferentes formaciones sociales. De modo que ayuda a los actores a través del lenguaje y de otros recursos materiales, a transformar la sociedad. Es un campo de lucha y contradicción. La experiencia pedagógica se convierte en una invitación a hacer visibles los lenguajes, los sueños, los valores y los encuentros que constituyen las vidas de aquellos cuyas historias son reducidas al silencio.

La historia es un tema recurrente en la obra de Freire, a propósito parte de la conveniencia de que el sujeto se reconozca como ser inacabado, que transforman y son transformados. Significa entender la historia como posibilidad. Luego entonces, aunque se esté condicionado eso no significa determinado, y allí está la posibilidad de la acción transformadora. La historia no termina con la historia individual de cada quien; es un proceso inacabado. De modo que, quien no se entiende como sujeto histórico está condenado a ser construido por el otro y servir a sus intereses. El proceso de transformación es histórico, cambia la manera de presentarse y de hacerse y por eso tiene que ser abocada en función de las circunstancias históricas y sociales. Los jóvenes para Freire son el germen de la transformación, son el componente dinamizador y por tanto inestabilizador de la sociedad.

4.5 Pedagogía y dialogo para la construcción intercultural

El actual contexto latinoamericano esta atravesado externamente por procesos de globalización, de nuevo ordenamiento mundial, de apertura económica y cultural, de desarrollo tecnológico; e internamente, por el

desarrollo de ciertos sectores en detrimento de otros: unos sectores dominantes y muchos sectores dominados: los sectores populares. Una mirada macro del problema de la dominación, genera una sociedad sumisa urgida por unos “vacíos”, que espera poder llenar por múltiples vías. La capacidad creativa e innovadora se va deteriorando y esto postra en un estadio de retraso general a la sociedad. Una mirada desde el desarrollo económico nos arrojaría un resultado poco alentador. Sin embargo, el resultado social no es nada mejor. Los procesos educativos tradicionales hacen que la sociedad no se cuestione, que la sociedad no polemice, y lo más grave, que la sociedad sea sumisa ante los procesos políticos, convirtiéndose en una simple masa espectadora con falta de herramientas para apoderarse y empoderarse en las instancias necesarias para redireccionar a la sociedad y el Estado.

Frente a lo anterior, se observa en la educación, especialmente reformulada por la pedagogía popular, un mecanismo capaz de propiciar un cambio social en el que los múltiples sectores sociales, constituyentes de esferas públicas excluyentes y excluidas, deliberen tomando lugar en la acción concurrente en la construcción del mundo que desean. La educación popular enfoca su acción en la comprensión y ampliación de las lógicas culturales mediante el diálogo de saberes. El interés continúa siendo la formación de sujetos sociales, de sujetos participantes y constructores de su historia, pero con la importancia que cobra la socialización de saberes, la comprensión del sí mismo y del *otro* en un mismo escenario. La construcción de saberes conjuntos mediante el diálogo y la interacción permanente.

Generar espacios de flexibilidad: encuentro entre diferentes que se conmueven entre sí, en el sentido en que el/ella tengan un lugar en el tiempo y el espacio para encontrar y compartir procesos significativos, se convierte en la metodología necesaria de construir y hacer posible el diálogo de saberes y, extensivamente, para posibilitar la dinamización de esferas públicas. Los sentidos y los significados serán posibles en el encuentro de subjetividades, es decir, existen en la medida en que los sujetos interactúan en un proceso de diálogo y construyen conocimiento social.

Alfonso Torres Carrillo afirma: “hacer educación popular es reconocer el carácter político de la educación”. La discusión entorno a la educación Popular nos arroja al ámbito de la política, es decir, añadir a la idea humana de la educación la idea de inmersión y participación del Estado. Lo que es necesario es alcanzar el logro de la identificación del verdadero significado de la educación y más que ello, lograr saber, qué es lo que se

espera en suma del proceso educativo, tanto desde el ámbito político como del ámbito social. Y es que no se debe olvidar, cómo lo político esta implicado en la reformulación de las dinámicas que intercomunican las diferentes esferas públicas y cómo la educación se puede prestar como instrumento para esta tarea de construcción de ciudadanía.

Es claro que la educación tiene una alta intervención política, y ahí encuentra su papel la educación popular, apuntando hacia la construcción de nuevas estructuras para el ámbito y las dinámicas de lo público. La educación popular se plantea como un factor fundamental en el desarrollo de las relaciones políticas y sociales. El modelo de Educación Popular planteado por Paulo Freire, convoca procesos de co-construcción, procesos en donde por medio de ésta, se propicie la capacidad de apropiación cultural del mundo y del territorio de los ciudadanos frente al Estado, pero sobre todo procesos en donde todos puedan aprender del *otro* diferente. Una sociedad más equitativa y comprometida con intereses públicos heterogéneos pero concurrentes, puede lograr una mayor participación y autonomía en la formulación y gestión de políticas públicas que recojan las aspiraciones de las mayorías. De esta manera se invierte la relación sociedad al servicio del Estado por la de un Estado al Servicio de la Sociedad.

Paulo Freire nos hace referencia de unos nuevos procesos de democratización que, a la postre, lleven a la sociedad a la generación de una nueva conciencia, una *conciencia del oprimido* que puede derribar mediante la educación popular. Que cuenta con la potencialidad de construir culturalmente el territorio desde abajo y en interacción plena con otros sectores de la población. Son entonces, las culturas populares, quienes conforman el eje generador de espacios públicos en que quepa la diversidad y complejidad de una sociedad como la colombiana.

De esta mirada de Paulo Freire y de otros pedagogos latinoamericanos surgen un conjunto de reflexiones bastante sugerentes en la construcción territorial: a. El poder de la pedagogía en la facilitación de la concreción del conocimiento en la transformación de la vida diaria. El conocimiento es para la acción y, por tanto, cualquier espacio de construcción territorial y de acción gubernamental requiere de un componente pedagógico. b. Se destaca el interés de la interacción entre saberes diferentes, contrario a amenazas, como instrumentos en la construcción de proyectos multidiversos y abiertos a lo posible. c. Releva la horizontalidad de los saberes, sin diferenciar ilustrados y propios de culturas populares, apuntando a la riqueza del dialogo de saberes.

5. GOBIERNO PARA LA PARTICIPACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN CULTURAL DEL TERRITORIO DESDE LO PROPIO

Un territorio en donde confluye la diversidad cultural y la complejidad social, pone en cuestión las herramientas teóricas de comprensión e intervención gubernamental, de recuperación del pasado, de apropiación del presente y de los métodos para prospectar su devenir. La capacidad de sus instituciones públicas, de la academia, y de sus habitantes para recrear la vida en el territorio en medio de la diversidad y la complejidad, conllevan la confrontación de diferentes problemáticas como la pobreza, la inequidad, la concentración de la riqueza, la exclusión, los desequilibrios territoriales, la desintegración espacial, la ruptura entre la esfera estatal y la del mundo de la vida, y además la continua reproducción de conflictos históricamente no resueltos (Franco, 2007).

Entidades territoriales como las presentes en el país, son un privilegiado laboratorio que concita a los sujetos que la habitan, a la academia y a las instituciones públicas que intentan gobernarla, a generar modelos para la comprensión, concepción y gestión de políticas públicas que den cuenta de su dinámica y errática transformación. Más que la mera trasplatación de modelos importados, la tarea debiera consistir en examinar en profundidad a las entidades mismas. Lo que se propone, por tanto, es partir de una praxis gubernamental que profundice en las formas como los sujetos se vinculan con sus diferentes burbujas que tienen como soporte vital, cómo actúa en éstas, e identificar esa gramática cultural de apropiación de su mundo, para adoptarla en los procesos de planeación participa de dicha entidad territorial.

Lo que se propone es poner en escena un *corpus* de conocimientos y practicas propios de la planeación participativa para el quehacer gubernamental para que sea objetos de la reflexión, discusión, apropiación y re-producción, por parte de los diversos agentes que tienen injerencia en la recreación de las diferentes entidades territoriales de la nación con miras a la formulación y gestión entre ellos/as de escenarios de futuro y de producción de estrategias para el desarrollo territorial.

De modo que el ámbito para la construcción cultural territorial (Franco, 2008) debiera contar con tres componentes: a. El de creación sociocultural: que recoja las formas de apropiación de los sujetos locales que participen en la construcción social de la entidad territorial. b. El de Sistematización del conocimiento local: componente que debe estar a cargo

de las universidades locales, pero que debe contar con los diversos sujetos de la entidad territorial. Su labor es recopilar, analizar y sistematizar la información sobre el territorio. C. El equipo de formulación y gestión del proceso de planificación, que debe contar con representantes de los diferentes, en terminos de Zemenlman (1998) *nucleamientos* con que cuenta la entidad territorial.

Se concibe como un proceso inacabado en constante transformación, el cual se adapta a las dinámicas propias de la vida social territorial.

5.1 Participación para el gobierno o un gobierno para la participación

En Colombia y en las diferentes entidades territoriales que la componen, se han afincado la pobreza, la inequidad, la concentración de la riqueza, la exclusión, la ruptura entre la esfera estatal y la de la sociedad y lo más grave es que estas anomalías sociales se incrementan progresivamente y de forma errática. Si bien está situación se reduce en los centros urbanos y principalmente en el entorno inmediato del Distrito Capital, eso no quiere decir que esas mismas problemáticas se den en condiciones dramáticas en las periferias de la ciudad. Uno de los asentamientos humanos de mayor crecimiento en el país es Soacha, situado a escasos minutos de Bogotá y, sin embargo, un porcentaje significativo de el área ocupada por urbanizaciones ilegales que carecen de los mínimos servicios básicos, de infraestructura, comunitarios y sociales. De hecho, las entidades gubernamentales, para referirse a éstas áreas, no las consideran como parte del municipio. Indican como al estar situadas en zonas de riesgo dejan de ser parte de su responsabilidad.

Los ejemplos de ejercicios territoriales de planeación y gestión territorial destacables son pocos. Buena parte de éstos se dedicaron a contratar un Plan-libro que difícilmente se llevó a la realización, si quiera, parcial de éste. Otros que se convirtieron en paradigmas de la planificación integral como el Plan de La Mesa (Cundinamarca), juiciosamente concebido logró generarle una vocación al municipio pero no avanzó en el proceso de gestión del mismo. Esto lleva a interrogarse sobre la conveniencia de avanzar en la creación de modelos que permitan, no sólo evaluar lo que ha resultado equivocadamente en la implementación de modelos de desarrollo ajenos y sin sentido, sino en avanzar en conocer como los diversos sujetos de las diversas entidades han generado estrategias de apropiación territorial, más que con el concurso de las entidades gubernamentales a espaldas de éstas.

Lo que aquí se propone es un espacio de reflexión sobre la pertinencia de un gobierno para la participación -y no a espaldas de ésta-, en la cual se propicie la construcción de conocimientos sobre los sujetos (individuales y colectivos) y el territorio que los soporta, sobre capacidades y potencialidades, apuntando a generar opciones de futuro en donde se superen las anomalías señaladas arriba. Ahora bien, la pretensión no sólo es imaginar utopías, sino generar espacios que orienten las capacidades de ellos/as en la formulación de estrategias que con base en la recuperación de múltiples memorias y desde el presente, soporten el abanico de múltiples mundos posibles. Éste espacio de construcción social de conocimiento y acción, como instrumento esencial en la concepción y puesta en acción de una praxis gubernamental para la participación, pretende examinar y desplegar diversas formas culturales para la comprensión, interpretación, análisis e intervención de la realidad territorial (local, urbana y regional), desde una perspectiva inédita y creativa, es decir, desencadenando instrumentos de captura que permitan la emergencia de posibilidades, potencialidades y condiciones para ser agentes de su propio destino. Así mismo, pone en escena recursos metodológicos para intervenir estratégicamente desde el presente en delinear el futuro que se desea alcanzar.

Conviene destacar tres ejemplos positivos de planeación participativa que incorporan a la población local de manera significativa, que también recuperan la memoria territorial y, uno de estos, que se soporta en las prácticas culturales de sus sujetos. Se refiere a los casos de Pasto (Nariño) a finales de los 90, con aportes significativos en presupuestos participativos y rendición de cuentas, sobre todo en las áreas rurales el Municipio; El de Chía (en la Sabana de Bogotá) en la primera década de los 90, cuyo proceso de construcción social de territorio se enmarcó en las concepciones de Ciudad Educadora, que incluían la recuperación ancestral Muisca en el diseño de espacios público; y el caso de Toribio (Cauca), municipio de población mayoritariamente indígena, cuyo proceso de planificación y gestión logro vincular a buena parte de la población al poner en escena problemáticas sentidas en común y cuyo logro más importante tuvo que ver con recoger estrategias desarrolladas por los mismos indígenas en la solución cotidiana de sus problemas.

5.2 Gobierno para la participación: empoderamiento y construcción de los sujetos

La tarea de abocar un gobierno para la participación remite a asumir a los habitantes del territorio como protagonistas en la producción de esferas públicas: la concepción y gestión del porvenir es una labor sólo po-

sible de abocar desde espacios públicos, en razón a que colectivamente se comprende que cualquier acto de gobierno afecta a todos. Cualquier decisión y actuación sobre el devenir de una ciudad, localidad o vereda, tiene injerencia en la cotidianidad del mundo de la vida, de modo que, estas son tareas que competen a todos los ciudadanos de manera directa y bajo ninguna circunstancia se debe delegarla en otros lo que afecta a cada quien, menos aún delegar las tareas de gobierno y legislación del territorio en quienes no conozcan de primera mano, las necesidades de la población en general. También es conveniente avanzar en la creación de modelos que permitan, no sólo evaluar lo que ha resultado equivocado en el pasado y en el presente; sino, en la invención de múltiples futuros deseados y en la construcción de caminos para alcanzarlos.

Gobierno para la participación debe contar con una estructura que contribuya en que la población de su entidad territorial se apropie de su condición de actores. Para esto despliega las siguientes condiciones:

- 1.- Pone en escena un corpus de conocimientos y prácticas, actualizados, pertinentes y oportunos, para la construcción de esferas públicas en las que todas quepan. Dichos conocimientos deben ser apropiados desde los diferentes universos simbólicos que allí tiene lugar
- 2.- Propicia y dinamiza ámbitos para la reflexión, discusión apropiación de dichos conocimientos y prácticas y la co-producción nuevos y, también, revela otros desconocidos e invisibilizados del pasado.
- 3.- Genera ámbitos que den lugar a la presencia, dentro de estas esferas públicas, de la extensión universitaria. Son éstos ámbitos para el despliegue del diálogo de saberes en la recuperación y re-creación de las diversas memorias, del rescate de múltiples prácticas y acciones a través de las cuales se ha construido el territorio, y, principalmente, para formulación y gestión de los futuros que se esté en condiciones de construir.

Por tanto, los procesos de planeación participativa deben repensarse para propiciar: la constitución de agentes y, además, proponer procesos de producción colectiva de conocimiento y prácticas para el recordar, obrar e inventar, en función de la edificación de devenir, ajeno a las prácticas gubernativas excluyente, polítiqueras y mafiosas; es decir, en términos del maestro Germán Zabala *pedagogizar* para la constitución de ciudadanos activos para la transformación de las esferas públicas de construcción del territorio.

