



# ÍNDICE

3

Editorial

NUESTROS NUEVOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS.  
Por: Andrés Felipe Álvarez Grajales

6

LA ECONOMÍA COLOMBIANA:  
¿UN MODELO CON EQUIDAD SOCIAL Y AMBIENTAL?  
Por: Jaime Moreno Quijano.

18

NO ES QUE EL PETRÓLEO SUBA... SUCEDE QUE EL DÓLAR BAJA.  
Por: Luis Humberto Hernández.

26

APROXIMACIONES TEÓRICAS GENERALES Y ESTUDIOS ESPECÍFICOS EN TORNO  
A LA CULTURA ORGANIZACIONAL EN COLOMBIA  
Por: Sergio Alberto Chica Vélez.

44

DEL PRINCIPIO DE SIMPATÍA EN LA CONCIENCIA HUMANA UNIVERSAL.  
Por: Ángel Emilio Muñoz Cardona.

58

DEL CONTRATO DE CONCESIÓN A LOS FUNERALES DE LA MAMA GRANDE.  
Por: Edinson Heyner Palacios Castillo.

74

LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA.  
LAS POTENCIALIDADES Y LAS RESTRICCIONES EN LOS ENTORNOS DE CRISIS Y SUBDESARROLLO.  
Por: Jaime Mejía Gutiérrez.

92

LA CULTURA Y LO PÚBLICO: LA DIVERSIDAD CULTURAL  
Y LA COMPLEJIDAD SOCIAL DE LA SOCIEDAD COLOMBIANA  
Por: Francisco Javier Franco Silva

106

POLÍTICAS DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN COLOMBIA  
Por: Wilson Ladino Orjuela

111

DEMOCRACIA Y/O MERCADO: ¿DE LOS PARADIGMAS AL PRAGMATISMO?  
Por: Edgar Enrique Martínez Cárdenas

124

GERENCIA O GESTIÓN PÚBLICA  
UN MOVIMIENTO ALEJADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL  
Por: Jairo E. Rincón Pachón

132

TRAZOS PARA UNA HISTORIA DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL  
DEL ESTADO COLOMBIANO  
Por: Jaime Mejía Gutiérrez



**Director Nacional** Honorio Miguel Henríquez Pinedo **Subdirector Académico** Mauricio Villalobos Rodríguez  
**Secretario General** Edgard Sierra Cardozo **Decano de la Facultad de Pregrado** Andrés Felipe Álvarez Grajales  
**Asistente de Edición** Catalina Suárez Colorado **Coordinación Editorial** Teresa González Velasquez  
**Fotografías** imagenes [www.google.com](http://www.google.com) **Concepto Gráfico y Diagramación** Julio César Cárdenas Rozo  
**Impresión** William Castillo Jiménez **Acabados** Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos ESAP.  
Septiembre de 2009 **ISSN** 0120 - 5129

# Editorial

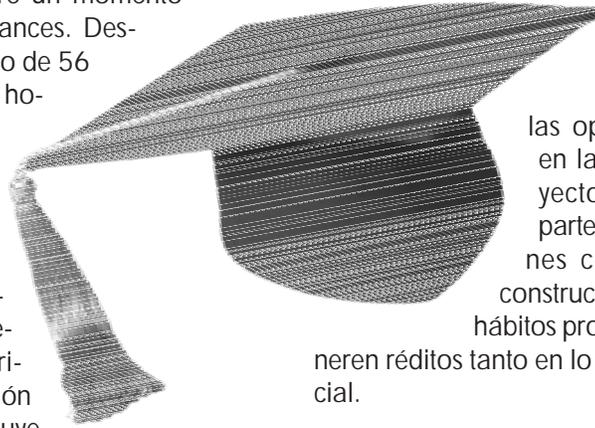
---

## NUESTROS NUEVOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS.

Los cierres son siempre un momento oportuno para hacer balances. Después de 5 años, un mínimo de 56 asignaturas, más de 3700 horas de clase y un número mayor de horas de estudio, el graduarse les representa a los Administradores Públicos una gran inversión no solo en el aspecto económico sino especialmente a nivel del enriquecimiento de su formación humana, en la cual se incluye su crecimiento intelectual. A este esfuerzo se suma el de las familias, amigos y parejas, quienes con certeza, en alguna medida también hicieron posible el logro de su propósito fundamental de ser profesionales en Administración Pública.

En este contexto, más allá de cuantificar la inversión, el ejercicio consiste en identificar que se obtuvo con ella ó a partir de ella. Anhelamos que el paso por la ESAP haya representado grandes ganancias, tanto en lo profesional como en lo personal.

En el plano profesional, esperamos que haya representado una mejor comprensión de la realidad que habitamos, la adquisición de herramientas que les permitan tomar decisiones mas acertadas, la formación de criterios para identificar



las oportunidades de mejora en las organizaciones o proyectos de los cuales harán parte, la construcción de visiones críticas pero flexibles y constructivas y, la formación en hábitos profesionales sanos que generen réditos tanto en lo personal como en lo social.

En el plano personal, confiamos en que los encuentros, afortunados o no, con compañeros, docentes, funcionarios, conferencistas y demás personas, hayan contribuido a madurar en la comprensión de la vida; a entender que las organizaciones las manejamos y orientamos personas tan diversas como la vida misma y que por más tecnología y estandarización, al final somos seres humanos los que hacemos de ellas espacios de creación o de destrucción.

Nos quedamos tranquilos si en este camino pueden mostrar como resultado de sus inversiones el ser **MEJORES SERES HUMANOS**. Si así fuere, eso significa que desde cualquiera que sea el rol que desempeñen: Gobernantes, Gerentes, Académicos o Funcionarios, siempre serán **MEJORES SERVIDORES PÚBLICOS**.



Trabajar con el Estado es un gran privilegio, que como todos los privilegios, lleva implícitas grandes responsabilidades. Ser un **SERVIDOR PÚBLICO** es una actitud, pues trasciende el simple hecho de ser funcionario público, para lo cual basta un contrato temporal o permanente.

Un servidor público tiene claro que está al servicio de la gente y no al contrario. Cree en la Constitución Nacional y por ello la aplica y la defiende. Afronta la amenaza permanente y creciente del deterioro moral de una sociedad que se acostumbra a vivir en y con la corrupción, siendo el comportamiento ético y solidario la mejor arma para combatir este flagelo.

Los nuevos administradores son la sangre de la Administración Pública, están llamados a crear, proponer, y emprender nuevos hábitos, nuevas formas y nuevas realidades en las instituciones del Estado. A esas nuevas dinámicas tenemos que sumarnos quienes hemos caminado por largos años las sendas de lo público, aportando la experiencia y pragmatismo e incorporando las nuevas visiones sobre el deber ser del Estado.

La ESAP siempre estará dispuesta para seguir contribuyendo a su proceso formativo, ya en los ámbitos de postgrado y capacitación ó en la labor constante de actualización de esa experiencia profesional. Sobra decir que tendremos las puertas abiertas para recibir esas experiencias, visiones y anhelos de un estado moderno y efectivo, que coadyuve en la construcción de una mejor Colombia.

**Andrés Felipe Álvarez Grajales**  
Decano Facultad de Pregrado.



Escuela Superior de  
Administración Pública



Programa  
de Formación Profesional  
**EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

REGISTRO SNIES: 210443500001100111100 Registro Calificado

METODOLOGÍA: Presencial

Duración: Diurno 10 semestres - 180 créditos académicos

Nocturno 12 semestres - 180 créditos académicos

TÍTULO: Administrador Público

# La Economía Colombiana: ¿un modelo con Equidad Social y Ambiental?

Jaime Moreno Quijano \*



Imagen: [www.lalibreriadelau.com](http://www.lalibreriadelau.com)

# LA ECONOMÍA COLOMBIANA: ¿UN MODELO CON EQUIDAD SOCIAL Y AMBIENTAL?

## Problemática

Años atrás rondó en los círculos del poder una frase que daba cuenta de lo que sucedía en el país para ese entonces: “a la economía le va bien, pero al país mal”<sup>1</sup>; hoy, las elites dirían que a la economía le va bien y al país también, máxime cuando se presenta un país con altas tasas de crecimiento económico, creciente inversión extranjera, estabilidad macroeconómica, y prosperidad de los negocios <sup>2</sup>, alcanzando al mismo tiempo una mejora de los indicadores sociales tales como la reducción de la pobreza y del desempleo, mayor cobertura en educación y seguridad social, más vivienda de interés social y por último “seguridad democrática”. Resultados económicos, sociales y políticos que son defendidos al unísono por el poder político, creando el ambiente de que efectivamente a la economía le va bien y al país también.

En los medios masivos de comunicación las voces del unanimismo se han ufano de los resultados económicos y sociales, dando por entendido que han sido consecuencia de eficientes políticas económicas y sociales del gobierno de Uribe I y II; pero es tal su reiteración que aparece más como una campaña mediática de renovación de políticas, pensadas no solo para cuatro años, sino para un proyecto político de largo aliento.<sup>3</sup>

Tales circunstancias podrían establecer la correspondencia entre la economía y el bienestar social cumpliendo los postulados de la economía cuyo objetivo es la creación de riqueza para el bienestar de la población. Dados los resultados económico sociales de este gobierno, tal postulado económico se estaría cumpliendo; sin embargo, no se explica como existe en las ciudades

colombianas tanta gente pobre y en la miseria, el desempleo campeando, empleos precarios, “países de la muerte” en materia de salud, problemas de hambre y desnutrición en regiones abandonadas del país, déficit en la cobertura educativa (sobre todo superior) y baja calidad de la misma. En resumidas cuentas, un evidente retroceso de la calidad de vida y bienestar de la población colombiana.

Igualmente, respecto a la relación economía y medio ambiente, a pesar de una política ambiental guiada por el paradigma del desarrollo sostenible, la orientación de la economía hacia una “re-primarización productiva” ha implicado notorios impactos ambientales: la ampliación de la deforestación, la creciente desertización del suelo, extensos sabanales inundados (el caribe y magdalena medio), desabastecimiento de agua en los municipios y finalmente la propensión de la política hacia el cambio de naturaleza por negocios ambientales.

\* Docente programa de Administración Pública, ESAP.

1 Esta frase fue pronunciada por uno de los más importantes industriales del país en los años 70-80 del siglo pasado.

2 El actual escrito se presentó a mediados del 2008 cuando la economía colombiana venía en crecimiento, hoy (2009) la situación es distinta, existe una crisis del capitalismo mundial y la economía colombiana muestra un decrecimiento. Luego a pesar del cambio de la coyuntura económica, el sentido del artículo mantiene vigencia.

3 El actual régimen político va a cumplir 7 años en el poder y termina oficialmente en el 2010, pero realmente está pensado y organizado hasta el 2019 cuando se cumplen 200 años de la llamada “independencia”. De allí que haya sido elaborado el documento del DNP denominado: “Colombia Visión 2019”.

El presente artículo relaciona variables fundamentales como economía, riqueza, pobreza, equidad y medio ambiente durante el periodo del gobierno actual, evaluando: ¿si a la economía le va bien, por qué a la población en general y a la naturaleza no les va tan bien? Entonces, es bueno preguntar: ¿A quien está favoreciendo el crecimiento de la economía?

### ¿A la economía le va bien...?

El Centro de Investigaciones de la Universidad Nacional CID-UN (2006) sostiene que la economía colombiana presentó un aumento luego de la recesión de 1999, mostrando tasas ascendentes de crecimiento económico: 1.93% (2002), 4.10% (2003), 4.87% (2004), 4.72% (2005), 6.8% (2006) y 7.3% (2007), denominando esta fase de crecimiento, "el ciclo ascendente de la economía colombiana", constituyendo una situación favorable para la economía y los negocios en el país.

Las variables que acompañan esta fase de crecimiento económico (tabla 1), indican la recuperación de las exportaciones, sobre todo las no tradicionales, el aumento notorio de la inversión extranjera directa-IED que se refleja por las numerosas empresas extranjeras en diferentes sectores de la economía, la disminución de las tasas de desempleo, la disminución de la inflación, las bajas tasas de interés, lo que ha irrigado de recursos a la economía, estimulado el consumo de los hogares y finalmente la estabilidad macroeconómica a partir del ajuste fiscal y el aumento de las reservas internacionales (US 17 mil millones en el 2006). Situación que indica que "el país está hoy mejor preparado que en el pasado para enfrentar las volatilidades financieras internacionales" (Banco de la Republica: 2007).

**Tabla 1**  
**Cifras de la economía**

Año	PIB (%)	Desempleo (%)	Inflación (%)	Exportaciones (millones de US)	IED (millones de US)
1992	4.4	7.4	25.1		
1993	5.7	7.2	22.6		
1994	5.1	7.1	22.6		
1995	5.2	7.9	19.5		
1996	2.1	9.6	21.6		
1997	3.4	9.9	17.7		
1998	0.6	12.3	16.7		
1999	-4.2	16.3	9.2		
2000	2.92	16.7	9.2		
2001	1.47	14.7	7.5		
2002	1.93	15.3	6.99		
2003	4.10	14.3	6.49		
2004	4.87	12.8	5.50	17.224	2.941
2005	4.72	11.5	4.85	21.729	5.593
2006	6.80	12.0	4.48	25.181	5.198
2007	7.32	9.4	5.69	n.d.	n.d.

Fuente: Datos del Dane y Banco de la Republica.

---

El Centro de Investigaciones de la Universidad Nacional CID-UN (2006) sostiene que la economía colombiana presentó un aumento luego de la recesión de 1999.

---

Estos resultados económicos positivos tienen de plácemes al régimen y a las elites colombianas, en particular por el aumento del PIB 7.3% (2007) cifra que según el gobierno desde los años 70 no se había alcanzado. Aduciéndose que se ha recuperado la seguridad y la confianza de los negocios y la inversión en el país, especialmente la extranjera, además del aumento del consumo de las familias y la demanda agregada, producto de la eficacia de las políticas del gobierno en cuanto a seguridad democrática, el buen manejo de la economía y la inserción en los mercados internacionales<sup>4</sup>, concluyendo de esta manera que efectivamente a la economía le va bien.

### Sectores que jalonan la economía

Según el comunicado de prensa del DANE de marzo 23/07 los sectores que vienen jalonando la economía desde el 2005 (tabla 2) son: la construcción, industria y manufactura, comercio, restaurantes y hoteles (sector del turismo), transporte, almacenamiento y comunicaciones, sector agropecuario, silvicultura y pesca y finalmente electricidad, gas y agua.

**Tabla 2**  
**Crecimiento del PIB, según ramas de actividad económica**

Fuente: DANE- Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales

Ramas de actividad	2005	2006
Agropecuario, silvicultura, caza y pesca	1.86	3.13
Explotación de minas y canteras	2.09	0.58
Electricidad, gas de ciudad y agua	5.04	3.02
Industria manufacturera	3.94	10.79
Construcción	11.76	14.36
Comercio, reparación, restaurante y hoteles	7.22	10.69
Establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios a las empresas	3.59	1.37
Servicios sociales, comunales y personales	3.95	2.22
Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	8.35	-6.71
Subtotal valor agregado	4.22	6.35
Impuestos menos subvenciones sobre la producción e importaciones	11.52	12.46
Producto Interno Bruto-PIB	4.72	6.80

<sup>4</sup> Los resultados favorables de la economía son el puntal más efectivo de proselitismo político del régimen para asegurar medidas de largo plazo como la reelección, la reforma de las instituciones y los supuestos niveles altos de popularidad.

El gobierno actual tomó para el primer periodo de gobierno (2002-2006) después de la "seguridad democrática" el objetivo del "crecimiento económico y la sostenibilidad del empleo" donde los sectores base eran: construcción, turismo, transporte, manufacturas y explotación de los recursos naturales. Precisamente, son estos sectores los que están permitiendo que el PIB aumente.

El "mayor valor agregado" de la construcción se explica por las obras de ingeniería civil, edificaciones y la construcción propiamente dicha. Según el DANE, indicadores asociados a esta actividad registraron crecimiento tales como los préstamos entregados por la banca hipotecaria, áreas aprobadas bajo licencias de construcción y la producción de cemento. La construcción se dinamiza en buena parte por las políticas gubernamentales como ampliación de la cobertura de la vivienda de interés social-VIS, las obras de ingeniería bajo el sistema de concesiones y vías –"Plan 2500", así como por los estímulos financieros a los constructores (vivienda de estratos sociales altos) y por último el manejo oligopólico de precios de las empresas cementeras y gravilleras.

Según el DANE, los subsectores que han dinamizado la industria son: vidrios y producción de vidrios (31.44%), maquinaria y suministro eléctrico 19.45%, metales comunes y productos químicos 8.40%, bebidas 10.42% y productos químicos 8.40% durante el año 2006, solo los deri-

vados y refinados del petróleo registraron una tasa negativa.