Conviene por último, sobreponerse al desconocimiento que se hace en la formulación de las políticas públicas de la riqueza cultural, la complejidad social, y la extensa biodiversidad, que caracterizan a las entidades territoriales de la nación. Para ello es fundamental estructurar de manera mancomunada la sistematización del conocimiento local en sus múltiples campos y, en este mismo sentido, generar modelos integrales para su conocimiento, comprensión e intervención. De hecho, la historia no ha hecho más que demostrar que la trasplatación de modelos ajenos -que han funcionado en otros territorios diferentes- al colombiano sólo ha conllevado más problemas. Por ello, una condición para la un gobierno para la participación parte de la generación de un conocimiento estructurado sobre lo propio que debe de incorporar como uno de los ejes fundamentales el mejoramiento continuo del mismo ajustado a las particularidades de la entidad territorial y al re-conocimiento de su diversidad cultural, complejidad social y de su biodiversidad. La tarea se concreta en abrir las posibilidades de localizar e *historizar* los problemas y los conflictos territoriales en condiciones de ser apropiables, comprensibles e *intervenibles*. Ello por ser correlatos de los ámbitos como la región, la zona, la localidad, la comuna, el barrio o la vereda, en los que el sujeto recrea cotidianamente su vida.

5.3 Hacia una concepción multicultural en la gestión del territorio y la resolución de conflictos

En apariencia la esfera pública tendría marcados claramente sus límites frente a ámbitos diferentes a ésta. Tradicionalmente se ha sostenido que el mundo de lo público sólo tiene lugar dentro de dicha esfera. Allí, lo atinente a la cotidianidad, al mundo de la vida, la órbita de lo privado no debería tener lugar. Sin embargo, esta delimitación ha sido progresivamente transgredida: primero, con el desencadenamiento de las fuerzas de mercado; posteriormente, por la progresiva intromisión de las lógicas privadas en el ámbito estatal, etc. Y aunque esas intromisiones fueron abusivas, de cierta manera, parecerían tener sentido. Y es que no podría ser de otra forma. La noción de esfera pública, sobretudo desde la perspectiva *habermasiana*, no tendría mayor correspondencia con la vida social y, por tanto, el hecho de que dicha noción no interpretara plenamente la realidad no era más que otra de las vicisitudes del quehacer académico.

La ausencia de correspondencia entre la noción de esfera pública, tradicionalmente aceptada y la realidad, ha llevado, entonces, a que algún tipo de actividades propias de la órbita privada, sean acogidas en ésta,

mientras otras, del mismo tipo, aunque agenciadas desde otros actores, no. De ahí la pertinencia de trabajos como el ya reseñado de Frazer (2000) en el que se pone en cuestión y se desarrolla la perspectiva de Habermas, en relación con la delimitación de la esfera pública frente a orbitas diferentes a ésta. Perspectivas como ésta, resultan más comprensivas de la complejidad y diversidad cultural de sociedades como la nuestra.

La realidad social, entendida como un producto eminentemente humano y por lo mismo susceptible de transformaciones permanentes, hace que su estudio sea tan complejo como diverso: “los problemas de validez, confiabilidad y objetividad, tan importantes en la investigación en ciencias naturales deben serlo también en las ciencias sociales, pero con un significado diferente”, afirma Elssy Bonilla-Castro y Penélope Rodríguez (1997). Esta realidad implica las dimensiones objetiva y subjetiva, ambas de importancia relevante dentro del estudio social.

La dimensión objetiva comporta a su vez dos subdimensiones: de una parte, las instituciones tales como el estado, la familia y otro tipo de instituciones que van socializando al individuo y le van generando patrones de comportamiento particular; y por otra, está la dimensión del lenguaje, que se convierte en un elemento cultural de vital importancia dentro de dichos procesos de socialización. Pero el mundo subjetivo también tiene lugar. En efecto, el objetivo de la investigación social es lograr encontrar todos esos elementos subjetivos de la realidad social, poderlos explorar y desde luego poderlos expresar. La investigación en ciencias humanas es un factor que por su esencia, se convierte en factor de desarrollo humano por lo cual se hace necesario realizar cada vez más, los procesos de interpretación de la realidad social.

El reconocimiento del *otro*, de sus subjetividades, no es otra cosa, que, en términos de Zemelman y León, confluencia de memoria, prácticas sociales, representaciones, presente y sus proyectos de futuro. Es en este escenario en donde debe surgir las propuestas que respondan y comprendan las visitudes del la construcción intersubjetiva en un campo social en donde prima la diversidad cultural y étnica. Desde la misma Constitución Nacional se plantea que Colombia es un Estado multiétnico y pluricultural. La pequeña unidad en la que se puede ver este fenómeno que no difiere del concepto de multiculturalismo, es el espacio barrial: espacio de construcción social que reúne un conjunto de pensamientos diversos, de orígenes, costumbres y de prácticas sociales diferentes. En un espacio como un barrio popular, como una provincia en un departamento o una localidad urbana o rural es fácil encontrar diversas culturas,

múltiples creencias, costumbres, ritos, símbolos que en últimas se configuran en unas formas de actuar y pensar, facilitada por la situación de pobreza compartida que viven estos habitantes.

Como rasgo distintivo, estos asentamientos se han conformado gracias a los procesos migratorios que se han acentuado en nuestro país por causa de la violencia o por motivos de tipo económico, cuyos pobladores van tras la búsqueda de nuevos horizontes y oportunidades tanto económicas como sociales y culturales, provocando así la interacción de múltiples culturas en un mismo espacio. La forma en que los pobladores de estos barrios populares logran mantenerse, es gracias a su andamiaje cultural, que es sólo una parte de su subjetividad, sumado a su capacidad de adaptación al medio, de apropiación del presente y proyección del futuro. Gracias al encuentro con el *otro*, a la construcción intersubjetiva: procesos de hibridación, mestizaje y préstamos culturales, los sujetos sociales construyen sus proyectos de vida y le otorgan matices diferentes a lo que quieren de sus vidas.

La riqueza invaluable de la diversidad cultural y la complejidad social en Colombia se da por presente en la interacción y el intercambio: en los entrecruces de universos simbólicos, de códigos culturales, de maneras de ser, hacer y crear mundo en el mundo. En los territorios del país, se presentan procesos de encuentro de saberes, en que algunos casos no generan unidad, al contrario, fragmentan, desagregan, excluyen, pero que debido a la necesidad de los sujetos de centrarse en la sobrevivencia, terminan por tolerarse. No obstante, la pretensión es avanzar en contribuir en la concepción de un espacio de encuentro, en donde, términos de Castillejo, se rescate de la alteridad como diferencia, una esfera pública multicultural.

De otro lado, nuevos ámbitos que, inicialmente, se consideraban propios del mundo de la vida tendrían lugar, entonces, desde estas nuevas perspectivas, en la orbita pública. Ámbitos que si bien aluden al interés común, tienen lugar en diferentes instancias de la ciudad: lo comunitario, el vecindario, en el barrio, y diversidad de burbujas informales en donde se dan diferentes formas de interacción social y constitución de subjetividades. Burbujas que, en algunas situaciones, se traslapan entre sí, o son abarcadas por otras mayores. Y sujetos, además, pueden moverse en diferentes burbujas, interactuar y adquirir la condición de diferentes *nosotros*, en situaciones diversas, pero también, de interactuar con diversos *otros*.

Lo que se pretende al examinar estos campos de confluencia en la configuración de una esfera de lo público comprensiva de la complejidad y diversidad cultural de una sociedad como la nuestra, es señalar la conveniencia de trascender los modelos fijos, ligados al pensamiento moderno y concebidos para sociedades relativamente homogéneas a su interior, hacia unos más flexibles, inestables y fluidos con las características de nuestra sociedad.

Se refiere, entonces a una esfera pública maleable, inestable, errática y, en algunos casos, determinada por las condiciones, en términos bourdianos, relativas a las tensiones entre campo social y de los habitus de los sujetos.

Población, gobierno y universidad en la construcción del territorio

En el marco de la revisión periódica de su modelo de vinculación epistemológica con su entorno socio ambiental y de su plan de estudios, la Esap y, específicamente la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, ha propiciado la discusión de problemáticas de diverso orden. Sin embargo, uno de los campos en que no se han dado mayores discusiones tiene que ver con problemáticas a propósito de la eficacia y eficiencia de los instrumentos, que ha desarrollado ésta, para contribuir en la producción de un territorio (nación, región, ciudad, municipio, localidad, barrio, vecindario, casa), más aprehensible, apropiable y transformable por sus propios ciudadanos; es decir, ¿De qué manera la Escuela Superior de Administración Pública ha abocado la construcción *territorio* a partir del encuentro entre la población local, la Universidad, las entidades gubernamentales, ONG, etc.?

La pretensión de este apartado avanza en la puesta en común de los fundamentos que podrían contribuir en una incorporación más dinámica e intensa de esta estrategia, en la praxis pedagógica, y la formulación de las temáticas de posibles proyectos que permitirían una interacción mucho más vital, dinámica y productiva.

Un punto de partida que se propone aquí es la generación de instancias para el diálogo de saberes y la resolución de problemáticas concretas de una población específica, en la que se busque vincular a la población local, organizaciones gubernamentales, ONG, y demás actores sociales con injerencia en una entidad territorial particular, con miras a intervenir las diversas problemáticas suscitadas en una sociedad como la colombiana.

Conviene, entonces, generar un espacio de confluencia de los actores sociales referidos, en donde se conciban maneras de leer la realidad y

transformarla, partiendo desde el eje generatriz: la población local. Todo ello en el marco de construcción colectiva entre actores diversos. La pretensión es entonces avanzar en la concepción y producción de esfera pública en la que sus participantes se formen y contribuyan en la construcción de ésta. Espacio social abierto a las posibilidades y en donde se pone en constante tensión lo instituido frente a lo instituyente. Es pues, una instancia que se concibe -como siempre- en construcción: comprensiva de la complejidad y de la diversidad cultural de la sociedad colombiana. Se constituye éste como un espacio de búsqueda, que pretende acercar la academia con la sociedad y el Estado, a través de la investigación, reflexión y producción de *Proyectos de Futuro de interés comunitario*, zonal, local, y regional. Se busca entonces, mejorar las condiciones de calidad de vida de la población desde el Desarrollo y la Gestión Territorial, en la formación de administradores públicos. Además se explora en torno a la construcción de una práctica alternativa del quehacer que tradicionalmente se le ha asignado al desarrollo. Introduce por tanto, la investigación continua y permanente confrontación con la realidad previendo que cualquier respuesta que se dé en torno a la concepción de lo público, consulte el entorno socio ambiental en que está inserta.

Desde la Universidad, con base en esta estrategia pedagógica, se busca explorar colectivamente (estudiantado, personal docente, población local, personal funcionario, etc) sobre la realidad vivida y los proyectos que pudieran mejorarla. Se confronta, en la práctica, las formas de conocimiento académico con los saberes producidos localmente por los pobladores, avanzando en la creación del llamado dialogo de saberes. De modo que, el ejercicio académico del Taller trascienda a la extensión, es decir a contribuir en la solución de necesidades de la población, en el campo del Desarrollo y la Gestión Territorial, específicamente en la producción de *Proyectos de Futuro*. Se pretende, por tanto, avanzar en la construcción de un proceso investigativo, de docencia y aprendizaje, y de extensión que vincule a los miembros del alumnado con la realidad y que ponga en cuestión los discursos y las prácticas del quehacer tradicional en la formación del administrador público.

BIBLIOGRAFÍA

Angel Maya. 1995. *La fragilidad ambiental de la cultura*. Bogotá. Instituto de estudios ambientales, IDEA. Universidad Nacional de Colombia.

Angel Maya, Augusto. 1995. *La fragilidad ambiental de la cultura*. Instituto de estudios ambientales. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

- Angel Maya, Augusto . 1991. *Perspectivas ambientales y alternativas de desarrollo*. Revista Universidad Nacional de Colombia. Año VI Número 23. Bogotá. 1990. Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Brasil. 1992. Año VII. Número 25. Bogotá.
- Angel Maya, Augusto. 1990. *Población ecosistémica y población humana. Reflexiones ambientales*. En memorias seminario sobre población y desarrollo. Corporación Centro regional de población -Cede Uniandes. Editor Rodolfo Heredia Benitez. de Paipa.
- Bailly A. 1979. La percepción del espacio urbano. Instituto de estudios para la administración local. Madrid
- Barnett, Clive. 2006. Postcolonialism: Space, Textuality and Power. IN: *Approaches to Human Geography*. Edited by Stuart Aitken and Gill Valentine . Sage Publications. London
- Blanco, I; Goma, R. 2002. *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona. Editorial Ariel.
- Boff, L. 2002. *El cuidado esencial*. Madrid. Editorial Totta.
- Bolaños, Á. *Barbarie y canibalismo en la retórica colonial. Los indios Pi-jaos de Fray Pedro Simón*. Bogotá. Cerec.
- Bonilla-Castro, E; Rodríguez. 1997. *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales*. Bogotá. Norma.
- Bolivar, I. 2001. *Estado y participación. La centralidad de lo político*. En Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia. Bogotá. Editores Mauricio Pardo y Mauricio Archiva. UN, CES e Icanh.
- Borja, M. 1996. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial*. Bogotá. Cerec.
- Borja, M. Et.Al. 2005. *Gobierno en Colombia. Territorio y cultura*. Bogota. ESAP.
- Bourdieu, P; Wacquant, L. 1996. *Repuestas para una antropología reflexiva*. México Grijalbo.
- Bromberg, P; Medellín, P. *Descentralización y Gobierno. La gobernabilidad de la ciudad en cuestión*. Bogotá. En: Revista de Estudios Sociales No. 10. Uniandes.
- Castro-Gomez, S; Mendieta, E. 1998. *Teorías sin disciplina, latinoamericanismo, poscolonialidad y globalización en debate*. México. Miguel Ángel Porrúa/Univertity of San Francisco.

- Castillejo, A. 2000. *La poética de lo Otro*. Icanh. Bogotá. Mincultura.
- Clarke, David. 2006. Postmodern Geographies and the ruins of modernity. IN: *Approaches to Human Geography*. Edited by Stuart Aitken and Gill Valentine. Sage Publications. London.
- Certeau, M de. 1996. *La invención de lo cotidiano. Tomo 1. Las artes de hacer. Universidad Iberoamericana*. México. Instituto Tecnológico y de estudios superiores de Occidente. México.
- Certeau, M de; Girard, L; Mayol, P. 1999 [1994]. *La Invención de lo cotidiano. Tomo 2. Habitar y cocinar*. México. Universidad Iberoamericana.
- Chesney, L. 2006. Cultura y globalización en América Latina. Dialnet. Rhec 9.
- Delgado, M. 1999. *El animal público*. Barcelona. Anagrama.
- Delgado M, Gutierrez, J. 1999. *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Editorial Síntesis.
- Delgado, Ovidio. 2003. Debates sobre el espacio en la geografía contemporánea. RET-Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Ekambi-Schmidt, J. 1974. *La percepción del hábitat*. Barcelona. Gustavo Gili.
- Escobar, A. 2010. *Minga para el postdesarrollo*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá
- Escobar, A. 2005. *Mundos y conocimiento de otro modo*. En Más allá del tercer mundo: Globalización y diferencia. Instituto Colombiano De Antropología e Historia. Universidad Del Cauca. Bogotá- Popayán.
- Escobar, A. 1999. *El final del buen salvaje*. Bogotá. Icanh.
- Escobar A. 1996. *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*
Bogotá Editorial Norma.
- Fals Borda, O. 2000. *Acción y espacio. Autonomías en la nueva república*. Bogotá. TM Editores-IEPRI.
- Fals Borda, O. 1980-1986. *La historia doble de la costa. Tomo I, Mompoj y la Loba. Tomo II, El reino de las Mantis. Tomo III, La resistencia en el San Jorge. Tomo IV, Retorno a la tierra*. Bogotá. Carlos Valencia Editores.