Vale decir, que estos subsectores de la actividad industrial, mas que recibir apoyo del presente gobierno, se sirven de la base industrial del país originada en el "viejo modelo" de Sustitución de Importaciones - ISI, que trata de mantenerse a flote a pesar de la sustitución del motor de crecimiento de la economía de la industria al comercio, producto del modelo de apertura económica impuesto en los años noventa (SARMIENTO: 2006)<sup>5</sup>.

Por el lado de la demanda, el crecimiento económico ascendente ha sido jalonado por la formación interna bruta de capital, el consumo y la recuperación de la balanza comercial (ver tabla 3).

**Tabla 3**  
**Variación porcentual anual**  
**de los componentes de la demanda**  
**2006 / 2005**

DEMANDA FINAL	9.55%
Formación bruta de capital –FBK	26.89
Exportaciones	7.85
Consumo total	5.63
OFERTA FINAL	9.55
Importaciones	21.26
PIB	6.80

Fuente: DANE Comunicado de prensa (marzo 23/07)

5 | Esta es una tesis muy interesante que sostiene el profesor Eduardo Sarmiento Palacio: "la sustitución de la industrialización como motor de crecimiento de la economía, por el comercio a partir de la Apertura Económica en Colombia", ocasionando grandes consecuencias en la economía del país. En: "El nuevo paradigma. De la estabilidad, el crecimiento y la distribución del ingreso". Grupo Editorial Norma, Bogotá 2005.

El aspecto a resaltar del crecimiento del PIB por el lado de la demanda es el aumento del consumo final representado en 5.63% motivado según el DANE: "por el consumo de los hogares en 6.71% y el consumo del gobierno 2.14%". Lo cual quiere decir, que la economía ha crecido estimulada por el consumo de los hogares reactivando la demanda agregada, al igual que se aprecia la inversión de capitales en el país. Otro aspecto relevante de la demanda final, es el crecimiento de las exportaciones, pero también de las importaciones.

### **¿Es suficiente y sostenible el crecimiento de la economía?**

La tesis principal del CID-UN de informe "Bienestar y Macroeconomía 2002-2006. El crecimiento inequitativo no es sostenible"<sup>6</sup> porque el actual crecimiento económico de Colombia no es suficiente; países de la región de América Latina, han crecido a tasas por encima del 6% aprovechando mejor las bonanzas de los precios internacionales, sobre todo sustentan su crecimiento en economías con mayor transabilidad (bienes transables) que tengan mayor productividad y demanda efectiva en los mercados internacionales; es decir, sobre la base de la producción de bienes de mayor valor agregado (SARMIENTO: 2006).

La crítica fundamental indica que la economía colombiana ha crecido sustentada sobre bienes no transables (de menor productividad y demanda efectiva) en los mercados internacionales como los productos mineros, los agrícolas y la construcción; es decir, el país se ha desindustrializado y, con la compra de empresas nacionales por multinacionales la industria se ha desnacionalizado.

Por otra parte, dicen los investigadores del CID que la economía colombiana no es sostenible por cuanto no se mantendrán los altos precios de los recursos naturales exportables (petróleo,

ferroniquel, carbón) además, se están agotando las reservas petroleras y, finalmente, porque el crecimiento no ha sido homogéneo. Por último, sostiene el CID que la economía ha crecido porque es natural que después de una recesión económica (1999) siga una recuperación, correspondiéndole al actual gobierno la fase expansiva de la economía, de la cual hace parte el capitalismo mundial y no como una consecuencia de las políticas económicas internas.

Esta insostenibilidad de la economía se refleja en lo transcurrido del 2008. El Banco de la República ya lo anunciaba en el 2007 cuando preveía el "recalentamiento de la economía" debido a problemas con las metas inflacionarias, la caída del consumo familiar y finalmente, el déficit de la balanza de pagos y el problema de la reevaluación (Banco de la República: 2007).

### **¿Crecimiento a favor de los ricos?**

Un axioma fundamental en economía establece que si ésta crece, se reducen el desempleo, la pobreza y mejora la equidad, existiendo una relación cíclica entre crecimiento económico, bienestar y equidad; no obstante, en el país tal axioma no se ha cumplido. La tercera hipótesis del informe del CID-UN así lo confirma: " el crecimiento económico inequitativo no es sostenible".

Con esta hipótesis decimos que la actual "fase expansiva" del crecimiento económico no es equitativa; por el contrario, favorece a los grandes negocios, al capital extranjero (cerca de US\$ 6 mil millones de inversión extranjera en el 2006) y al capital nacional. De tal modo, que la riqueza creada durante este gobierno (2002-2008) está favoreciendo a los constructores que han inundado las ciudades de centros comerciales (Pedro Gómez & Cia), al sistema financiero (grupo AVAL, BBVA, grupo Santander, Citybank, etc.) con las

**6** El informe causó malestar en el gobierno cuando en el mes de julio 2006 se lanzó el informe, el exdirector de Planeación Nacional-DNP Santiago Montenegro dijo que dicho informe era trasnochado porque ya en anteriores se afirmaba lo mismo.

altas tasas de intermediación financiera; al capital internacional en sectores como telecomunicaciones (Telmex, telefónica y Tigo), alimentos y bebidas (Carrefour, grupo Casino de Francia y Sabmiller -Sudáfrica) y minero (la Drummond -USA, Glencore internacional -Suiza), para tan solo citar los más importantes grupos económicos nacionales e internacionales. Sin nombrar los beneficiados del proceso de privatización de la seguridad social en Colombia (Porvenir, Colsanitas, Salucoop, Orden Hospitalaria San Juan de Dios y las Cajas de Compensación familiar).

Concluimos este acápite sosteniendo que el crecimiento económico es a favor de los ricos, a quienes se les brinda todas las garantías y estímulos por parte del Estado colombiano, tal como se enfatiza en las reformas del estado comunitario. Por lo tanto, afirmamos, que si bien los Estado-Nación se han vaciado, quedando el cascaron en lo social, cumplen el rol de "modernizar" la institucionalidad para el gran capital; en últimas asegurar la actual forma de reproducción ampliada del capital que exige el imperio a los Estados-Nación (Atilio Borón: 2006).

### Concentración, pobreza y desigualdad

Las cifras que muestra la tabla 4 señalan la relación: riqueza económica (PIB) y desempleo, pobreza, miseria e inequidad; indican que la riqueza económica creada en el país ha aumentado después de la crisis de 1999, reduciendo a su vez el desempleo, la pobreza y la miseria, como también ha disminuido la inequidad, expresado en el índice de Gini.

En términos de resultados sociales, la reducción del desempleo, pobreza y miseria, es menor de lo alcanzado en el primer quinquenio de los años noventa; en suma, en el pasado ya se habían alcanzado tales resultados. Pero es importante señalar que la mejora de estos indicadores sociales en el presente gobierno (2002-06) obede-

ce según el CID-CGR en buena parte al empleo de "artificios metodológicos" utilizados para reducir el desempleo, la pobreza y la miseria.

Para el caso del desempleo sucede lo que afirmara una pancarta en una movilización social "las cifras disminuyen el desempleo aumenta. Por el derecho al trabajo". Así, para el CID y la Contraloría general de la Republica -CGR <sup>7</sup> el desempleo se ha reducido al 11.5% (III trimestre del 2005) producto de los artificios metodológicos empleados por la MERPD-DNP <sup>8</sup>.

**Tabla 4**  
**Resultados sociales**

Año	PIB (%)	Desempleo (%)	Pobreza (%)	Miseria (%)	Inequidad (*) (0-1)
1991			52.5	18.7	0.554
1992	4.4	7.4	52.9	30.9	0.564
1993	5.7	7.2	50.0	17.7	0.584
1994	5.1	7.1	49.9	17.6	0.569
1995	5.2	7.9	49.5	15.5	0.556
1996	2.1	9.6	50.9	17.2	0.561
1997	3.4	9.9	52.7	18.5	0.540
1998	0.6	12.3	55.3	20.8	0.560
1999	-4.2	16.3	57.5	25.4	0.589
2000	2.92	16.7	55.0	19.0	0.591
2001	1.47	14.7	55.2	18.7	0.598
2002	1.93	15.3	57.0	20.7	0.57 (**)
2003	4.10	14.3	50.7	15.8	0.54 (**)
2004	4.87	12.8	52.7	17.4	0.56 (**)
2005	4.72	11.5	49.2	14.7	0.55 (**)
2006	6.80	12.0	n.d.	n.d.	n.d.
2007	7.32	9.4	n.d.	n.d.	n.d.

Fuentes: Dane y CID-UN

(\*) La inequidad se mide principalmente por medio del coeficiente de Gini que expresa la concentración de la riqueza (capital, tierra e ingresos), coeficiente que va de 0 (total equidad) a 1 (total inequidad).

(\*\*) Datos de la Misión para el diseño de estrategias para la reducción de la pobreza y la desigualdad -MERPD-DNP

n.d.= no disponible.

**7** Informe del CID-UN y CGR. "Bienestar y Macroeconomía 2002-2006. El crecimiento económico inequitativo es insostenible". Bogotá, 2006.

**8** El presente gobierno creó esta misión para diseñar una estrategia para reducir la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad y ha confiado mas en los datos de esta misión que del mismo DANE.

---

La reducción del desempleo, pobreza y miseria, es menor de lo alcanzado en el primer quinquenio de los años noventa.

---

### Artificios metodológicos en la reducción del desempleo y la pobreza

En el caso del desempleo para bajar la tasa, los "artificios metodológicos" empleados por el gobierno y que cita el CID-UN han sido cuatro (4):

- a) Precarización del empleo (Ley 50/90 y Ley 789/06;
- b) Disminución de la TGP declarando más personas inactivas, (tercera edad, amas de casa, etc.);
- c) Declaración de los cursos cortos del Sena como procesos de retención escolar y;
- d) La definición de ocupado: aquella persona que trabajo al menos una hora a la semana, propiciando un cambio al trabajo por horas <sup>9</sup>.

De este modo se ha reducido el número de desempleados; quedó en el 2005 en 11.5% equivalente a 2.36 millones de desocupados, inclusive llegó en el 2007 a 9.4% pero para el CID el problema esencial no es el desempleo sino el subempleo, siendo del 37% en el 2005, equivalente a 6.7 millones de personas subempleadas (trabajo por horas, ordenes de prestación de servicios, trabajo a destajo y otras modalidades laborales precarias).

En cuanto a la pobreza, el documento del CID también señala "artificios metodológicos" en la reducción del numero de pobres y pobres extre-

mos (línea de pobreza-LP y línea de indigencia - LI) por cuenta del gobierno actual (Uribe I y II).

Los "artificios" para reducir la pobreza y la miseria han sido:

- a) Diferencias entre la canasta nueva del CID y la CGR y la canasta "novísima" creada por la MERPD-DNP, la 1ª es más exigente porque toma la encuesta continua de hogares – ECH actualizada (años 2000 en adelante), mientras la "novísima" es un promedio de la "canasta vieja" (de la encuesta de ingresos y gastos 1985-1986) y la canasta nueva; luego, es una canasta menos exigente; resultado: en la 1ª el numero de pobres es mayor y en la "novísima" el numero de pobres e indigencia es menor.
- b) Imputación de ingresos por la propiedad de la vivienda, lo que supone un ingreso potencial (valor del arriendo según el estrato social);
- c) LP, LI con subsidios y sin subsidios, el gobierno ha tomado la LP y LI con subsidios resultando un menor numero de pobres, mientras el CID-UN no lo hace, y

9 "Artificios que mejoraron el empleo", CID-UN. En: UN Periódico # 88, febrero 26 de 2006, Pág. 2.

d) Imputación de ingresos por omisión y subdeclaración (aspecto estadístico) que depende del estrato social <sup>10</sup>.

Una conclusión que hace el CID-UN y la CGR es que las distancias de las curvas entre los ingresos originales y los imputados durante el 2002 y el 2005 fue del 123.4%; en consecuencia, “sin realizar imputación de ingresos, entre 2001 y 2005, la incidencia de la pobreza baja de 0.73 a 0.68. La reducción es de cinco puntos. Y con los criterios de imputación del DNP, la disminución es de 10 puntos, pasa de 0.61 a 0.51” <sup>11</sup>.

### Concentración del ingreso

Respecto a la inequidad, el coeficiente de Gini también ha bajado en el presente gobierno (2002-2005) mostrando equivalencias entre la mayor riqueza creada por la economía y la distribución de la misma; empero, el índice es apenas similar al del año 1991. Por otra parte, el CID señala el problema de la concentración del ingreso (tierra, capital y trabajo) en Colombia de la siguiente manera:

“2428 propietarios poseen 44 millones de hectáreas de tierra rural (coeficiente de Gini de 0.85), las tierras urbanizables en las ciudades 36.019 propietarios posee en promedio 5 hectáreas, la concentración accionaria es dramática, el 0.02% de los accionistas tiene el 80% del capital bursátil, el 10% de la población posee alrededor del 46.5% de los ingresos del país y finalmente las ganancias del capital han aumentado en un 400% en los últimos años mientras el salario lo ha hecho en un 5%” <sup>12</sup>. (Sic)

### Modelo económico y naturaleza

Como se mencionara inicialmente esta problemática, la economía colombiana se ha reprimarizado con un cambio hacia la producción de extensos monocultivos ligados a una política energética y ambiental de energías renovables (limpias) los llamados biocombustibles que para los campesinos (vía campesina internacional) las comunidades negras en Colombia y los ambientalistas son “agrocombustibles”, por cuanto los productos agrícolas alimenticios (caña de azúcar, yuca, maíz y remolacha) y palma aceitera son la base de la producción de agro-diesel, agro-etanol y alcoholes carburantes.

Estos monocultivos (palma aceitera y caña de azúcar) tienen una serie de impactos sociales (desplazamiento poblacional) y ambientales (degradación de los suelos y ampliación de la frontera agrícola) en las regiones donde se están sembrando (Valle del Cauca, Magdalena Medio, Pacífico y la Orinoquía).

Por su parte, el modelo exportador se centra además de lo agrícola en los recursos naturales no renovables, (agotables) productos mineros (ferroniquel, carbón, oro, etc.) y la exportación de petróleo y gas natural, con los cuales, por el aumento de los precios internacionales se ha in-

10 “Imputando ingresos para que haya menos pobres”. CID-UN. En: UN Periódico # 88 febrero 26 de 2006, Pág. 3.

11 *Ibid.*, UN periódico.

12 *Informe de Bienestar y Macroeconomía 2002-2006*. Centro de Investigaciones para el desarrollo –CID-UN. Bogotá, 2007.

tensificado su explotación por cuenta de la presencia de firmas mineras y petroleras internacionales.

Este tipo de modelo minero-exportador conduce a enormes impactos ambientales además de los sociales. Conflictos ambientales en los páramos contra la explotación minera, la afectación del agua por la extracción de oro en la vía de Cajamarca-la Línea, el conflicto de la contaminación de las playas de Santa Marta por el transporte de Carbón y los impactos en la alta Guajira por el mismo producto.

Existen también otras dinámicas productivas del modelo económico colombiano que tiene grandes impactos ambientales: es el caso de la ganadería, donde extensas zonas aptas para la agricultura (vocación del suelo) han sido dedicadas a esta actividad la cual, “además de aportar poco a la riqueza del país es in-sostenible en términos ambientales” (CID: 2006).

Además de estos impactos ambientales asociados al modelo de economía y desarrollo, se esboza en el último plan de desarrollo: “Estado comunitario. Desarrollo para todos” (2006-2010) una política ambiental que si bien concibe holísticamente las dimensiones económica, social y ambiental, tiene un claro énfasis en la productividad, competitividad y la generación de mercados verdes. Aspecto que obviamente no es nuevo porque gobiernos anteriores lo venían planteando, pero ahora con mayor profundización.

Desde luego, este aspecto de la mercantilización de la naturaleza es una tendencia mundial, generando mercados verdes, donde las políticas

ambientales tienen un propósito; hacer creer que se están haciendo efectivas políticas ambientales (conservación, protección y usos sustentables) por ejemplo con la reforestación de bosques plantados (pinos y eucaliptos) y por otro lado, creando grandes negocios verdes, ejemplo: explotación maderera, pulpa de papel y sumideros de carbono (mercados de carbono)

En la tabla 5 se destacan varios aspectos de la política ambiental colombiana que conducen a un retroceso del paradigma de “desarrollo sostenible”.