- Fals Borda, Orlando. 1998. Orígenes universales y retos de la IAP. Análisis Político No. 38. Diciembre 1998. Bogotá
- Franco F.J. 2010. Retos de la legitimidad y la gobernabilidad: la interculturalidad y la complejidad de la sociedad colombiana. Ponencia presentada en el XV Congreso internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo. Reforma del estado y la administración pública. Santo Domingo.
- Franco F.J. 2009a. *Lo público en una sociedad multiétnica y pluricultural: una apuesta desde la diferencia*. Ponencia presentada en el XV Congreso internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo. Reforma del estado y la administración pública. Salvador-Bahia.
- Franco F.J. 2009b. La cultura y lo público: la diversidad cultural y la complejidad de la sociedad: la diversidad cultural y la complejidad social de la sociedad colombiana. *Revista Polemica ESAP*. Bogotá
- Franco, F. J. 2008. Construcción cultural del territorio desde lo popular: proyectos de futuro en Bogotá y Soacha. Bogotá. Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.
- Franco F.J. 2008a. "Gobierno y participación: Construcción cultural del territorio" del Módulo "Problemas públicos y resolución de conflictos". Coordinado Adolfo Rodríguez Bernal. En el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional de la ESAP. Centre for international cooperation of VU University of Amsterdam; Instituto de formación continua de la Universidad de Barcelona (Fundación IL-UB).
- Franco F.J. 2008b. "Construcción del desarrollo territorial y resolución de conflictos desde lo propio" del Módulo "Buen Gobierno y resolución de conflictos. Coordinado por Adolfo Rodríguez Bernal. En el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional de la ESAP. Centre for international cooperation of VU University of Amsterdam; Instituto de formación continua de la Universidad de Barcelona (Fundación IL-UB).
- Franco, F. 2007. *El encantamiento por más de lo mismo o el poder de la redención*. Bogotá Revista Jícara No. 4. Proyecto Curricular de Ciencias Sociales. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Franco, F.J. 2005. Tejiendo en la memoria y reinventando el porvenir: proyectos de vida en Barrios populares. Bogotá. Tesis para optar el título de Magister en Antropología. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia.

- Franco, F.J. 2007. *planeación y participación. Proyecto Congresos locales*. Bogotá. Convenio Interinstitucional Ipazud, Universidad Distrital Francisco José de Caldas- Alcaldía Distrital
- Franco, F.J. 1999. *El barrio como lugar de vida. entre lo apropiable y lo enajenable*. EN: El barrio fragmento de ciudad II. En Documentos Barrio Taller. Bogotá. Editor Hernando Carvajalino.
- Franco, F.J. 1998. *La dimensión cultural del desarrollo territorial*. En La investigación urbano regional en Colombia. Desarrollo y territorio. Bogotá. DNP- Findeter-Aciur.
- Franco, F. J.; PÉREZ, L. 2001. *Antropología Social*. Bogotá. UNAD. Facultad de Ciencias Administrativas.
- Frazer N. 2000. *Justicia interrumpida. Reflexiones críticas desde la posición postcolonialista*. Siglo del Hombre editores.
- Freire, P. 2002. *Pedagogía de la autonomía*. México. Siglo XXI Editores.
- Galeano, E. 1995. *Trilogía de las Memorias del Fuego*. Tomos I, II, III. Bogotá. Tercer Mundo editores.
- Galeano, E. 1995. *Ser Como Ellos*. Bogotá. Tercer Mundo Editores.
- García Canclini, N. 1989. *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México. Grijalbo.
- Geertz, C. 1989. *La interpretación de las culturas*. Barcelona. Gedisa.
- Grosfoguel, R. 2006. *La descolonización de la economía política y los estudios poscoloniales*. Bogotá. Revista Tabula Raza No. 4. Unicolmayor.
- Hall, E.T.1986. *La dimensión oculta*. SIGLO XXI EDITORES. MÉXICO
- Harrison, Paul. 2006. *Poststructuralist Theories*. IN: *Approaches to Human Geography*. Edited by Stuart Aitken and Gill Valentine . Sage Publications. London
- Harvey, David. 2007. *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Ediciones Akal. Madrid.
- Harvey, David. 1998. *La condición de la posmodernidad*. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Amorrortu. Editores. Buenos Aires

- Hiernaux, Daniel. 1991. La búsqueda de un nuevo paradigma regional. En: Nuevas tendencias en el Análisis Regional. Blanca Ramírez (Compiladora) UAM-Xiochimilco.
- Hissong, R. 1996. *Las teorías y las prácticas del desarrollo desde la perspectiva de la modernidad*. Bogotá. Cuadernos ocasionales No. 10. Cider. Uniandes.
- Latour, B. 2008. Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red. manantial. buenos aires
- León, E. 1999. *Usos y discursos teóricos sobre la vida cotidiana*. México. Anthropos.
- Lindon, A. 2002. *La construcción social del territorio y los modos de vida en la periferia metropolitana*. En Revista Territorios No. 7. Uniandes.
- Lozano, Alejandro. Et. Al. 2005. *Hacia una definición de lo público*. UN-ESAP. Bogotá.
- Jacob, F. 1982. El juego de lo posible. Editorial Grijalbo. Barcelona.
- Mariño, G. 2000. *Una propuesta didáctica para operacionalizar el diálogo cultural*. Bogotá. Aportes 53. Dimensión educativa.
- Martín-Barbero, J. (1987) *De los medios a las mediaciones*. México. Editorial Gustavo Gili.
- Melo, J. 1990. *Algunas consideraciones globales sobre "modernidad" y "modernización"*
Bogotá. En Colombia. EN Revista Análisis Político No. 10. IEPRI. Universidad Nacional de Colombia.
- Mignolo, W. 2005. *La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial*. Barcelona. Gedisa.
- Mignolo, W. 2003. *Historias locales/diseños globales*. Akal ediciones.
- Molano Barrero, Joaquín. 2005. *Colombia: riquezas selváticas y lógicas de expropiación*. EN: Nuevos mercaderes . La vida como mercancía. Global Forest Coalition-Censat. Bogotá
- Molano Barrero, Joaquín. 1990. Villa de Leyva. Ensayo de interpretación de un catástrofe ecológica. Fondo FEN Colombia.
- Naranjo, G. 2001. Procesos de urbanización y formación de ciudadanía. En Revista Territorios No. 6. Uniandes.

- Norberg-Schultz, C. 1980. *Existencia, espacio y arquitectura*. Barcelona.
- Ortiz, R. 1998. *El otro Territorio*. Bogotá. Convenio Andrés Bello.
- Pineda C., R. 2001. *Sociedades heridas: el desafío de una nación multicultural en un escenario de conflicto*. Bogotá. Uniandes
- Pinzón, C; GARAY, G. 1997. *Nuevas construcciones simbólicas en América Latina. Entre lo local y lo global*. Bogotá. Equipo de cultura y salud-ECSA.
- Pinzón, C; Suárez, R. 1992. *Las mujeres lechuzas. Historia, cuerpo y brujería en Boyacá*. Bogotá. Ican/Colcultura y Cerec.
- Rosaldo, R. 1989. *Cultura y verdad*. México. Grijalbo.
- Said, Edward. 2004. *El orientalismo*. Ramdom House Mandadori. Barcelona
- Santos, B de S. 2003. *La caída del ángelus novus. Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia-ILSA.
- Santos, B. 2001. *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la posmodernidad*. Bogotá. Siglo del hombre editores-Uniandes.
- Touraine, A. 2000 *Igualdad y diversidad*. México. FCE.
- Tuan, Yi Fu. 2007 [1974] *Topofilia*. Melusina. España.
- Uribe M.C. Restrepo. 1997 *Antropología de la modernidad*. ICAN- Colcultura. Bogotá
- Wade, P. 2002. *Identidad*. En Palabras para desarmar. Icanh. MinCultura. Bogotá
- Zemelman, H. 2005. *La voluntad de conocer. El sujeto y su pensamiento en el paradigma crítico*. Barcelona. Anthropos.
- Zemelman, Hugo. 1998. *Sujeto: existencia y potencia*. Barcelona. Anthropos.
- Zemelman, H., León E. 2007. 1997 *Subjetividad Humbrales del Pensamiento social*. Anthropos.-CRIM. Mexico
- Zemelman, H. 1996. *Problemas antropológicos y utópicos del conocimiento*. México. Colegio de México.

APORTE DE LA INFORMACIÓN DE INSTITUCIONES PÚBLICAS A LA DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA¹⁶⁷

Gabriel Rueda-Delgado¹⁶⁸

Janitza Ariza-Salazar¹⁶⁹

RESUMEN

Este capítulo presenta una reflexión sobre el papel de la información que divulgan las entidades del Estado, para aumentar y fortalecer los escenarios de democracia deliberativa y a través de ello su contribución a la resolución de los múltiples, complejos y diversos conflictos sociales que ameritan la atención de toda la sociedad nacional.

PALABRAS CLAVE

desarrollo social, conflictos sociales, democracia deliberativa, posconflicto, Colombia, entidades del estado.

INTRODUCCIÓN

En el marco de las negociaciones de La Habana se habla con más frecuencia del posconflicto¹⁷⁰, no obstante, se empieza a entender que el acuerdo al que llegarán el Gobierno y las FARC debe ser visto como un punto de

¹⁶⁷ El presente documento articula los resultados parciales de la tesis doctoral en ciencias sociales y humanas titulada “Contabilidad contra hegemónica: Información empresarial para fortalecer la deliberación política en escenarios de post Negociación en Colombia” desarrollada por Gabriel Rueda Delgado en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia.

¹⁶⁸ Contador Público de la Universidad Nacional de Colombia, Candidato a Doctor en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana, Profesor de tiempo completo del Departamento de Ciencias Contables de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana y editor de la revista académica Cuadernos de Contabilidad, editada en la Pontificia Universidad Javeriana.

¹⁶⁹ Profesional en Mercadeo y Negocios Internacionales de la Universidad Autónoma de Occidente, MBA de Keller Graduate School of Management, Devry College of New York, Candidato DBA en Marketing por Baker College, Flint Michigan. Decana (e) de la Facultad de Negocios en el programa de Mercadeo de la Fundación Universitaria Konrad Lorenz. E-mail janitza.arizas@konradlorenz.edu.co.

¹⁷⁰ La Fundación Ideas para la Paz (2016) define el postconflicto como “una fase de transición que sigue a los acuerdos de paz, en la cual, el desafío más importante es poner en marcha las transformaciones requeridas para que la violencia con connotaciones políticas no vuelva a aparecer y para que el Estado colombiano avance en su capacidad para controlar y combatir la violencia derivada del crimen organizado” (párrafo 2).

partida, antes que como un punto de llegada para transformar la sociedad. Después del conflicto armado se requerirá resolver diversos conflictos e inequidades sociales, económicas, políticas y culturales que han existido por muchas décadas, y que de cierta forma se habían hecho invisibles por la existencia de una violencia armada, presente por más de 50 años.

El presente documento parte de la premisa que lograr un acuerdo de terminación del conflicto armado, si bien traerá beneficios directos para varios grupos poblacionales en Colombia, no resolverá completamente los verdaderos, urgentes y estructurales conflictos (en plural) que aquejan la sociedad colombiana. En esa medida el capítulo entiende el eventual acuerdo como la posibilidad de poner en discusión pública, asuntos que no hoy existen en la agenda política del país o que se han abordado marginalmente.

Dentro de las múltiples discusiones que deben empezar a darse en Colombia, está el reconocer que el modelo económico, evidentemente neoliberal, debe tener importantes ajustes (Harvey 2008, p. 105; Rueda 2010, p 267) y que se requiere revisar el papel de las entidades del Estado, con el fin de que faciliten cambios de largo plazo en el país. Al mismo tiempo, se considera pertinente que dentro de las diversas miradas a los roles que tienen las entidades públicas en este contexto, la información que ellas produzcan sea revisada para facilitar y mejorar las condiciones del debate, en torno a las consecuencias de lo que cada uno logra en su ámbito de acción.

Considerando lo anterior, el presente trabajo tiene como objetivo evaluar el papel de la información que divulgan las entidades del Estado, en la medida que pueda ser una herramienta significativa, en el mejoramiento de las condiciones de deliberación democrática en el país, y que por su intermedio, contribuya a resolver los múltiples, complejos y diversos conflictos sociales que ameritan la atención de toda la sociedad nacional y mundial.

En esta medida, el capítulo se constituye en un aporte de tipo teórico y construido a partir de la revisión documental. Inicialmente se hará una reflexión sobre los conceptos que deben ser incluidos y puestos en el contexto para analizar el papel de las entidades del Estado y en particular sobre la información que ellas producen, con el fin de que sea pertinente para facilitar discusiones políticas más acertadas que las que hasta ahora se han llevado a cabo.

Dentro de los conceptos a revisar se encuentran: (i) desarrollo (significados y entendimientos diversos), (ii) la precisión teórica sobre lo que debería ser llamado conflictos sociales, (iii) el esquema de paz liberal, y (iv) los alcances, limitaciones y posibilidades de la democracia deliberativa, como el trasfondo político que facilite la transición que supone la terminación del conflicto armado. Con los soportes interpretativos que arrojan los conceptos anteriores, el capítulo se adentrará a un análisis crítico de la información que se produce en las entidades del Estado, en términos de su aporte o no para la transformación de la sociedad Colombiana. A partir de las secciones anteriores se formulan las consideraciones finales, las cuales deben ser entendidas como puntos de partida para futuras investigaciones.

SOPORTE CONCEPTUAL PARA REVISAR LOS ALCANCES DE LA INFORMACIÓN DE ENTIDADES DEL ESTADO EN ESCENARIOS DE POST-CONFLICTO

Evaluar el papel y el aporte de las entidades del Estado y de la información que producen para la consecución de la democracia deliberativa, implica la comprensión de que dicha información, antes que ser vista como la transmisión “objetiva de la realidad” de la que se espera dar cuenta mediante los informes y reportes. Esto dado que se constituye en pre formativa, es decir, que ella misma hace parte de la realidad que pretende hacerse visible mediante dichos reportes e informes.

Bajo esta premisa, no se discutirá la necesidad de hacer ajustes concretos de orden práctico en la información que se produce y difunde en las entidades, sino comprender la manera como ésta debe ser configurada para dar cuenta del entorno social, que se altera cuando cesa el conflicto armado y se inicia una “era de post acuerdo”.

La información de las entidades estatales debe atender a dimensiones como desarrollo social, conflictos sociales, paz liberal y democracia deliberativa.

Desarrollo social en tiempo de conflicto

La democracia deliberativa cuenta con varias críticas al proceso, en especial cuando esta se da en ámbitos donde aún existe un conflicto latente. Desde el debate académico y social los críticos ven imposible la realización de este tipo de democracia, fundamentados en hechos sociales como el pluralismo, la desigualdad, la complejidad, el poder de las instituciones y una esfera pública polarizada en extremo. Algunos autores,

no obstante, afirman que la viabilidad de una forma deliberativa de democracia, está asociada con la creación de condiciones sociales y arreglos institucionales que propicien el uso público de la razón (Cáceres *et. al*, 2009).

Partiendo de la consideración anterior, el desarrollo social requiere la participación no sólo de las instituciones públicas y privadas, sino también de individuos dispuestos a asumir la responsabilidad por su futuro. Es en este contexto que valdría la pena entender la percepción que los ciudadanos colombianos tienen sobre el conflicto armado. Un estudio realizado por el Centro de Memoria Histórica (2013) reveló que los actores que son considerados con mayores niveles de responsabilidad por la violencia se encuentran: la guerrilla (32%), los ciudadanos (28%) y el Gobierno (16%). Por lo tanto, podríamos decir que los ciudadanos colombianos entienden su papel en la construcción de la paz y la cohesión social a través de un ambiente de paz.