**Tabla 5**  
**Privatización de los bienes de la naturaleza en Colombia**  
**2002-2006**

Proceso	Figura /Norma
Desmonte Institucional del Ministerio de Medio Ambiente	Creación de dos Viceministerios: Vivienda y Ambiente, quedando reducida la política ambiental a un Viceministerio lo que tiene efectos tanto en el desarrollo de la PA como en el menor presupuesto para lo ambiental.
Reducción en más de un 50% del presupuesto nacional para la política ambiental.	Ver informe del Estado de los recursos naturales de la CGR: 2005-2006; 2006-2007.
Entrega al sector privado de los parques nacionales naturales (*).	Concesión de los parques naturales de Amayacú (amazonía), el parque Tayrona (Caribe), el parque natural de la Isla Gorgona en el pacífico colombiano, el parque nacional de los Nevados y el santuario de Flora y Fauna del Otun-Quimbaya (Risaralda).
Adecuación de la legislación ambiental para la explotación comercial de los bosques nativos y entrega al capital nacional e internacional de las fuentes hídricas del país (cuencas hidrográficas) y manejo de acueductos municipales por medio de los operadores privados.	Ley 1021 de 2006 Ley general forestal (En el 2007 fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por no haber acudido al mecanismo de la Consulta Previa de las comunidades étnicas).  Tema del Agua: CONPES 3463 del 2006 relativo a los “Planes departamentales del agua”.
Negociación en el ámbito internacional de la biodiversidad y riqueza natural (patentes).	Acuerdo Bilateral con los EEUU para la firma del Tratado de Libre Comercio-TLC
Extensión del modelo productivo de Cultivos de tardío rendimiento (palma aceitera) e importación de alimentos transgénicos y avance de la política de mercados verdes.	Plan de Desarrollo: “Hacia un Estado Comunitario” 2002-2006 (Ley 812 de 2003) y “Estado Comunitario. Desarrollo para todos” 2006-2010 (Ley 851 de 2007)
Negocios ambientales (mercantilización de la naturaleza).	Mercados de Carbono. Títulos de certificados de reducción de emisiones –CRE

(\*) El mayor beneficiario de las concesiones (privatizaciones) de los parques nacionales naturales en el país ha sido el consorcio conformado por: Aviatur, hoteles Decamerón y Cielos Abiertos.

## Rol del Estado en lo ambiental

Las reformas del Estado en Colombia que datan desde los años 80 del siglo XX y ahora en los años 2002-2008 con el actual gobierno<sup>13</sup>, se han encaminado paulatinamente hacia un proceso de desestatización, desregulación de las leyes ambientales, con un claro favorecimiento de la apropiación privada de la riqueza ambiental colombiana a manos de firmas nacionales e internacionales.

Este rol del estado colombiano se inscribe en el nuevo papel del Estado en esta fase del capitalismo que los teóricos de la economía han denominado “globalización” y que para otros autores se trata de una nueva fase del imperialismo, con la cual se afirma que los estados-nación están sufriendo un proceso de “Vaciamiento” o de “Estado Impotente”<sup>14</sup>, sobre todo en los países de capitalismo desarrollado, retirándose de las tareas fundamentales del “Estado Bienestar” y de intervención en la economía, perdiendo los estados nacionales potestad y autonomía en las políticas públicas.

El proceso de cambio de los estados nacionales no implica que éstos sean relegados al axioma de *laissez faire-laissez passer*, sino, como afirma Atilio Boron, los Estados en esta fase del capitalismo cumplen el papel de asegurar la acumulación ampliada del capital en el ámbito global. Especialmente los estados nacionales mediante la organización jurídica (constituciones y demás normas sociales y ambientales) facilitan los procesos de privatización y apropiación por parte de los capitales internacionales de los bienes y riquezas de una nación (MORENO: 2005).

Precisamente, ese es el rol que viene cumpliendo el estado colombiano desde finales de la década de los ochenta cuando se instaló el modelo de “Apertura y Liberalización económica”, base del llamado Neoliberalismo<sup>15</sup>, pero sobre todo en este último periodo gubernamental (2002-2008) ferándose las riquezas naturales en las reuniones y cumbres internacionales y que en materia ambiental se organiza la legalidad jurídico-política (desregulación estatal) para la privatización de

los bienes comunes de la naturaleza del país, tal como se señala en la tabla 5.

Ahora bien, el rol cumplido por los “Estados-Nación” actuales de asegurar la reproducción ampliada del capital, desde luego no es reciente, pero si es más diciente en esta fase del capitalismo mundial (globalización) a través del marco jurídico de los derechos de propiedad sobre los recursos naturales; esto es, las patentes sobre semillas, organismos genéticos, etc., patentes que regulan los organismos multilaterales como la OMC. De esta manera, los estados locales facilitan la ampliación de la acumulación de capital por medio de la naturaleza.

En consecuencia, el capitalismo actual encontró un nicho de acumulación capitalista en la naturaleza en lo que se denominan los “negocios verdes” como el ecoturismo, el sello verde agroecológico, los sumideros de carbono (certificados de reducción de emisiones), el control de semillas, los organismos genéticamente modificados –OGM y los denominados agro-combustibles. Ello implica una mayor tasa de ganancia del capital, pero a su vez expresa una paradoja; la contradicción capital y naturaleza, además de la vieja contradicción capital-trabajo que no ha desaparecido.

13 El plan de desarrollo “Hacia un Estado Comunitario-EC” (2002-2006) y “Estado Comunitario. desarrollo para todos” (2006-2010).

14 Manuel Castells habla de los Estados Impotentes en los países del capitalismo avanzado en su texto: *La Era de la Información* y, Bob Jessop se refiere al Vaciamiento de los Estados-Nación en el mismo tipo de capitalismo, en el texto: *La crisis del Estado Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Siglo del Hombre Editores. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1999.

15 Aún cuando el profesor Jairo Estrada Álvarez sostiene en su texto: “*Construcción del Modelo Neoliberal en Colombia*” que el proceso de montaje del Neoliberalismo en Colombia empezó desde los años 70.

---

El capitalismo actual encontró un nicho de acumulación capitalista en la naturaleza en lo que se denominan los “negocios verdes” como el ecoturismo.

---

## Conclusiones:

Se evidencia en las distintas problemáticas que el manejo de la economía no conduce al bienestar social y por lo tanto no está al servicio de la felicidad, tal como plantea el CID, “...y si el bien-estar es la felicidad de las opciones que como agentes hacen los individuos, la economía debe estar al servicio de la felicidad”<sup>16</sup>

. Si la economía es el abastecimiento de la casa, del oikos, indica para nuestro caso su dicotomía con la naturaleza, lo cual no quiere decir que no se pueda asegurar la economía del bienestar y la sustentabilidad con la naturaleza, pero la orientación del modelo de acumulación capitalista dificulta en alto grado dichos propósitos.

Las soluciones frente a la pobreza y la distribución del ingreso indican que el crecimiento debe ser en favor de los pobres (CID), corregir las fallas del mercado que acrecientan la concentración (Sarmiento), crear un fondo de empleo con cargo a las reservas internacionales que opere en las épocas de crisis de la economía, incluir a la población pobre en la sociedad, ya que uno de los factores de inequidad es la exclusión, pasar de los impuestos regresivos (indirectos) a impuestos progresivos (directos), sustituir el motor de crecimiento de la economía del comercio por la industrialización (Sarmiento), corregir las brechas salariales (diferencias salariales entre la mano de obra calificada y no calificada) potenciar el salario nacional y eliminar el trabajo precario de las cooperativas de trabajo asociado-CTA y hacer reformas estructurales (reforma agraria) y la seguridad social (eliminación de la ley 100/93, la ley 50/90 y ley 789 del 2003).

Pero, si bien éstas son las apuestas por lo social y lo ambiental, quedan las preguntas de: ¿cómo son posibles?, ¿quién las hará factibles?, ¿qué tipo de sociedad y Estado serán necesarios para asegurar una equidad entre la economía, el bienestar y la equidad, entre la economía, y el equilibrio ambiental?

## Fuentes de consulta:

- Informe CID – UN (2002-2006) “Bienestar y Macroeconomía. El crecimiento económico inequitativo es insostenible”.
- MORENO QUIJANO Jaime. (2005) “El agua y la riqueza de la naturaleza, base de los conflictos ambientales. El caso de Curití en Santander-Colombia”. Revista: Ecología Política # 30, Barcelona. [www.icariaeditorial.com](http://www.icariaeditorial.com)
- SARMIENTO PALACIO Eduardo (2007) El nuevo paradigma. De la estabilidad, el crecimiento y la distribución del ingreso. Grupo editorial Norma. Bogota.
- Informe del Banco de la Republica al Congreso. Bogota, marzo de 2007.
- UN Periódico # 88. Bogota, febrero de 2006.