Ahora bien, la democracia deliberativa debe conllevar un diálogo abierto entre ciudadanos capaces de formular juicios informados y razonados en torno a las formas de resolver situaciones problemáticas que conduzcan al logro personal y colectivo. En el presente documento, esa transformación se da desde la perspectiva que propone Amartya Sen (1996), donde el logro incluye las realizaciones personales y las capacidades que tenga ese individuo para alcanzarlas en aras de una proyección a futuro.

Para su ello, una parte importante es la provisión de información relevante por parte de entidades estatales que permitan el diálogo abierto entre ciudadanos capaces de formular juicios y propuestas para la resolución de problemáticas (La-Roca & Ferrer, 2008), permitiendo una reflexión concienzuda y razonable que aporte a la construcción de espacios adecuados para escenarios de desarrollo social en tiempos de posconflicto.

El desarrollo social debe entenderse como el desarrollo del capital humano y social movido hacia una evolución de las relaciones entre entidades, empresas y grupos de interés. Se toma en cuenta la definición del Programa de Desarrollo de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015) y que tiene como ejes básicos:

- Llevar una vida larga y saludable.
- Tener acceso a los recursos que permitan a las personas vivir dignamente.

- Tener la posibilidad de participar en las decisiones que afectan a su comunidad.

El aporte a la discusión se hace a partir del último punto, en el cual se exhorta la importancia de la información en el proceso de toma de decisiones. Entonces el desarrollo social se puede entender en términos generales como los procesos de cambio que conduzcan a mejoras en el bienestar humano, en las relaciones sociales y en las instituciones, las cuales deben ser equitativas, sostenibles y compatibles con los principios de la gobernanza democrática y la justicia social (UNRISD, 2011).

Conflictos sociales

Siguiendo a Lederach (1998) y su idea de elaborar un marco integrado para la construcción de paz, donde la terminación del conflicto no es un objetivo, sino un paso intermedio que conduce a una transformación a fondo de las estructuras sociales que originaron el conflicto mismo, y en últimas a un desarrollo social en los términos expuestos anteriormente, se requiere en primer lugar un replanteamiento de los marcos temporales para planificar y actuar, y en segundo lugar, vincular los distintos aspectos y dimensiones de la construcción de paz.

Las preguntas que se derivan del marco integrado para la construcción de paz, que puedan conducir al desarrollo social a largo plazo, están relacionadas con:

- ¿Cómo se maneja la crisis inmediata? (asociado a los diálogos de La Habana y la promulgación de un acuerdo).
- ¿Cómo se impide que se repita la crisis? (por ejemplo decisiones y acciones para evitar que los combatientes sigan haciendo uso de las armas como opción política)
- ¿Cómo se pasas de la crisis a un cambio deseado?
- ¿Cuáles son las causas originarias de la crisis?
- ¿Cuáles son las estructuras sociales y las relaciones que se desean en el post-acuerdo?

La transformación social debe ser entendida como el paso de una condición de conflictos sociales que buscan resolverse por medio de las armas,

a una sociedad capaz de identificar sus diferencias y dificultades y resolverlas sin la presencia de combatientes armados. La transformación requiere que la sociedad no se consuele con lograr un acuerdo de paz con grupos armados sino con la posibilidad de construir relaciones pacíficas y democráticas para evidenciar, en primer lugar los conflictos, y en segundo lugar para buscar opciones para atenderlos, resolverlos o al menos disminuirlos. Ahora bien, junto a la necesaria transformación se requiere plantear la sostenibilidad, entendida como la posibilidad de que el proceso favorezca la acción y se regenere permanentemente, construyendo un círculo de paz en lugar de uno de violencia y destrucción.

Como afirma Lederach (1998), el enfoque transformador sostenible indica que la clave está en las relaciones de las partes en conflicto, con todo lo que el término implica en los ámbitos espiritual, psicológico, social, económico, político y militar. En esa apuesta transformadora sostenible, debe considerar múltiples dimensiones donde las entidades estatales y la empresa privada revisen su papel.

El enfoque transformador propuesto, siguiendo a Rettberg (2013), correspondería a una definición de paz donde ésta, para ser duradera, requiere de cese de hostilidades y de suficientes bases sociales y económicas para evitar una recaída y sentar las bases para un desarrollo (social) posterior. En este sentido la paz no debe ser definida solamente como la ausencia de violencias (Galtung, 1969), sino como un escenario que permita pensar otros conflictos no atendidos como la pobreza, la inequidad, la discriminación, entre otros.

Esto requiere, nuevamente, la revisión de mecanismos sociales, económicos y políticos para la transformación sostenible. No se trata por lo tanto de una Paz Liberal donde las instituciones y la “democracia” actuales garantizarían no solo el fin del conflicto sino el logro de la paz, lo cual solamente traduciría, en que los actores armados ahora participen del lado del establecimiento sin que se produzcan transformaciones sociales de fondo.

La conformación de bases sociales y económicas transformadas, alcanzar el desarrollo social y hacerlo en sociedades dispuestas a la transformación sostenible con posterioridad a un acuerdo de paz, requiere una nueva interlocución política. En concreto, la transformación sostenible requiere de cambios en la concepción democrática y un tránsito hacia la democracia deliberativa tema que se abordará a continuación.

Democracia deliberativa

De acuerdo con Stiglitz:

“[...] a medida que queda claro que nuestro sistema económico no funciona para la mayoría de los ciudadanos y que nuestro sistema político ha caído en manos de intereses económicos, la confianza en nuestra democracia y en nuestra economía se va deteriorando” (2012, pág. 26)

Lo anterior plantea dos retos, revisar: (i) lo que es e implica la democracia para sociedades que requieren transformaciones sostenibles para la paz, y (ii) del papel de la economía y el sistema económico. Este apartado aborda el primer tema y propone dejar para el numeral siguiente las relaciones con la economía como parte de la reflexión en torno a las instituciones estatales y la empresa privada.

Las democracias liberales representativas, que incluso con limitaciones se presentan en Colombia, cooptan el Estado (Garay-Salamanca, de León-Beltrán, & Salcedo-Albarán, 2010) y crean al mismo tiempo la sensación de participar con el voto, pero finalmente no están en capacidad de cambiar nada del estado actual de cosas. De hecho Habermas (1999), afirma que en la democracia liberal representativa el Estado debe proteger a ciudadanos libres que adoptan sus propios planes de vida, restringido lo colectivo al logro de objetivos personales, y a escenarios de participación electoral.

Sin embargo, una sociedad que tras acuerdos como los que espera suscribirse Colombia, que apueste a largo plazo por una visión de desarrollo social más allá del crecimiento económico, y dispuesta a evidenciar y buscar soluciones a sus diversos conflictos sociales, requiere una dimensión democrática distinta, más participativa e incluyente. En el caso del capítulo, la propuesta es una democracia deliberativa, entre otras por las siguientes razones:

- En una sociedad que no ha hecho visibles sus conflictos sociales, se requiere centrar la atención en la construcción de opiniones y argumentos en una esfera pública deliberante (y que no se limite a la participación en procesos electorales), como correa de transmisión entre la sociedad civil y los procesos de consulta y decisión dentro del Estado.

- La esfera pública política, compuesta por el público disperso, le transmite agendas formales a las corporaciones. Por lo tanto, se centra más en las lógicas de negociación y discurso que en la de la agregación correcta de los individuos orientados al éxito individual y a las decisiones racionales propias de la teoría económica que subyace a la democracia liberal representativa o a la soberanía popular de las democracias republicanas.
- Para poder desarrollar decisiones legítimas, la formación democrática de la opinión y de la voluntad, tiene que ser concebida de tal modo que estén justificadas la presunción de la inclusión simétrica de cualquier afectado y la perspectiva de los resultados razonables (más no netamente racionales).
- Los trabajos empíricos evidencian para Habermas (1999) la ventaja de la deliberación. Cuando hay ganancias de información, clarificación conceptual de los puntos de vista controvertidos y en la reducción del disenso, aumenta la deliberación y la disposición a aprender intersubjetivamente.

Una sociedad como la colombiana, que ha marginado históricamente a grupos mayoritarios de la población (Uribe 2013) de las decisiones económicas y políticas y que ha definido su estilo de desarrollo excluyente e inequitativo, requiere de unas formas de deliberación democrática amplias, no concentradas en los organismos del gobierno y del legislativo, sino en toda la sociedad. Esto se requiere en particular, para hacer visibles los conflictos sociales, identificar sus causas, procurar su atención de manera razonable y para la mayoría.

Es precisamente la pregunta de ¿cómo pueden contribuir las instituciones del estado a la configuración de una esfera pública para la deliberación, para la búsqueda de una paz estable a largo plazo?, la que es el eje central del siguiente apartado.

LAS ENTIDADES DEL ESTADO EN ESCENARIOS DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA. TRANSFORMACIONES EN SU CONCEPCIÓN Y EN LA INFORMACIÓN QUE PRODUCEN

El proceso de transformación social que requiere la sociedad colombiana para lograr condiciones más adecuadas para el desarrollo social, en ambientes de democracia deliberativa, requiere abordajes multidisciplinares en temas como lo económico, social, cultural, ambiental etc. Esta

sección aborda los aportes que, desde la lógica conceptual del numeral anterior, pueden hacer las entidades gubernamentales a la construcción de una paz de largo plazo en Colombia, capaz de evidenciar los diversos conflictos sociales y buscar alternativas, en medio de la esfera pública para resolverlos o atenuarlos.

El sentido entonces de esta sección es proponer como la gestión de las entidades del estado debe adquirir un sentido más social en el sentido de reflejar de mejor manera los intereses y requerimientos de la sociedad de post conflicto y no solo las metas y objetivos gubernamentales por medio de sus planes estratégicos. Por el sentido deliberativo que proponemos como escenario para la transformación social, se insistirá en cada una de las secciones de este apartado en el papel potencializador de la información de las entidades y empresas de la esfera de lo público, considerando, el sentido colectivo y social que debería tener dicha información.

Las instituciones estatales

A pesar de que es visto como un fenómeno reciente, la práctica de gobernanza y la rendición de cuentas como condiciones previas para el éxito del desarrollo económico, son conceptos que fueron más allá de su enfoque macroeconómico (Ackerman, 2004, Wouters y Ryngaert, 2004). Sundqvist (2008) planteó que una población que emerge de un tiempo de guerra tiene expectativas sobre la justicia, la recuperación económica y el desarrollo, el empleo y la prosperidad, la educación, la asistencia sanitaria y una calidad de vida razonable. Para cumplir con estas expectativas, es necesario construir una sociedad civil activa, en la que todos los ciudadanos estén incluidos y puedan participar en los asuntos públicos (Sundqvist, 2008).

Muchas situaciones que rodean a las conversaciones de paz en La Habana representan una amenaza para el proceso de negociación: los ataques de las FARC, contradicciones en la información que las partes publican, entre otros, incrementan la incertidumbre y la desconfianza de los ciudadanos con el gobierno y el proceso. Según el Consorcio Iberoamericano de Investigaciones de Mercados y Asesoramiento (CIMA), hay evidencias de una tendencia de desconfianza en las instituciones del Estado de la región, encabezado por el presidente, el Congreso y los partidos políticos, los cuales representan poca credibilidad como voceros de los intereses de la gente (CIMA, 2011).

A su vez, el Centro Nacional de Consultoría reveló que en 2013 en Colombia, la corrupción, la pobreza, el desempleo y la guerra estaban entre las mayores preocupaciones de la población y son una indicación que todavía hay un sentimiento de fracaso del Estado, es decir, la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad democrática, la seguridad pública y el bienestar de los ciudadanos como lo plantea Brinkerhoff (2005). A pesar del hecho anteriormente mencionado, los ciudadanos colombianos creen en una negociación que llevaría finalmente a la paz (Rugeles, 2013).

Durante las conversaciones de paz, la necesidad de mejora en la gobernanza se ha vuelto aún más evidente en Colombia. De acuerdo con Brinkerhoff (2005), las acciones de intervención en el conflicto necesitan una dimensión de rehabilitación orientada al pasado, una resolutive orientada al presente, y una preventiva orientadas tanto al presente como al futuro.

La dimensión preventiva se puede conseguir haciendo un llamado al gobierno para que dentro de su plan estratégico incluya la divulgación de la información socialmente responsable que esté alineada con las necesidades y solicitudes de los ciudadanos, como base para la construcción de una sociedad en la cual la participación ciudadana tenga un espacio más importante en la solución de problemas y en la definición de normas y procedimientos de participación en la deliberación que les permitan identificar conflictos que aquejan a la sociedad (Cuchumbé-Holguín, 2010).

Estas prácticas se proponen como apoyo para incrementar la transparencia y la responsabilidad colectiva y como ayuda para la transición a escenarios de posconflicto. También se sugiere que la presentación de información que sea relevante para la comunidad, apoya el proceso mediante el incremento de legitimidad, al tiempo que aumenta la capacidad de recuperar la confianza en las funciones del gobierno para la creación de un entorno participativo de posconflicto.

Construcción de la información: de la burocracia a las necesidades de información ciudadana

Colombia se está moviendo hacia perspectivas prometedoras de la paz. El presidente de Colombia, Juan Manuel Santos tomó un enfoque diferente para llevar al país a un acuerdo de paz negociado que esta vez, y diferente de los intentos anteriores, incluye no sólo las partes principales (Gobierno y FARC), sino también hacia las víctimas del conflicto que no se habían incluido antes. Estos nuevos elementos y el apoyo de las orga-

nizaciones internacionales representan, para muchos colombianos, un futuro prometedor sobre las conversaciones de paz en La Habana. Por lo tanto, ahora es el momento de empezar a buscar alternativas que puedan apoyar el proceso de posconflicto.

Los gobiernos (nacional y territoriales) están llamados a prestar servicios que apoyen el proceso que no sólo conduzca a una terminación negociada del conflicto, sino también que ofrezca garantías de que la paz se mantendría en un futuro sostenible. Esta realidad se puede lograr a través de la divulgación de información socialmente responsable que responda y apoye la deliberación democrática y el desarrollo social, en aras del contribuir a las necesidades de información presentes en los ciudadanos y que se hacen necesarias al momento de conocer y cuestionar la toma de decisiones como mecanismo para la solución de problemas y que requieren participación ciudadana.

Esto representa un desafío para el Gobierno porque, a pesar de que se están formulando iniciativas para la presentación de información transparente y responsable, la presentada no es suficiente para apoyar el proceso y no representa la información requerida por los ciudadanos para tomar decisiones sobre su futuro. En muchos casos, la percepción es que la información presentada es lo que el Gobierno quiere dar a conocer. En su lugar se propone que lo divulgado corresponda a las necesidades de los ciudadanos para tomar decisiones que promuevan la democracia deliberativa.

Por lo anterior, se sugiere que la información divulgada sea capaz de integrar la percepción, el conocimiento y la toma de decisiones, con el fin de que los ciudadanos desarrollen su capacidad de establecer los resultados que realmente desean como parte del proceso de democracia deliberativa. Los principios de la buena gobernanza, presentados por la Comisión Independiente para la Buena Gestión en los Servicios Públicos (The Independent Commission for Good Governance in Public Services, 2004) establecen que un buen gobierno debe:

- Centrarse en el propósito de la organización y en los resultados para los ciudadanos y usuarios de los servicios.
- Realizar con eficacia en las funciones y roles claramente definidos.
- Promover valores para toda la organización y demostrar los valores de buen gobierno a través del comportamiento.

- Tomar decisiones informadas, transparentes y gestión (manejo) del riesgo.
- Desarrollar de manera eficaz, la competencia y la capacidad del órgano de gobierno.
- Involucrar a las partes interesadas y hacer el proceso de rendición de cuentas una realidad.

Estos seis principios básicos de la buena gobernanza son mutuamente incluyentes y sitúan al ciudadano en el centro como foco principal. Es precisamente la superación del déficit institucional uno de los grandes retos identificados por la Fundación Ideas para la Paz (2016) y que está asociado a la legitimidad y a los mecanismos de interacción entre el Estado y los ciudadanos.

Ahora bien, la aplicación de las teorías de gestión en el gobierno sigue siendo un tema delicado entre investigadores; especialmente los que los ven como una moda o tendencia (Hood, 1991); sin embargo, las nuevas teorías de la gestión pública toman diferentes aspectos de las de gestión organizacional fusionadas en el sector público, las cuales se han aplicado con éxito en los Estados Unidos y el Reino Unido (Hood, 1991; Osborne y Gaebler, 1993). Una de ellas es la divulgación de información que, aunque todavía tiene áreas de mejora, puede presentar una solución plausible para un escenario de postconflicto. Bajo estas premisas, se sugiere que:

- La información socialmente responsable puede ayudar a los actores sociales que participan del proceso mediante la alineación de sus intereses con los intereses de los principales actores involucrados en la firma del acuerdo de paz.
- Los ciudadanos podrían participar en las decisiones del gobierno local y aumentar su contribución en el futuro de sus pueblos, ciudades y país.
- La información socialmente construida facilita el diálogo, la deliberación y la discusión política para ayudar a los ciudadanos a participar en los asuntos que más afectan a sus comunidades.
- La información socialmente responsable ayuda a mejorar la debilidad institucional y la democracia deliberativa mediante la evaluación de progresos a largo plazo en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, acceso a educación y un nivel de vida digno (UNDP, 2013).

También se sugiere que después de la terminación del mandato presidencial, las políticas en cuanto a la divulgación de información socialmente relevante deben tener continuidad en el gobierno del siguiente funcionario electo, garantizando la sostenibilidad de la normativa. Con ello se procura la promoción de la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública, y la relación entre el mantenimiento de registros y el acceso a la información en el proceso de democratización y la transición de las sociedades posconflicto (Sundqvist, 2008, p. 1).

CONCLUSIONES: HACIA UNA GESTIÓN ESTATAL MÁS SOCIAL, CON EFECTOS EN SUS SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA

Si del proceso de acuerdo entre el Gobierno de Colombia y las FARC se espera un proceso de paz verdadero, la opción es apuntar a lograr transformaciones sostenibles en la sociedad colombiana, lo cual requiere en primer lugar, buscar mecanismos deliberativos para evidenciar los múltiples conflictos sociales y proponer en espacio público alternativas de solución razonable y colectivamente construidas. Lo anterior requiere una transformación democrática en el país y una transición a una deliberación amplia, incluyente y con actores sociales, políticos, económicos bien y mejor informados. Para ello es indispensable que se produzcan múltiples y sustanciales cambios en diversas instancias y actores que si bien históricamente han estado asociados a los conflictos, puedan en el futuro ayudar a reducirlos, mitigarlos y eliminarlos.

En esa medida, la información que producen las entidades gubernamentales debe empezar a ser susceptibles de ser socialmente construidas, de tal manera que facilite el diálogo, la deliberación y la discusión política en torno a su gestión, los efectos que producen y las mejoras en la calidad de vida que pueden producir a los actores que operan en torno a ellas, sin comprometer sus sostenibilidad operativa y financiera.

Las entidades del estado, los gestores públicos y los organismos gubernamentales deben entender la importancia del papel que desempeña en las actuales conversaciones de paz, su aporte en la construcción de paz liberal en un escenario de post-acuerdo y su responsabilidad con los actores sociales, políticos y económicos bien informados.

La creación de un modelo de desarrollo integral para mejorar la justicia, la recuperación económica, el empleo, la educación, la atención de la salud, que cumpla con los objetivos de desarrollo de la sociedad colombiana,

debe ser el pilar del gobierno. El alcance del logro debe ir acompañado de información que apoye la transparencia y la rendición de cuentas como una forma de mejorar las prácticas de lucha contra la corrupción, en un intento de cambiar el *statu quo* de muchos escenarios posteriores a un conflicto.

Transformaciones de esta naturaleza incidirán en un fortalecimiento de la cultura democrática del país, introduciendo gradualmente la deliberación social en instancias y actores que históricamente han sido marginados y excluidos, pero cuyos intereses deben hacerse visibles y explicitarse para mejorar las condiciones del período del post conflicto que se avecina.

Se enfatiza entonces que como condición para una solución de largo plazo y sostenible de los conflictos en Colombia, es necesario que la información no sea divulgada únicamente para atender los objetivos del gestor público de turno, los intereses del sector privado y los inversionistas. La información socialmente construida y exigida a las entidades es una pre-condición para la deliberación pública y políticamente relevante para una sociedad en transición hacia la equidad y el desarrollo armónico de actores socio económicos, en su mayoría hoy marginados por las lógicas del modelo y el estilo de desarrollo en Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, J. (2004). Co-Governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice”. *World Development*, 23(3), 447-463.
- Aglieta, M., & Reberioux, A. (2009). El capitalismo financiero a la deriva. El debate sobre el gobierno de empresa. *Universidad Externado de Colombia*.
- Ahumada, C. (2006). *El modelo Neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*. Bogotá: El Ancora editores.
- Amnesty International Publications. (2013). *Colombia: The Victims and the Land Restitution Law*. London: Amnesty International Publications.
- Arnold, P. (2009). Global Financial Crisis: the challenge to accounting research. *Accounting Organizations and Society*, 34(6), 803-809.

- Arnold, P. (2012). The political economy of financial harmonization: the east Asian financial crises and the rise of international accounting standards. *Accounting Organizations and Society*, 37(6), 361-381.
- Arrighi, G. (2007). *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Madrid, España: Ediciones Akkal.
- Bohman, J. (1998). Survey Article: The Coming Age of Deliverative Democracy. *The Journal of Political Philosophy*, 6(4), 400-425.
- Brinkerhoff, D. W. (2005). Rebuilding Governance in Failed States and Post-Conflict Societies: Core Concepts and Cross-Cutting Themes. *Public Administration and Development*, 3-14.
- Brodzinsky, S. (22 de May de 2014). Farc peace talks may tip balance in tight Colombian presidential race. Bogotá, Colombia.
- Cáceres, P., Echavarría, C., Cuel, C., Avellaneda, N., Cremonini, R., Ninci, P., . . . Garrone, A. L. (2009). Democracia Deliberativa en Córdoba: análisis de los alcances y limitaciones de algunas experiencias participativas, contribuciones para su factibilidad. *Corciencia*.
- Centro de Memoria Histórica. (2013). *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Chiapello, E., & Medjad, K. (2012). An unprecedented privatization of mandatory standard setting: the case of European Accounting Policy. *Critical perspectives on accounting*, 20, 448-468.
- Consortio Iberoamericano de Investigaciones de Mercados y Asesoramiento. (2011). *Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad 2011*. CIMA.
- Cuchumbé-Holguín, N. J. (Junio de 2010). Democracia deliberativa: opinión pública y voluntad política. *Estudios Filosóficos*(42), 87-101.
- Deegan, G. (2006). *Legitimacy Theory. Methodological issues in accounting reseach: theories and methods*. Espirasmus, Australia.
- Fundación Ideas para la Paz. (2016). *Postconflicto y construcción de paz*. Recuperado el 21 de abril de 2016, de <http://www.ideaspaz.org/foundation/work-areas/4>

- Fundación Ideas para la Paz. (2016). *La oportunidad de la paz. Una propuesta de transformación*. Bogotá: Zetta Comunicaciones. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/57052cf83314e.pdf>
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.
- Garay-Salamanca, L., de León-Beltrán, I., & Salcedo-Albarán, E. (2010). Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Guatemala, México y Colombia. *Working Paper No. 64(64)*.
- Gienger, V. (1 de August de 2014). *Colombia's War Survivors Appeal for U.S. Support, Responsibility*. Recuperado el 20 de August de 2014, de United States Institute of Peace: <http://www.usip.org/publications/colombia-s-war-survivors-appeal-us-support-responsibility>
- Habermas, J. (1999). *Teoría y Praxis*. Madrid: Editorial Atalaya.
- Hendriks, C. M. (October de 2009). Deliberative Governance in the Context of Power. *Policy and Society*, 28(3), 173–184.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? 3-19.
- La-Roca, F., & Ferrer, G. (2008). Economía para la participación. La contribución de los economistas a los procesos participativos. *XI Jornadas de Economía Crítica*, (págs. 1-15). Bilbao.
- Lind, E. A. (1995). Social Conflict and Social Justice: Lessons from the social psychology of justice judgments. *Leiden University Fund Chair in Social Conflict*. Leiden.
- Meachan, C., Farah, D., & Lamb, R. D. (2014). *Colombia Peace and Stability in the Post Conflict Era*. Washington: Center for Strategic and International Studies.
- Midgley, J. (1995). *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*. UK: Sage.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government*. New York: Plume.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (22 de Julio de 2015). *¿Qué es el Desarrollo Humano?: Informe de Desarrollo Humano*. Obtenido de Desarrollo Humano: http://www.pnud.org.co/sitio.shtm?apc=i1-----&s=a&m=a&e=A&c=02008#.Va__P6R_Okp
- Rettberg, A. (2013). La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional. *Estudios Políticos*, 42, 13-36.
- Rugeles, G. (04 de 12 de 2013). ¿Qué Piensan los Colombianos del Proceso de Paz? ¿Tienen las FARC un Futuro Político? *Las 2 Orillas*.
- Sen, A. (1996). Capacidad y bienestar. En *La calidad de vida* (págs. 54-83).
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad*. Madrid: Taurus.
- Sundqvist, A. (2008). Access and Accountability: Democratization of Information in Post-Conflict Societies. *International Council on Archives*, (págs. 1-6). Kuala Lumpur.
- The Independent Commission for Good Governance in Public Services. (2004). *The Good Governance Standard for Public Services*. Standard for Public Services: OPM and CIPFA.
- Ugarriza, J. E. (2009). La Democracia en el Siglo XXI: Presente y Futuro del Modelo Deliverativo. *Papel Político*, 14, 431-465.
- UNDP. (2013). *Sharing New Ground in Post-Conflict Situations the Role Of UNDP In Support Of Reintegration Programmes*. New York: UNDP.
- UNDP. (s.f.). *Sharing New Ground in Post-Conflict Situations the Role Of UNDP In Support Of Reintegration Programmes*. New York: UNDP.
- United Nations Development Programme. (2013). *The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. UNDP.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2014). *Global study on Homicide*. Vienna: UNODC.
- UNRISD. (2011). *Research for Social Change: UNRISD Institutional Strategy 2011–2014*. Geneva: UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT.

Uribe, M. (2013). *La Nación Vetada. Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado.

Uribe, M. V., & Rueda, G. (2013). Aportes de la información contable ante diversos entendimientos de la responsabilidad social empresarial. *Cuadernos de Contabilidad*, 13(33), 545-578.

Velásquez, F. C., & González, E. R. (2003). *¿Qué Ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Fundación Corona.

Wouters, J., & Ryngaert, C. (2004). Good Governance: Lessons from International Organizations. *Institute for International Law*, 2-36.

MISCELÁNEA

Patrones de producción académica en Administración Pública: un análisis basado en Scopus

Jenny-Paola Lis-Gutiérrez¹⁷¹

Mercedes Gaitán-Angulo¹⁷²

Andrea Velandia Morales¹⁷³

RESUMEN

En este artículo se analiza la producción académica sobre Administración Pública para el período comprendido entre enero de 1930 y junio de 2016, haciendo énfasis en la producción de 2010 a junio de 2016. Para ello se emplearán indicadores bibliométricos descriptivos: volumen de la producción, tipología de documentos, idiomas de escritura, número de citas, filiación institucional de los autores, fuentes, principales revistas, países de origen de los autores y los índices H, G, R, i10 y A a partir de los registros del índice bibliográfico Scopus.

PALABRAS CLAVE

bibliometría, cienciometría, economía, administración pública, índice H, índice R, índice A, Scopus.

El análisis de las tendencias de la producción académica en un área de conocimiento específica permite a los investigadores identificar la evolución de la producción, el impacto y distribución geográfica de la producción científica.

De acuerdo con Linares (2015) la bibliometría cuenta con tres funciones principales: descriptiva, por medio de información cuantitativa que

¹⁷¹ Candidata a doctora en Ingeniería, en el área de Industria y Organizaciones, Magíster en Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales, Magíster en Sociedades contemporáneas comparadas Europa-América Latina, especialidad en Geografía y Planeación, Economista. Se desempeña actualmente como Directora del Centro de Investigaciones de la Escuela de Negocios de la Fundación Universitaria Konrad Lorenz. E-mail: jenny.lis@konradlorenz.edu.co. Dirección de correspondencia: Carrera 9 bis No. 62 – 43.

¹⁷² Candidata a Doctora en Administración de Empresas, Magíster en Derecho, Magíster en Administración, Especialista en Administración de Negocios y Contadora Pública. Docente investigadora de la Fundación Universitaria Konrad Lorenz. E-mail: mercedes.gaitana@konradlorenz.edu.co

¹⁷³ Candidata a Doctora en Psicología, magíster en Psicología en Intervención Social, Especialista en Psicología del Consumidor. Directora del área de Gestión y Transferencia del Conocimiento de la Fundación Universitaria Konrad Lorenz. E-mail: andrea.velandiam@konradlorenz.edu.co

permite análisis comparativos de la producción (Gauthier, 1998; Rubio, 1999); evaluativa, que permite la valoración de la investigación en un campo científico en períodos determinados (Rubio, 1999); monitoreo y diagnóstico (López & Terrada, 1992).

Ahora bien, de acuerdo con Lis-Gutiérrez y Bahos-Olivera (2016), las tendencias recientes de la bibliometría se pueden catalogar como: análisis y evaluación de áreas específicas (Costa, 2015; Arias, Velasco y Novo, 2015; Martínez-Fuentes et al., 2014; López-Torres Hidalgo, 2014; Armfield *et al.*, 2014); análisis del comportamiento de las métricas para los autores (Machado *et al.*, 2016; Abramo *et al.*, 2014; Bouyssou y Marchant, 2014); perfeccionamiento de las técnicas y análisis empleados en bibliometría (Delgado López-Cózar, 2016; Ortiz Muñoz e Hidalgo Delgado, 2016; Arias Díaz-Faes, 2015; Brzezinski, 2014); identificación de vacíos en la literatura (Brones, Monteiro de Carvalho y de Senzi Zancul, 2014; Restrepo-Arango y Urbizagástegui-Alvarado, 2016); estudios transversales, aplicados a las revistas (Silva Andrade, 2016; Valcárcel de Laiglesia *et al.*, 2014; Koc y Boz, 2014); y evaluación de la producción en un país específico (Gregorio Chaviano, Rativa y Peralta, 2015; Ponomariov y Toivanen, 2014; Veiga Rosário *et al.*, 2014).

De otra parte, cabe mencionar que la bibliometría se apoya también en indicadores, los cuales corresponden a datos estadísticos asociados a las distintas características de las publicaciones científicas, a su difusión y a la transmisión del conocimiento creado en la investigación (Filippo & Fernández, 2002).

En este trabajo se propone un análisis bibliométrico descriptivo y citacional de la producción en Administración Pública, basado en la información del servicio de indización y resumen SCOPUS¹⁷⁴ entre enero de 1930 y junio de 2016. Los indicadores que serán considerados en este trabajo corresponden a: volumen de la producción, tipología de documentos, idiomas de escritura, número de citas, filiación institucional de los autores, fuentes, principales revistas (González-Pereira, Guerrero-Bote y Moya, 2009), países y los índices H, G, R, i10 y A (Hirsch, 2005; Egghe, 2006, Jin, Liang, Rousseau y Egghe, 2007, Túñez López y de Pablos Coello, 2013).