16 | Ibid., documento del CID-UN.

No es que el Petróleo suba...

Sucede que el Dólar baja.

Luis Humberto Hernández \*



Imagen: [www.dolarandia.com](http://www.dolarandia.com)

# NO ES QUE EL PETRÓLEO SUBA...

## SUCEDE QUE EL DÓLAR BAJA.

“Del arte de las finanzas podría decirse lo mismo que del gobierno, o sea, que si un ciudadano medio alguna vez se diera cuenta de cómo es administrado, probablemente se llevaría un buen susto”

**Davis**

En esta ecuación se expresa la actual situación que tiene los pelos de punta a la economía mundial y cuyo desenlace es aún impredecible, pues hasta tanto no toque fondo la devaluación del dólar no se detendrá la oleada alcista de los recursos petroleros y las consecuencias que su alza acarrea en el resto de la economía mundial.

Se quiere dar a entender, que no es el valor del petróleo el que esté subiendo lo que pasa es que el precio del dólar está bajando, lo cual obliga a los dueños del petróleo a ajustar el precio de los hidrocarburos en correspondencia con la depreciación del dólar, con un agravante; las políticas que se vienen implementando por parte de las autoridades económicas norteamericanas para combatirlo, irritan aún más ese proceso, colocando al mundo al borde de una hiperinflación.

**Petróleo: Valor real bajo, precio nominal alto.**

Contrario a lo que se piensa, el valor real del petróleo ha disminuido entre 1970 y el mes de marzo de 2008, así se vea aumentado su precio

nominal en dólares. Eso lo comprendemos cuando se referencia el marco del patrón monetario internacional que predominaba antes de 1970 el cual estipulaba una relación de 35 dólares por una onza de oro Troy. (Base para el comercio internacional) Patrón que las autoridades norteamericanas rompen en 1970 y que es la causa que explica el desmadre actual que se presenta en la economía mundial.

Veamos el siguiente cuadro:

Año	Petróleo. Precio US / Barril	Oro. Precio US/ Onza Troy	Relación Onza Oro / petróleo
1970	5 Dólares	35 Dólares	7 Barriles
2008	100 Dólares	1.000 Dólares	10 Barriles
Diferencia	95 Dólares	965 Dólares	3 Barriles.

### Relación Oro, petróleo y dólares: 1970-2008

Elaboración propia 2008.

En él se puede ver como en 1970, con una onza de oro (35 dólares) se compraban 7 barriles de petróleo, en marzo de 2008 con la misma onza (1.000 dólares) se adquieren 10 barriles, es decir, 3 barriles más. Eso significa que el valor real del petróleo ha disminuido y no aumentado como puede creer el sentido común; así en términos nominales, es decir en dólares, el precio del barril de petróleo haya aumentado en 95 dólares al pasar de 5 en 1970 a 100 dólares en el 2008.

\* | Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP y de la Universidad Nacional

---

Tenemos entonces una economía norteamericana que no tiene la capacidad suficiente para respaldar los dólares que emite.

---

En otros términos, mientras en 1970 un barril de petróleo representaba el 14.2 % del valor de una onza de oro, en el 2008 solo representa un 10%, es decir 4.2% menos, así su precio en dólares haya aumentado en un 2.000% al pasar de 5 dólares a 100 dólares, precio nominal del petróleo en dólares, pero no su valor real medido en la onza troy de oro. Por eso, el valor real del crudo ha disminuido en 1.5 dólares por barril de su precio en 1970.

El aumento del precio se da en proporción a la sobrevaloración del dólar, causada desde el momento que las autoridades políticas y económicas norteamericanas rompen en los años setenta el patrón monetario internacional de Bretton Woods y que regía el comercio a nivel mundial. De hecho, la actual alza de los precios de los hidrocarburos es responsabilidad de las políticas inflacionistas o dolarizadas que caracteriza la economía norteamericana desde los años setenta.

Por esta razón la crisis que asiste en la actualidad a la economía mundial, y particularmente a la economía Norteamericana, no es de carácter coyuntural sino de vieja data, con características y consecuencias estructurales a largo plazo.

### Los Fundamentos.

De facto en marzo de 1968 y de jure en agosto de 1971, las autoridades económicas y políticas Norteamericanas abandonan el primer principio

del famoso sistema monetario montado en Bretton Woods que se había constituido después de la segunda guerra mundial, con base en la ecuación del dólar frente al oro en una proporción de 35 dólares por onza, convirtiendo al dólar en la base monetaria de la economía mundial. (Sweezy y Magdoff, 1973).

Cuando en los setenta se rompe esa relación, <sup>1</sup> al equipararse el dólar frente al oro, los Estados Unidos ponen en su manos, o se inventan una mina de oro gratuita, "sacando oro" de la imprenta de la Reserva Federal (FED) con solo emitir billetes, con "el mismo valor" pero sin el sudor destilado por los trabajadores africanos cuando lo sacan de las minas de Sudáfrica o los colombianos de las de Barbacoas en Colombia.

Esa política le dio el derecho a los Estados Unidos de pagar, prestar y financiar sus gastos con moneda respaldada por el trabajo ajeno y no por el propio, en un mecanismo que ilustra John Nulder (Le Monde, junio 10 de 1990)

"Imagínese que todas las personas acepten en pago los talones girados por usted añade a eso que todos los beneficiarios de sus talones, repartidos por el mundo, omiten cobrarlos y se sirven de ellos como forma de moneda para cubrir sus propios gastos. Eso tendría para sus finanzas dos consecuencias importantes. La primera sería que si todo el mundo aceptara sus talones, usted ya no necesitaría usar billetes de banco,

1 "La verdad es que ya no existe algo que pueda ser llamado, en forma apropiada, sistema monetario internacional. Existe tan solo una colección de monedas nacionales, las cuales se relacionan entre sí sobre una base diaria en repuesta a una variedad de fuerzas económicas, políticas y psicológicas". (Sweezy y Magdoff: 6)

le bastaría con su talonario. La segunda consecuencia sería que, al revisar su extracto bancario, tendría la sorpresa de descubrir la existencia de un saldo de dinero superior al importe de la suma no gastada por usted. ¿Por qué? Por el motivo expuesto antes, a saber: que los cheques girados por usted circularían, sin ser jamás cobrados, pasando incesantemente de mano en mano. En cuanto a los resultados práctico, serían los de poner a su disposición más recursos para consumir y para invertir. Cuanto más los otros usaran sus cheques como moneda, más abundantes serían los recursos suplementarios de que usted dispondría”.

Situación que los lleva en los años ochenta al delirio teórico y práctico del sueño económico capitalista, de enriquecerse especulando en las bolsas de valores sin necesidad de ser productor de riqueza alguna

“sin ensuciarse las manos, ni siquiera los zapatos, como en la fábrica” (Michel Albert. 1992). “Apareciendo ganancias sin fundamento real, cuyos efectos desmoralizadores realmente se subestiman” como afirmara el premio Nóbel de economía de 1988 Maurice Allais.

Tenemos entonces una economía norteamericana que no tiene la capacidad suficiente para respaldar los dólares que emite, comportándose como cualquier paisano tercermundista que piensa que la riqueza se crea emitiendo billetes y no con el producto del valor del trabajo productivo; como lo demuestran los viejos cánones económicos. Parte de esa emisión de billetes hoy está guardada en una proporción de 5.6 billones de dólares y sus ahorradores no hayan como deshacerse de ellos, (Whitney, 2007.) que de hacerlo conllevan al alza de precios, entre ellos el petróleo. Esa situación acarrea una súper-inflación a nivel mundial.

La ruptura del sistema monetario de Bretton Woods fue producto del creciente y persistente déficit que acusaba la balanza de pagos de los Estados Unidos y que lo llevó a emitir dólares sin mayor respaldo, que recayeron sobre las demás economías del mundo <sup>2</sup>. Esa emisión de dólares se hacía con el fin de mantener la guerra en Vietnam y Camboya, suplir el déficit comercial y satisfacer la demanda a raíz de la crisis petrolera de mediados de los años setenta, que llevó al alza de los precios de 5 dólares barril a 35 y 40 dólares; se necesitaban más dólares para comerciar la misma cantidad de crudo, de 48 millones de barriles diarios (Hoy es de 84 millones). Un fenómeno denominado de la petrodolarización de la economía mundial que inundó las arcas de los bancos <sup>3</sup>, obligados desde entonces a buscar deudores a como diera lugar. (Davis, 1982.)