¹⁷⁴ Sistema de información científica desarrollado por Elsevier en noviembre de 2004, la información puede analizarse considerando 31 campos de conocimiento, 313 categorías temáticas (de acuerdo a la clasificación de Scopus), 10 regiones geográficas, 233 países, 21.500 revistas arbitradas, de las cuales más de 4.200 son de libre acceso, 113.000 libros, 60 millones de registros en total (Scopus, 2016).

Para ello, el documento se encuentra organizado de la siguiente manera.

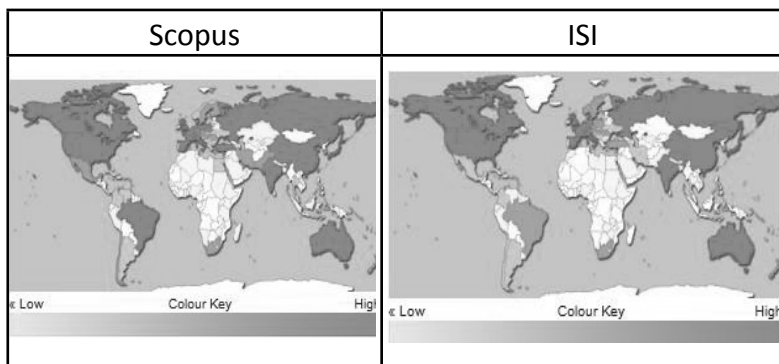
Inicialmente se presentan los datos y la metodología; posteriormente, se realiza una descripción de los indicadores básicos; en el tercer segmento, se elabora un análisis de las citas recibidas por los documentos y los índices H, G, R, i10 y A; y en la última parte, se exponen algunas consideraciones finales a manera de conclusiones.

1. DATOS Y METODOLOGÍA

El primer paso para iniciar el ejercicio de bibliometría consistió en seleccionar el índice bibliográfico a utilizar. Se eligió Scopus y no ISI, dado que:

- La cobertura de países latinoamericanos es mayor en el primer índice (Mapa 1)¹⁷⁵.
- De acuerdo con Academic Database Assessment Tool, el 92,41% de las revistas indexadas en ISI se encontraban también indexadas en Scopus (Gráfica 1).
- Los microdatos disponibles de Scopus son más amplios que los disponibles para ISI.

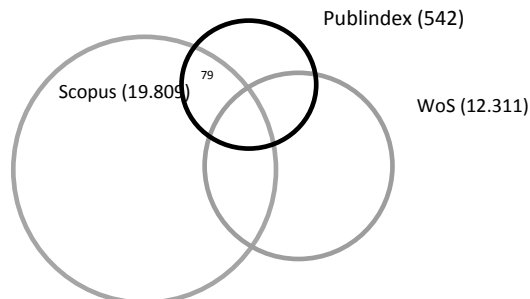
Mapa 1. Cobertura geográfica de Scopus e ISI



Fuente: JISC Academic Database Assessment Tool (consulta hecha el 10 de julio de 2014).

¹⁷⁵ De acuerdo con los registros de Scimago el número de países con revistas registradas en Scopus es de 239, siendo 48 Latinoamericanos, 57 Africanos, 33 Asiáticos, 24 de Europa del este, 28 de la región Pacífico, 54 de Europa y 4 e América del Norte.

Gráfica 1. Revistas incluidas en Scopus, ISI y Publindex



Fuente: elaboración propia a partir de JISC Academic Database Assessment Tool y Publindex.

En segundo lugar, se estableció como criterio de búsqueda en Scopus el siguiente algoritmo (TITLE-ABS-KEY (“public administration”) OR TITLE-ABS-KEY (“administration publique”) OR TITLE-ABS-KEY (“Administração pública”) OR TITLE-ABS-KEY (“administración pública”)). Esto quiere decir que la búsqueda arroja documentos que incluyan en su título, resumen o palabras clave el término “administración pública” en 4 idiomas: español, francés, inglés y portugués.

Si bien existen registros desde 1908 en Scopus, se presentará un contraste entre la información en dos períodos: (i) 1930 a junio de 2016, (ii) 2010 a junio de 2016, a partir de los indicadores que se presenta a continuación.

2. INDICADORES BÁSICOS

2.1. Volumen de la producción

Para comenzar, es necesario realizar una revisión del volumen de producción científica que se encuentra disponible en Scopus. El número de documentos indexados en Scopus entre 1930¹⁷⁶ y junio de 2016 ascendió a 11.875 documentos y entre 2010 y 2016 se identificaron 6.454 trabajos. El mayor número de documentos se publicaron en 2015 (1.120) y la mayor tasa de crecimiento se presentó entre 2004 y 2005 (49% al pasar de 233 trabajos a 347). Como se evidencia en la Gráfica 2 la tendencia creciente de la producción inició en 1995, cuando se superó el límite de las 100 publicaciones.

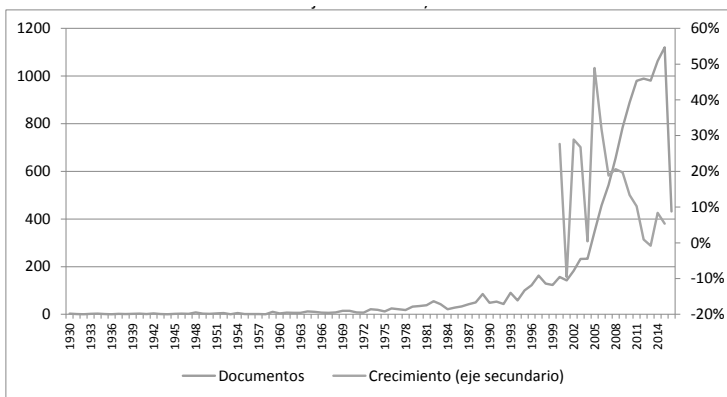
¹⁷⁶ Cabe mencionar que si bien en Scopus hay trabajos desde 1908 relacionados con administración pública, la continuidad inicia en 1930, por ello la selección de este período.

Una mirada por tipología de los documentos, muestra que la proporción de artículos al considerar los dos períodos no ha variado significativamente, y que se ha incrementado la participación de la publicación de libros y capítulos de libros sobre Administración Pública (Cuadro 1).

Cabe mencionar que dentro de los 2.000 trabajos más citados, 82,5% (1649) eran artículos y 10,55% (211 trabajos) eran revisiones, siguiendo en importancia las conferencias con el 3,55%. Los libros sólo correspondieron al 0,7%.

Gráfica 2.

Consolidado del volumen de producción académica en administración pública (1930 – junio de 2016)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

Cuadro 1.

Tipos de documentos

Tipo de documento	1930-junio 2016	Participación	2010-junio de 2016 Participación	
Artículo publicado	8.204	69,09%	4.419	68,47%
Artículo en prensa	159	1,34%	159	2,46%
Capítulo de libro	512	4,31%	357	5,53%
Libro	303	2,55%	206	3,19%
Documento de conferencia	1.771	14,91%	994	15,40%
Editorial	65	0,55%	38	0,59%
Review	779	6,56%	231	3,58%

Tipo de documento	1930-junio 2016	Participación	2010-junio de 2016 Participación	
Otros	83	0,70%	50	0,77%
Total	11.875	100,00%	6.454	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

2.2. Fuentes

De acuerdo con el Cuadro 2 y la Gráficas 3 y 4, las revistas líderes en la publicación de Administración Pública, independientemente del período son Public Administration Review, Australian Journal Of Public Administration y Public Administration, las cuales concentraron el 15,2% de las publicaciones entre 1930 y junio de 2016, y el 16,02% entre 2010 y junio de 2016. En ambos períodos, las 20 revistas con más publicaciones concentraron cerca del 37% de la producción académica total del período en Scopus.

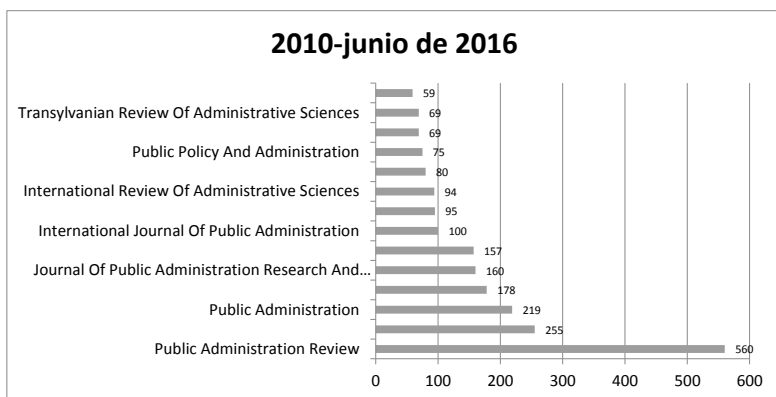
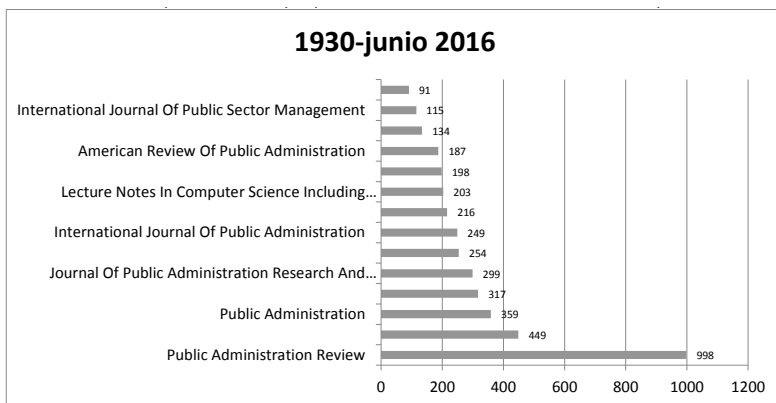
Cuadro 2. Principales revistas que publicaron artículos sobre Administración Pública

Nombre de la revista	1930-junio 2016	Nombre de la revista	2010-junio de 2016
Public Administration Review	998	Public Administration Review	560
Australian Journal Of Public Administration	449	Australian Journal Of Public Administration	255
Public Administration	359	Public Administration	219
International Review Of Administrative Sciences	317	Canadian Public Administration	178
Journal Of Public Administration Research And Theory	299	Journal Of Public Administration Research And Theory	160
Canadian Public Administration	254	International Review Of Public Administration	157
International Journal Of Public Administration	249	International Journal Of Public Administration	100

Nombre de la revista	1930-junio 2016	Nombre de la revista	2010-junio de 2016
International Review Of Public Administration	216	Lecture Notes In Computer Science Including Subseries Lecture Notes In Artificial Intelligence And Lecture Notes In Bioinformatics	95
Lecture Notes In Computer Science Including Subseries Lecture Notes In Artificial Intelligence And Lecture Notes In Bioinformatics	203	International Review Of Administrative Sciences	94
Administration And Society	198	Administration And Society	80
American Review Of Public Administration	187	Public Policy And Administration	75
Public Administration And Development	134	Revista De Administracao Publica	69
International Journal Of Public Sector Management	115	Transylvanian Review Of Administrative Sciences	69
Transylvanian Review Of Administrative Sciences	91	Public Administration And Development	59
Public Policy And Administration	90	American Review Of Public Administration	57
Revista De Administracao Publica	83	Mediterranean Journal Of Social Sciences	42
Revue Francaise D Administration Publique	65	Revue Francaise D Administration Publique	42
Administration Society	63	International Journal Of Public Sector Management	36
Public Management Review	54	Reforma Y Democracia	36
Review Of Public Personnel Administration	54	Public Management Review	34

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

Gráfica 3. Principales revistas que publicaron artículos sobre administración pública



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

En el cuadro 2 se presentan los principales indicadores de las revistas con mayor número de documentos sobre Administración Pública. Se evidencia una fuerte concentración geográfica de las revistas en el Reino Unido y que los niveles de colaboración internacional son menores al 25%, siendo el promedio 16,28%. Cabe mencionar la gran dispersión en el índice H de las revistas.

Cuadro 2. Principales indicadores de las revistas con mayor número de documentos publicado entre 1930 y junio de 2016

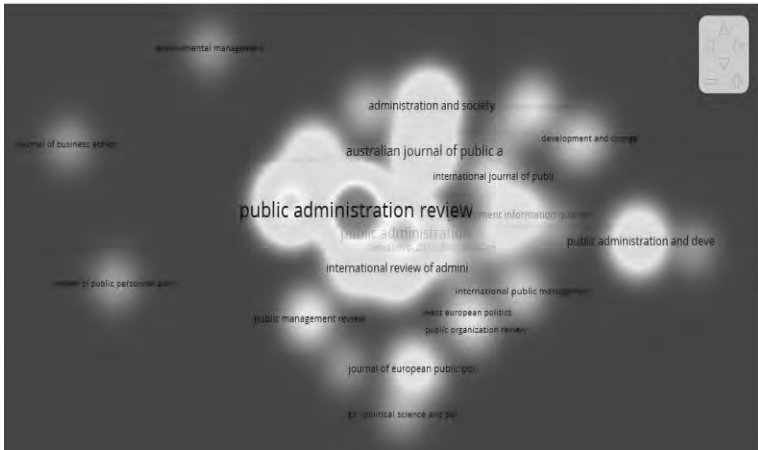
Nombre de la revista	Cuartil en Scopus en 2015	H a 2015	País	Editor	Porcentaje de colaboración internacional en 2015
Public Administration Review	Q1	88	Reino Unido	Wiley-Blackwell	6,75%
Australian Journal Of Public Administration	Q3	29	Australia	Blackwell Publishing Inc.	8,82%
Public Administration	Q1	63	Reino Unido	Wiley-Blackwell	18,68%
International Review Of Administrative Sciences	Q1	32	Reino Unido	SAGE Publications	21,43%
Journal Of Public Administration Research And Theory	Q1	73	Reino Unido	Oxford University Press	22,92%
Canadian Public Administration	Q2	16	Canadá	Institute of Public Administration of Canada	3,57%
International Journal Of Public Administration	Q2	19	Estados Unidos	Marcel Dekker Inc.	18,85%
International Review Of Public Administration	Q3	5	Corea del Sur	Korean Association for Public Administration	28%
Lecture Notes In Computer Science Including Subseries Lecture Notes In Artificial Intelligence And Lecture Notes In Bioinformatics	Q3	177	Alemania	Springer Verlag	23,95%
Administration And Society	Q1	39	Estados Unidos	SAGE Publications	9,8%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus y Scimago Group (Scimago, 2016).

Ahora bien, el número total de fuentes entre 2010 y junio de 2016 ascendió a 2.429, pero aquellas que han publicado entre uno y dos documentos (2.026) concentraron el 29,02% del total de la producción publicada. Visto desde otro enfoque las primeras 10 revistas centralizan el 46,17% de la producción académica (2.980 artículos).

De otra parte, en la Gráfica 4 se muestra la densidad de publicación de las revistas que difundieron artículos sobre administración pública y fueron los más citados entre 1930 y junio de 2016. Se aprecia que Public Administration Review, Australian Journal Of Public Administration, Public Administration, International Review of Administration y Canadian Public Administration son las revistas que más publicaciones concentraron.