Lo contradictorio es, que, en la actualidad esa situación puede caer en un círculo vicioso sin fin, pues a mayor devaluación mayor precio del petróleo, irritando a la banca central norteamericana a emitir dólares más devaluados. Afirmación que encuentra su razón en las medidas monetarias más reciente de la FED al liberar unos 200 mil millones de dólares para paliar la crisis hipotecaria de los bancos. Esa crisis hipotecaria no es otra cosa que la expresión en la coyuntura de esta situación estructural que venimos describiendo.

La inundación de dólares en el sistema bancario llevó en los años setenta a la feria de prestamos para los países que quisieran endeudarse, sin importar las razones <sup>4</sup> que tuvieran para hacerlo, desatando la crisis de la deuda en los años ochenta y el posterior proceso de privatización de los activos estatales que pasaron a manos de las corporaciones transnacionales, condición exigida por

2 “En esta época, los dólares poseídos en el exterior sumaban 53.300 millones, frente a solamente 10.500 millones de respaldo en oro poseído por Estados Unidos. El flujo de dólares hacia el exterior continuó hasta el punto que, a comienzos de 1973, existían 82.000 millones fuera de los EE.UU.” (Sweezy y Magdoff: 5).

3 “El Wall Street Journal estimaba para 1973 en US \$ 268.000 millones los valores líquidos de corto plazo en poder de las “instituciones internacionales financieras privadas, y que la mayor porción del dinero está controlada por las compañías multinacionales y los bancos cuyos bases de operación están establecidas en los Estados Unidos” (Sweezy y Magdoff: 5).

4 Se le prestó entre otros a países como México y la Argentina para realizar dos mundiales de fútbol y de paso sostener la dictadura militar y el fracaso de los militares argentinos en la guerra de las Malvinas contra Inglaterra.

la banca mundial al presionar el pago de una deuda propiciada y fomentada por ella misma de manera irresponsable.

Esa deuda, y por las mismas razones que se dieron a nivel de los países en los años ochenta, se reproduce en la actualidad en los Estados Unidos bajo la denominada 'burbuja inmobiliaria'.

### **De la SIMA o crisis estructural del dólar a la CIMA o crisis coyuntural de las hipotecas.**

En geología la palabra Cima significa cumbre de una montaña y Sima la parte profunda que la sustenta, pues sin ella la montaña derivaría como rueda suelta por sobre la superficie terrestre.

Parodiando esa significación, en los análisis políticos la Cima se identifica con "la punta del Iceberg", el momento actual o coyuntura de un sistema y la Sima con su parte estructural. Lo coyuntural constituido por el momento presente controvertible y lo estructural por ser su fundamento incontrovertible. Figura que sirve para ilustrar la afirmación, según la cual, lo que explica la realidad no es lo que se ve, como lo considera el sentido común, sino todo lo contrario, es decir, lo que no se ve, siendo lo que se ve, es decir la coyuntura, objeto de sospecha para quien quiere explicar desde el buen sentido o racionalmente su realidad estructural.

Lo anterior para señalar que la actual crisis del sistema hipotecario norteamericano no es otra cosa que la expresión en la coyuntura de la crisis estructural que arrastra el dólar.

En ese orden, la situación crítica que le asiste a la economía norteamericana es calcada de la vivida en los años ochenta a nivel mundial, pues la actual situación hipotecaria originada a menor escala en los Estados Unidos, se explica por las mismas razones estructurales de la deuda vivida por los países del tercer mundo en los años ochenta.

Los hechos señalan que en los años ochenta los bancos rebosantes de dólares incentivan el en-

deudamiento de los hogares norteamericanos "sin ton ni son"; es decir, sin parar en mientes sobre las condiciones o capacidad de pago de sus acreedores. Su política crediticia estaba incentivada por el mismo gobierno que alentaba ese endeudamiento con el argumento de que se avecinaba un proceso de reactivación económica, gracias a la globalización de la economía y a las políticas neoliberales implementadas por el famoso consenso de Washington <sup>5</sup>, que generaba empleo e ingresos para responder por las obligaciones financieras contraídas.

Por su causa se daba una pequeña reactivación de la economía en Norteamérica, que resulta ser una quimera de oro dominada por el boom de las tarjetas de crédito, los altos intereses, la estabilidad inflacionaria, el consumo suntuario, los celulares y los préstamos hipotecarios, en un país en donde los bienes raíces están un 40% por encima del valor real.

Los bancos con estos préstamos hacían su agosto, pues con los intereses compran bonos respaldados por las mismas hipotecas que negociaban con los inversionistas, ganando por todos lados. Una medida amparada supuestamente por el pago que los estadounidenses hicieran de sus deudas.

Las bajas tasas de interés no tienen consecuencias para la economía doméstica que incentiva el consumo; no así, para los inversionistas extranje-

5 "La primera formulación del llamado "Consenso de Washington" se debe a John Williamson, y data de 1990. El escrito concreta diez temas de política económica, en los cuales, según el autor, "Washington" está de acuerdo. "Washington" significa el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los EUA, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos. Los temas sobre los cuales existiría acuerdo son: disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; privatizaciones; desregulaciones; garantía de los derechos de propiedad". (Serrano, 2006).

ros que las ven como un ataque directo a sus bolsillos y un indicador para llevar su plata a sitios donde paguen mejor, por ejemplo a Colombia. Unas tasas de interés del 7,25% hicieron de países como Colombia objeto de inversión extranjera directa (IED), acompañando con sus bondades la política de “Seguridad Democrática” del gobierno del Presidente Álvaro Uribe.

La crisis hipotecaria que se presenta en Norteamérica es la versión actualizada de la “vieja” deuda, y sus repercusiones hacen revivir a nivel global el fantasma de la inflación, que llega con la intención de quedarse. De esa enfermedad del dinero se responsabilizó en los años setenta a Keynes y sus políticas de bienestar, quien consideraba que un Estado con su poder emisor incentivaba la producción, el empleo y el consumo, manteniendo así la dinámica económica. Se afirmaba entonces que había inflación pero había empleo.

Los neoliberales combatieron a Keynes y su Estado de bienestar por ser causante de la indisciplina monetaria inflacionista y manirrota del Estado, planteando una férrea política antiinflacionista de control monetario, privatización, desmantelamiento del Estado, desempleo, baja de los salarios, inestabilidad y flexibilidad laboral, dolarización de las economías y pérdida de su soberanía sobre las decisiones de la banca central.

El fantasma renace pero sin las bondades keynesianas, en un fenómeno denominado estanflación, resultando el remedio neoliberal peor que la enfermedad, pues ahora nos estamos quedando con el pecado y sin el género; es

decir, con un futuro en donde domina nuevamente la inflación, pero sin empleo.

Para atacarla a nivel internacional, se aventura la guerra en Irak <sup>6</sup> con el objetivo de un triunfo fácil que luego involucrará a Irán, con el cual los Estados Unidos pensaban controlar “dos tercios del petróleo en el mundo. Esto hubiere permitido a América seguir escribiendo cheques sin fondo sobre papel verde durante un siglo más” (Whitney, 2007)

Para enfrentar la inflación a nivel interno y bajar los incentivos a las solicitudes de créditos que acompañaba al proceso, la FED opta por aumentar las tasas de interés en 25 puntos, registrando desde entonces un aumento periódico y escalonado, que encuentra en la demanda de créditos por parte de los consumidores su punto débil; por cuanto acuden a aumentar sus préstamos antes que sigan subiendo los intereses. La situación crítica emerge cuando aumentan las deudas y los bancos no reciben de vuelta el dinero que les deben y que ellos a su vez, deben a los fondos.

Sucede entonces, que el negocio de la construcción que había impulsado esa reactivación entra en crisis, la economía del país comienza a estancarse mostrando un déficit comercial de 58.200 millones de dólares y petrolero de 35.100 millones de dólares en el mes de enero de 2008, junto

6 16/01/1991: Principio de la Operación tormenta del desierto y el 26/02/2006 es el final de la guerra del golf (liberación de Kuwait). 20/03/2003: Principio de la Guerra en Irak.

---

La tozudez de los hechos económicos estimula el equilibrio del precio del dólar a su valor real como condición para sanear la economía norteamericana.