Gráfica 4. Densidad de publicación de las revistas que difundieron artículos sobre administración pública y fueron los más citados entre 1930 y junio de 2016

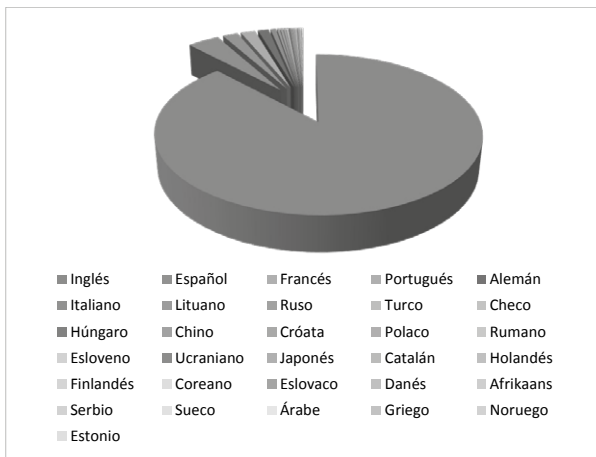


Fuente: elaboración propia a partir de datos de Scopus empleando VOSviewer.

2.3. Idioma de publicación y palabras clave

Como se aprecia en la Gráfica 5, el idioma de publicación más relevante en desde 1974 es el inglés, con el 88,9% de los documentos, siendo el español el segundo idioma de publicación, pero sólo con el 3,9%, lo que no excluye la escritura en otros idiomas menos convencionales como árabe, turco, noruego, entre otros.

Gráfica 5. Idioma de publicación



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

Cabe mencionar que dentro de los 2.000 artículos más citados 1.955 estaban escritos en inglés, sólo 10 en español y los restantes en francés, alemán, italiano, lituano y portugués. Lo que implica que en esta temática, la probabilidad de publicar el documento en inglés incrementa si está escrito en inglés.

Ahora bien, en la Figura 1 se muestra la nube de palabras de los títulos de los 2.000 documentos más citados, el tamaño de las letras indica la frecuencia de uso. Igualmente, vale la pena analizar la frecuencia de palabras clave: public administration (522 veces), Eurasia (107), Europe (102), public sector (100), governance approach (86), local government (72), e- government (66).

Figura 1. Nube de palabras de los títulos de los 2.000 documentos más citados.



Fuente: elaboración propia a partir de Scopus, usando www.tagxedo.com.

2.4. Autores

Los 10 autores con mayor cantidad de artículos en administración pública desde 1930 se encuentran en el Cuadro 3, 9 de ellos son europeos, principalmente de Reino Unido e Italia. Entre ellos, la filiación institucional más frecuente Universita degli Studi di Camerino. Cabe resaltar que no hay homogeneidad en su índice H, el número de citas o el número de co-autores.

Cuadro 3. Principales autores de la producción

Autor	Artículos 1930-junio de 2016	Artículos 2010-junio de 2016	Afiliación	País	H	Citas	Co-autores
Peristeras, V.	31	7	National University of Ireland Galway	Irlanda	12	478	83
Walker, R.M.	30	19	University of Cambridge	Reino Unido	7	475	8
Tarabanis, K.	27	0	Panepistimion Makedonias	Grecia	18	1.260	138
Meier, K.J.	25	12	Cardiff University	Reino Unido	34	3.966	62
Moynihan, D.P.	24	15	University of Wisconsin Madison	Estados Unidos	26	2.135	32
Becker, J.	23	5	Westfälische Wilhelms-Universität Munster	Alemania	15	821	150
Polzonetti, A.	23	8	Universita degli Studi di Camerino	Italia	5	84	44
Boyne, G.A.	21	12	Cardiff University	Reino Unido	34	3.654	41
Corradini, F.	21	7	Universita degli Studi di Camerino	Italia	10	415	113
Re, B.	19	15	Universita degli Studi di Camerino	Italia	5	97	69

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

Con respecto a la concentración geográfica, se evidencia que la mayor parte de autores tienen una filiación institucional de Estados Unidos, lo que contrasta con los resultados de los países de las revistas en las cuales se difunden las investigaciones sobre administración pública, ya que en ese caso la concentración geográfica estaba asociada al Reino Unido.

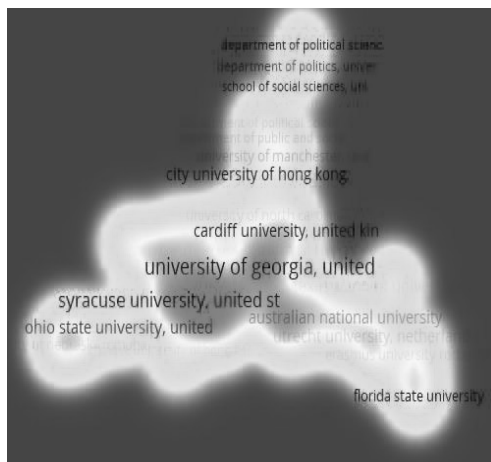
Cuadro 4. Principales filiaciones institucionales de los autores

Institución	País	Artículos 1930-junio de 2016	Artículos 2010-junio de 2016
The University of Georgia	Estados Unidos	122	71
Australian National University	Australia	107	62
Erasmus University Rotterdam	Holanda	96	61
Indiana University	Estados Unidos	85	55
City University of Hong Kong	Taiwán	75	48
Syracuse University	Estados Unidos	75	40
Cardiff University	Reino Unido	72	48
Florida State University	Estados Unidos	68	39
American University	Estados Unidos	62	34
Texas A and M University	Estados Unidos	60	27
Utrecht University	Holanda	58	46
University of Southern California	Estados Unidos	56	28
Ohio State University	Estados Unidos	55	40
University of Birmingham	Reino Unido	55	29
KU Leuven	Bélgica	55	36
Universita degli Studi di Roma La Sapienza	Italia	55	31

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

De acuerdo con la Gráfica 7, se pueden identificar 19 grupos de instituciones que trabajaron en co-autoría para la elaboración de los 2.000 artículos más citados, resaltándose los casos de la Universidad de Georgia con 18 co-autores, universidad de Syracuse con 12 trabajos en co-autoría y Ohio State con 7.

Gráfica 7. Principales filiaciones institucionales de los autores



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Scopus empleando VOSviewer.

2.6. Países de la filiación institucional de los autores

Para la elaboración de este apartado, se utilizó la información proporcionada por Scopus, con respecto al país en el cual se encuentra ubicada la institución de la filiación institucional de cada uno de los autores. Los resultados se pueden visualizar en los Mapas 1 y 2 y en el Cuadro 5, identificándose que el país con mayor cantidad de autores que escribieron en el período sobre Administración Pública fue Estados Unidos, seguido de Italia, Reino Unido y España. Colombia se encuentra en la posición 52, entre 143 países, con 20 artículos publicados en el período.

Cuadro 5. Principales países de la filiación institucional de los autores

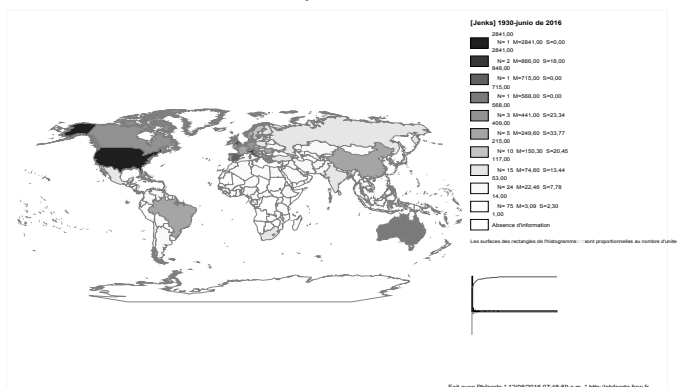
País	1930-junio de 2016	2010-junio de 2016
Estados Unidos	2.841	1.360
Italia	884	545
Reino Unido	848	469
España	715	467
Australia	568	338
Canadá	464	278
Alemania	450	240

País	1930-junio de 2016	2010-junio de 2016
Holanda	409	258
Brasil	314	232
Corea del Sur	246	179
Francia	237	139
China	236	192
Rumania	215	169
Suiza	188	111
Grecia	173	81
Suecia	161	105
Republica Checa	156	114
Portugal	154	113
Noruega	150	100
Dinamarca	146	102
Bélgica	134	85
Hong Kong	124	68
Austria	117	50

Nota. El criterio de aparición en el cuadro corresponde a los países con un valor superior a 100

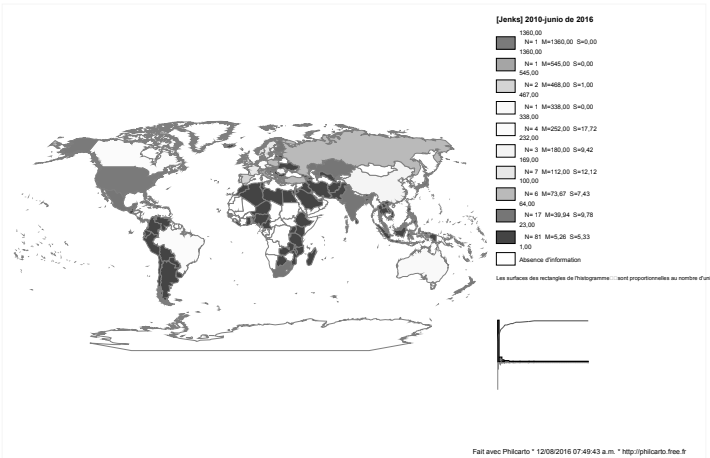
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

Mapa 1. Principales países de la filiación institucional de los autores 1930 – junio de 2016



Fuente: elaboración propia a partir de Scopus, empleando Philcarto.

Mapa 2. Principales países de la filiación institucional de los autores
2010 – junio de 2016



Fuente: elaboración propia a partir de Scopus, empleando Philcarto.

En la Gráfica 8, se aprecia que los autores norteamericanos prefieren escribir con co-autores de su mismo país, al igual que Israel, Etiopía, Japón y Korea del Sur, mientras que los autores de países europeos, presentan mayores niveles de colaboración.

Gráfica 8. Densidad de co-autoría de los países de la filiación institucional de los autores de los 2.000 artículos más citados sobre Administración Pública (1930 - junio de 2016).



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Scopus empleando VOSviewer.

3. ANÁLISIS DE CITACIONES E INDICADORES

3.1. Análisis de citaciones

Con respecto a las citaciones, debe mencionarse que el primer artículo citado sobre administración pública fue “Some conditions of social efficiency in relation to local public administration” de Newsholmet, A., publicado en 1908. Entre 1930 y junio de 2016, los 2.000 artículos más citados habían recibido entre 8 y 1.030 citaciones.

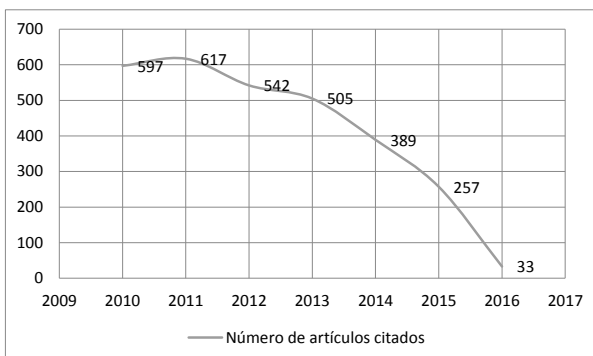
El trabajo que más citas recibió en el período anteriormente mencionado fue: “The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme”, publicado en 1995 en *Accounting, Organizations and Society*. 437 (21,85%) de los artículos más citados fueron publicados en *Public Administration Review* y 169 (8,45%) en *Public Administration*. El total de citas recibidas por *Public Administration Review* ascendió a 14.931, y la segunda revista con mayor número de citaciones fue *Public Administration Review* con 7.180 citas, seguida de *Public Administration* con 5.637.

Ahora bien, concentrándose en los trabajos de 2010 a junio de 2016 de los 1.313 trabajos elaborados en el período mencionado, sólo 2.947 documentos habían sido citados. En otras palabras, el 54,34% de los documentos producidos entre enero de 2010 y junio de 2016 no habían tenido ninguna repercusión en la producción académica posterior. De otra parte, el número total de citas recibidas ascendió a 19.454, es decir, un promedio de 3 citas por documento realizado y 6,6 citas por documento realmente citado.

Como se aprecia en la Gráfica 9, la mayor parte de los documentos citados fueron del año 2011, seguido de 2010 con 597. En la Gráfica 10 se observa que la tendencia se mantiene en el número de citas, ya que en 2011 se recibieron 5.788 y en 2010, 5.312.

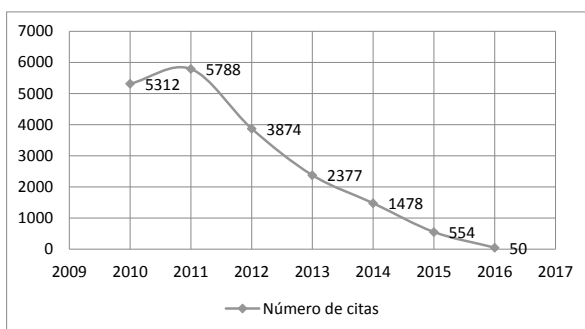
Cabe mencionar que 2.422 trabajos citados recibieron en tre 1 y 9 citas, concentrando el 82,18% de los trabajos y el 38,07% de las citas recibidas (7.408). Este hecho contrasta con el hecho de que 5 documentos concentren el 3,84% de las citas (Cuadro 6).

Gráfica 9. Año de publicación y documentos citados



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

Gráfica 10. Número de citas recibidas por año



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

Cuadro 6. Documentos con mayor número de citas

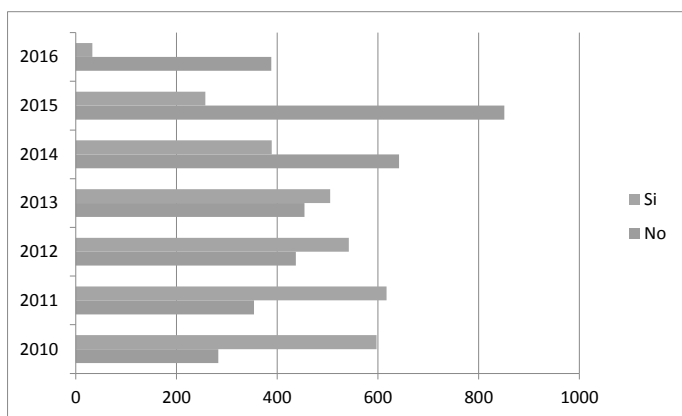
Autor	Título	Año de publicación	Fuente	Número de citas	Tipo de documento
Caragliu A., del Bo C., Nijkamp P.	Smart cities in Europe	2011	Journal of Urban Technology	193	Artículo
Emerson K., Nabatchi T., Balogh S.	An integrative framework for collaborative governance	2012	Journal of Public Administration Research and Theory	148	Artículo

Perry J.L., Hondeghe A., Wise L.R.	Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an Agenda for the future	2010	Public Administration Review	140	Artículo
Neteler M., Bowman M.H., Landa M., Metz M.	GRASS GIS: A multi-purpose open source GIS	2012	Environmental Modelling and Software	136	Artículo
Philip Chen C.L., Zhang C.-Y.	Data-intensive applications, challenges, techniques and technologies: A survey on Big Data	2014	Information Sciences	131	Artículo

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

Así mismo, en la Gráfica 11 se evidencia que los documentos no citados (barra roja) tienen una tendencia creciente. Esto puede explicarse en parte debido a que se trata de literatura reciente que se encuentra hace poco en circulación. En 2013, el 47,34% de los trabajos producidos en ese año no habían recibido ninguna citación a junio de 2016; para los documentos publicados en 2015 esta cifra ascendió a 76,8%.







Gráfica 11. Documentos no citados vs. citados por año (1974 - junio de 2014)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

Todo lo presentado en la sección permite identificar que la producción académica en Administración Pública corresponde a un área en expansión, que si bien cuenta con un sesgo geográfico tanto en filiaciones institucionales como en el país de origen de la revistas, es posible que la producción de autores latinoamericanos se inserte bien, como bien lo muestra la síntesis de trabajo (Cuadro 7) disponible en Scimago (2016).

Cuadro 7. Producción en Administración Pública de países latinoamericanos (6 primeras posiciones, 1996-2015)

	País	Docu- men- tos	Docu- mentos citables	Cita- cio- nes	Au- to-cita- ciones	Cita- ciones por docu- mento	Índice H
1	 <u>Brasil</u>	958	945	2141	852	2.23	16
2	 <u>Méxi- co</u>	180	171	667	122	3.71	13
3	 <u>Co- lom- bia</u>	160	136	109	33	0.68	5
4	 <u>Chile</u>	126	126	203	56	1.61	7
5	 <u>Argen- tina</u>	61	59	246	30	4.03	9
6	 <u>Perú</u>	28	26	68	9	2.43	5

Fuente: Scimago Group (2016).

3.2. Índices H, G, R, i10 y A

Aunque tradicionalmente, se calcula el índice H, recientemente se han empleado otros indicadores como el G, el i10, el R y el A (Lozano Díaz y Rodríguez Sánchez, 2012; Arencibia y Carvajal, 2008). El análisis de citas realizado anteriormente permite calcular cada uno de ellos.

- El índice H (Hirsch, 2005, p. 16569) de la producción en administración pública entre 1930 y junio de 2016 es 27, esto quiere decir que 27 artículos, al menos han recibido durante el período 27 citaciones.

Considerando el subperíodo 2010 a junio de 2016, el índice H asciende a 17.

- Por su parte el índice G^{177} (Egghe, 2006, p. 133) correspondió a 152 para el período completo y para el subperíodo 61. La ventaja de este índice es considerar la cantidad de citas recibidas por los artículos más citados (Arencibia y Carvajal, 2008).
- El índice R (Jin, Liang, Rousseau y Egghe, 2009, p. 236) corresponde a la raíz cuadrada de la sumatoria de citas recibidas por los artículos que hacen parte del índice H. Para el período completo fue de 144,89 y para el subperíodo 105,09.
- El índice i_{10} corresponde al número de publicaciones que han sido citadas al menos 10 veces. Para el período completo fue de 164, es decir, el 8% de los 2000 trabajos más citados y 1,4% del total de trabajos. En el subperíodo este índice se redujo a 62, es decir, menos del 1%, del total de documentos.
- Finalmente, el índice A (Jin, Liang, Rousseau y Egghe, 2009, p. 237) corresponde a la sumatoria de citas recibidas por los artículos que hacen parte del índice H dividida entre el índice H. Para el total del período fue 749,3 y para el subperíodo 649,7.

Considerando los resultados de los índices anteriores se puede deducir que existen diferencias significativas en el comportamiento para los dos períodos. El índice H para todo el período es superior en 37% al índice H del subperíodo 2010-junio de 2016, lo mismo sucede con el i_{10} , que para el primer caso es 60% superior.

Si bien inicialmente puede considerarse que el número de trabajo durante el período completo es mayor que en BMA, lo que afectaría el resultado de los indicadores, debe mencionarse que precisamente los índices R y A permiten controlar este sesgo parcialmente, ya que se calculan a partir de los documentos que hacen parte del índice H. No obstante, si es un llamado de atención para que futuros indicadores bibliométricos puedan corregir o controlar un posible sesgo dado por el número de artículos al comparar dos o más grupos de trabajos.

¹⁷⁷ Para el cálculo del Índice G, se listan los artículos en orden descendente de acuerdo con el número de citas recibidas por cada uno de ellos. Posteriormente, en una segunda columna se calcula el valor del cuadrado del dígito que refleja la posición del artículo en la lista (g_2). Y en una tercera se refleja el número de citas acumuladas (H). El índice g lo determina la posición del último artículo en el que el valor del cuadrado de esa posición es inferior al número de citas acumuladas (López & de Pablos Coello, 2013, p. 136 y Arencibia & Carvajal, 2008, p. 3).

4. CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo presenta la utilidad y pertinencia de los análisis bibliométricos para comprender la manera en que se produce y difunde conocimiento en áreas específicas, aunque también reconoce las limitaciones de este tipo de enfoques.

Una mirada a los indicadores básicos de las publicaciones muestra que para el período bajo estudio la mayor parte de los trabajos en administración pública fueron publicados como artículos, que en promedio entre 1930 y junio de 2016 el número de trabajos anualmente publicados es de 136, no obstante, desde el año 2002, el número de trabajos publicados en el área superó los 200.

Con relación a las fuentes, las revistas de mayor circulación sobre administración pública no han tenido cambios significativos al comparar los últimos 87 años frente a los últimos 7 años, es decir, no se han incluido otras fuentes significativas de divulgación de la producción. Así mismo, se evidencia una fuerte concentración geográfica de las revistas en el Reino Unido, aunque la filiación institucional predominante provenga de Estados Unidos, lo cual estaría asociado también a que el idioma de publicación de los artículos más citados sea el inglés. Así mismo, fue posible identificar que los niveles de colaboración internacional son menores al 25%, siendo el promedio 16,28%,

Por otra parte, en lo que respecta al análisis de citas, se observa que entre 1930 y junio de 2016, los 2.000 artículos más citados habían recibido entre 8 y 1.030 citas, pero concentrándose en los trabajos de 2010 a junio de 2016, se identifica que el 54,34% de los documentos producidos no habían tenido ninguna repercusión en la producción académica posterior

Debido a los resultados de los índices calculados se puede establecer que un campo de investigación futuro sería la construcción de indicadores bibliométricos que permitan realizar un control asociado al número de documentos publicados en un área o período específico, o que desarrolle otras métricas de impacto asociado a las fuentes o autores que citan cada artículo. Así mismo, para futuros trabajos sería pertinente replicar el análisis presentado aquí para el caso de ISI WoS y utilizar las cifras de posteriores trabajos bibliométricos para discutir las relaciones centro-periferia en la producción académica o un análisis desde la economía política, incluyendo elementos como análisis de género, aplicación de los índices por revista, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, G.; Cicero, T. y D'Angelo, C.A. (2014). Are the authors of highly cited articles also the most productive ones? *Journal of Informetrics*, 8(1), 89-97.
- Arencibia, J. y Carvajal Espino, R. (2008). Los índices H, G y R: su uso para identificar autores líderes en el área de la Comunicación durante el período 2001-2006. *ACIMED*, 17(4). Disponible en: <http://eprints.rclis.org/11604/>
- Arias, E., Velasco, J. y Novo, M. (2016). Análisis bibliométrico sobre la investigación en violencia de género. Fundamentos y nuevas tendencias. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Esther_Arias/publication/296485748_ANALISIS_BIBLIOMETRICO_SOBRE_LA_INVESTIGACION_EN_VIOLENCIA_DE_GENERO_FUNDAMENTOS_Y_NUEVAS_TENDENCIAS_BIBLIOMETRIC_ANALYSIS_ON_INTIMATE_PARTNER_VIOLENCE_RESEARCH_BASIS_AND_NEW_TRENDS/links/56d5dd7108aee1aa5f730caa.pdf
- Arias Díaz-Faes, A. (2015). Nuevas aproximaciones metodológicas al estudio de la colaboración en la ciencia a través de las publicaciones científicas. [Tesis doctoral] Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10366/127969>
- Armfield, N.R.; Edirippulige, S.; Caffery, L.J.; Bradford, N.K.; Grey, J.W.; Smith, A.C. (2014). Telemedicine – A bibliometric and content analysis of 17,932 publication records. *International Journal of Medical Informatics*, In Press, Corrected Proof.
- Bouyssou, D. y Marchant, T. (2014). An axiomatic approach to bibliometric rankings and indices. *Journal of Informetrics*, 8(3), 449-477.
- Brones, F.; Monteiro de Carvalho, M. y de Senzi Zancul, E. (2014). Ecode-sign in project management: a missing link for the integration of sustainability in product development? *Journal of Cleaner Production*, 80(1), 106-118.
- Brzezinski, M. (2014). Power Laws in Citation Distributions: Evidence from Scopus Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2397685> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2397685>
- Costa, P. R. da. (2015). Inovação no ensino e aprendizagem em finanças: análise da literatura entre 2005 e 2015. [Tesis de maestría]. São Paulo: FECAP.

- Delgado López-Cózar, E. (2016). ¿Evaluar la investigación con Google Scholar? Yes we can. Ponencia presentada en el V Seminario EC3, celebrado en Granada el 12 de junio de 2015. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10481/41069>
- Gregorio Chaviano, O., Méndez Rátiva, C.P., Peralta, M. J. (2015). Acercamiento bibliométrico a las revistas científicas colombianas de ciencias sociales: comparación y nuevas miradas hacia la evaluación y categorización a partir de ISI WoS y Scielo Citation Index. IV Jornadas de Intercambio y Reflexión acerca de la Investigación en Bibliotecología. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10915/52479>
- González-Pereira, B., Guerrero-Bote, V. P. y Moya, F. (2009). The SJR indicator: A new indicator of journals' scientific prestige. Tech. Rep. arxiv:abs/0912.4141 [cs.DL]. Consultado el 10 de junio de 2010 en <http://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/0912/0912.4141.pdf>.
- Grupo Scimago. (enero-febrero de 2007). "El índice h de Hirsch: su aplicación a algunos de los científicos españoles más destacados". El profesional de la información, 16(1), 47-49.
- Egghe, L. (2006). Theory and practise of the g-index. En: *Scientometrics*, 69(1), 131-152.
- Filippo, D. D., & Fernández, M. T. (2002). Bibliometría: importancia de los indicadores bibliométricos. El estado de la ciencia: principales indicadores deficiencia y tecnología iberoamericanos/interamericanos. Disponible em: http://www.ricyt.org/component/docman/doc_view/113-bibliometria-importancia-de-los-indicadores-bibliometricos?Itemid=2
- Hirsch, J.E. (2005). An index to quantify an individual's scientific research output, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 102 (46), 16569–16572.
- Koc, E. y Boz, H. (2014). Triangulation in tourism research: A bibliometric study of top three tourism journals. *Tourism Management Perspectives*, 12, 9-14.
- Linares Rodríguez, M.C. (2015). Análisis bibliométrico de la producción científica en gestión y contabilidad (1929 – Julio 2014). [Tesis de maestría]. Bogotá, Universidad Central.

- Lis-Gutiérrez, J.P. y Bahos-Olivera, J.P. (2016a). Patrones de la producción académica colombiana en Economía y Administración (1974 - junio 2014): un análisis bibliométrico basado en Scopus. *Revista Administración y Desarrollo*, 46, 1, 47-54.
- Lis-Gutiérrez, J.P. y Bahos-Olivera, J.P. (2016a). La participación femenina en publicaciones colombianas de Economía y Administración indexadas en Scopus (1974 – junio de 2014). *Revista investigación y reflexión*, XXIV, 2, 30-40.
- López-Torres Hidalgo, J.; Basora Gallisà, J.; Orozco Beltrán, D. y Bellón Saameño, J.A. (2014). Mapa bibliométrico de la investigación realizada en atención primaria en España durante el periodo 2008-2012. *Atención Primaria*, In Press, Corrected Proof.
- López, M. T., & de Pablos Coello, J. M. (2013). El " índice h" en las estrategias de visibilidad, posicionamiento y medición de impacto de artículos y revistas de investigación. (J. y. Facultad de Ciencias Sociales, Ed.) *Investigar la Comunicación hoy. Revisión de políticas científicas y aportaciones metodológicas: Simposio Internacional sobre Política Científica en Comunicación*, 133-150.
- Lozano Díaz, I. A. y Rodríguez Sánchez, Y. (2012). Análisis de los índice H, G Y R en el sector agropecuario cubano a través de Scopus, 2005-2009. *Anales de Documentación*, 15(1), 1-17. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63524084004>
- Machado, C., Saraiva de Souza, M.T., dos Santos Parisotto, I. R. y Palmisano, A. (2016). As Leis da Bibliometria em Diferentes Bases de Dados Científicos. *Ciencias da Administração*, 18(44), 111-123. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5434974>
- Martínez-Fuentes, J.; Ríos-Díaz, J.; Meroño-Gallut, A.J.; Martínez-Payá, J.J. y del-Baño-Aledo, M.E. (2014). Caracterización de la base intelectual de la fisioterapia a través del análisis de cocitación de documentos. *Fisioterapia*, 36(4), 167-176.
- Ortiz Muñoz, Ernesto, & Hidalgo Delgado, Yusniel. (2016). Detección de comunidades a partir de redes de coautoría en grafos RDF. *Revista Cubana de Información en Ciencias de la Salud*, 27(1), 90-99. Recuperado en 03 de mayo de 2016, de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2307-21132016000100007&lng=es&tlng=es.

Restrepo-Arango, C., & Urbizagástegui-Alvarado, R. (2016). Métrica de la literatura sobre los indígenas de México. *Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação*, 21(46), 104-120. Recuperado de <https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/43340>

Rubio Liniers, M.C. (1999). *Bibliometría y Ciencias Sociales*. *Clio*, 7. Disponible en <http://clio.rediris.es/numero007.html>. Consultado el 20 de septiembre de 2010.

SCImago. (2016). SJR — SCImago Journal & Country Rank. Disponible en: <http://www.scimagojr.com>

Scopus (2016). Content overview. <http://www.elsevier.com/online-tools/scopus/content-overview>

Silva Andrade, L.F., de Paiva, A.L., de Castro Alcântara, V. y Brito, M.J. Desvelando o Campo da Estratégia como Prática e suas Relações, *Iberoamerican Journal of Strategic Management*, 15(1). Disponible en: <http://www.revistaiberoamericana.org/ojs/index.php/ibero/article/view/2267>

Túñez López, M. y de Pablos, J.M. (2013). El “índice h” en las estrategias de visibilidad, posicionamiento y medición de impacto de artículos y revistas de investigación. En M. Pacheco Rueda, M. V. Mariño y T. González Hortigüela (coord.). *2º Congreso Nacional sobre Metodología de la Investigación en Comunicación* (p. 133-150). Valladolid: Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación.

Valcárcel de Laiglesia, M.A.; Alfonso, F.; Miró, O.; Casademont, J. Burbano Santos, P.; Burillo-Putze, G. Fernández Pérez, C. y Martín-Sánchez, F.J. (2014). Characteristics and Longevity of Electronic Citations in Four Leading Biomedical Journals in Spain. *Revista Española de Cardiología (English Edition)*, In Press.

Veiga Rosário, D.A.; Conforto Gracitelli, G.; Malheiros Luzo, M.V.; Carneiro Filho, M.; Cohen, M. y da Silveira Franciozi, C.E. (2014). Níveis de evidência da cirurgia de joelho em periódicos nacionais. *Revista Brasileira de Ortopedia*, 49(1), 13-16.

“Fruto de la convergencia autónoma e independiente entre los docentes de la Escuela Superior de Administración Pública (hombres y mujeres que intentamos dedicar nuestra vida personal y profesional a reflexionar sobre la Administración Pública en diferentes planos, dimensiones y temas”.

*Jesús Molina,
Sergio Chica,
Cristian Salazar,
José Francisco Puello Socarras,
Yolanda Rodríguez,
Jaime Moreno,
Mauricio Betancourt García,
Santos Alonso Beltrán,
Crispiano Duarte,
Sandra Polo,
Edwin Alejandro Buenhombre,
Jenny-Paola Liz-Gutiérrez,
Mercedes Gaitán-Angulo,
Paula Liliana Robayo Acuña,
Francisco Javier Franco,
Gabriel Rueda,
Janit Ariza y
Andrea Velandia Morales*

ISBN: 978-958-609-086-5



9 789586 1090865