---

a la pérdida de 63 mil puestos de trabajo no agrícolas. El precio de las viviendas baja a su precio real, una quinta parte de los 36 millones de títulos de hipoteca entran en una grave situación de morosidad obligando a los bancos a realizar 1.5 millones de ejecuciones hipotecarias en comparación con las 950 mil realizadas en el 2005-2006.

Ilustra esa crisis financiera el desplome del Banco Bear Stearns adquirido por la firma JP Morgan en 263 millones de dólares, un 10% de lo que costaba el día anterior en la bolsa: unos 20 mil millones de dólares, en una operación concretada en "jornada no laboral", para evitar el pánico generalizado en los mercados. Situación que, según Alan Greenspan, exdirector de la Reserva Federal, considera la peor luego de la Segunda Guerra Mundial, y que lleva a los expertos a considerar que la economía norteamericana ya está en recesión.

La tozudez de los hechos económicos estimula el equilibrio del precio del dólar a su valor real como condición para sanear la economía norteamericana y estabilizar la economía mundial, en un proceso que si bien no significa el fin del capitalismo, sí el de la hegemonía norteamericana. Hegemonía objeto de disputa por parte de China, un país que cuenta con un sistema políticamente comunista y económicamente capitalista, que para ironía de todas las ideologías se apuntala como el nuevo centro de la reactivación para la vigencia del capitalismo.

Para Colombia, hoy más que en ninguna otra época, dependiente del destino de la política y la economía de los Estados Unidos, esta situación indica un cambio en la política de la "Seguridad Democrática" por una de "Seguridad Económica y Social."

Política que lentamente irá mandando al olvido a los secuestrados, desplazados y todos "esos afeites" del acuerdo humanitario, para poner sobre la mesa la cruda realidad de los asuntos urgentes<sup>7</sup> tan pegados al destino de un dólar cada vez más devaluado, que arrastra en su vértigo nuestra desafortunada suerte económica y, por que no decir, política.

7 " el problema de todas estas ocasiones es que se agotan rápidamente: una vez que retornamos a nuestras ocupaciones cotidianas , las cosas vuelven , inalteradas, al mismo sitio donde estaban" ( Bauman. 2007: 11)

## Bibliografía.

**BAUMAN**, Zygmunt. En busca de lo política . 2007. Fondo de cultura económica. Colombia.

**DAVIS**, L.J. 1982. Dinero quemado. Planeta. Caracas.

**SERRANO**, Josep F. María. 2006. El "consenso de Washington". ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?<http://www.utal.org/economia/consenso.htm>. obtenida el 14 Julio 2006.

**SWEESEY**, P y **MAGDOFF**, H. 1973. La crisis del dólar. En: Monthly Rewiew. Julio. Año I N° 4. Bogotá.

**WHITNEY**, Mike. 2007. Un dólar del tamaño de un sello de correos. En: Counterpunch, noviembre 27 de 2007.

Bogotá, Marzo 30 de 2008.

# Aproximaciones Teóricas Generales y Estudios Específicos en torno a La Cultura Organizacional en Colombia

Sergio Alberto Chica Vélez \*



Imagen: [www.luisfelipesextoblogia.com](http://www.luisfelipesextoblogia.com)

# APROXIMACIONES TEÓRICAS GENERALES Y ESTUDIOS ESPECÍFICOS EN TORNO A LA CULTURA ORGANIZACIONAL EN COLOMBIA

## INTRODUCCIÓN

La cultura organizacional sirve de marco de referencia a los actores de una organización bien sea pública o privada y da las pautas acerca de cómo estos deben conducirse en ella. En muchas organizaciones su cultura es tan fuerte que se puede ver cómo la conducta de las personas cambia, en el momento en que simplemente traspasan las puertas de la entidad. Es por esto que las organizaciones hacen grandes esfuerzos por adaptar y replantear esquemas mentales, valores, creencias, ideas, conceptos, voluntades, incluso los afectos y sentimientos de los individuos; en síntesis, sus **culturas organizacionales**, con el propósito de revitalizar y proyectar sus organizaciones (Motta, 1996) en el siglo XXI.

Si bien existe consenso respecto a la importancia del tema en las diferentes instancias de la administración estatal, en Colombia se dispone de muy pocos estudios que den cuenta de las dinámicas de la cultura organizacional. Este trabajo tiene por objeto describir el concepto de la cultura organizacional desde la visión de varios autores representativos en el tema, reflexionar al respecto y presentar algunos estudios y casos particulares que se han abordado en torno al concepto en Colombia.

### Estado del arte del concepto: “Cultura organizacional”

Preguntarse sobre la cultura organizacional, sólo desde la mirada administrativa es problemático,

puesto que tanto lo cultural como lo organizacional, dada su diversidad y los procesos sociales de su construcción, son fenómenos que competen a múltiples disciplinas, como: la psicología, la sociología, la filosofía y la ética, la antropología, la economía, la ciencia política, y por supuesto la administración, entre otras.

La cultura organizacional es un concepto complejo e interdisciplinario<sup>1</sup>, en el sentido que intervienen múltiples disciplinas en su construcción. Su exploración, por tanto, implica establecer relaciones entre varias disciplinas que estudian el saber – hacer humano que se desarrolla en el fenómeno de las organizaciones. En ese campo conceptual interdisciplinario confluyen entonces: la ciencia, la técnica, el arte y en general el conjunto del saber y del conocimiento humano (González, 2004).

En torno al concepto de cultura organizacional, se encuentran diferentes términos: cultura admi

\* Administrador Público, Magister en Administración Pública. Profesor ESAP. Núcleo de Organizaciones Públicas y Gestión. Sergiochica21@yahoo.es <http://www.sergiochica21.tk>

1 Lo interdisciplinario, entendido como cruce de disciplinas es un discurso que fue empleado inicialmente por Luis Wirtz en 1937 y hoy se debate desde la relación del conocimiento general y del conocimiento especializado. Respecto a los procesos de investigación, Pablo González Casanova, en su libro “*Las nuevas ciencias y las humanidades. De la academia a la política*”, presenta una fórmula que parece disipar este conflicto: “*Volverse especialista en el estudio de un problema, independientemente de que la especialización signifique manejar disciplinas que se enseñan en distintas facultades.*” (González, 2004: Pág. 26 – 29)

nistrativa, cultura corporativa y cultura empresarial; así como otros tipos de cultura que influyen sobre el comportamiento de las organizaciones, como la cultura social y la cultura política, las cuales están estrechamente ligadas a la cultura administrativa (Peters, 1999: 127). Estos contrastes encierran similitudes, diferencias y relaciones interesantes.

La cultura administrativa es definida por Guy Peters (1999) como una compleja estructura cognoscitiva y evaluativa que tiende a ser relativamente común entre todos los miembros de una organización. La cultura administrativa, es entonces, la cultura interna de las organizaciones que motiva o limita las prácticas de la gerencia interna sobre el desarrollo de las políticas de una organización pública.

Respecto a la cultura corporativa, ésta constituye “un sistema colectivo de creencias que tiene la gente de una compañía, en torno a su habilidad para competir en el mercado y para actuar consecuentemente, ello con el ánimo de ofrecer a los clientes productos y servicios con valor agregado y de garantizar utilidades para la empresa” (Toca, 2005).

La cultura empresarial es entendida como un conjunto de valores y prácticas de los empresarios de determinada región o localidad la cual tiene como propósito el controlar y modelar a los empleados de una empresa. Los programas de cultura empresarial tienden a ser desarrollados y aplicados a las directivas y elites empresariales (Urrea, 2000).

Para efectos de este artículo se utilizará el concepto de cultura con relación a las organizaciones. Estos dos conceptos están estrechamente interrelacionados, pues la definición más general que puede darse de organización es: son grupos humanos que pretenden el logro de unos objetivos y por ello las organizaciones son en sí mismas un fenómeno cultural, que varía según el estado de desarrollo socio político de una sociedad (Etzioni, 1965). Desde aquí se plantea entonces que tanto la cultura como las organizaciones varían de una sociedad a otra. Una organi-

zación se entiende como un todo compuesto por recursos de diverso orden que tienen como fin el logro de algún propósito. Los principales recursos de una organización son: el personal, el recurso financiero, el recurso tecnológico, el recurso material y el recurso normativo, los cuales integran su estructura, su infraestructura y su cultura. Las organizaciones transforman insumos en resultados, y estos se clasifican en bienes y servicios. Este proceso de transformación de insumos en resultados está compuesto por un conjunto de tareas y operaciones que son planeadas, ejecutadas, controladas, dirigidas y evaluadas. A esto se le conoce como proceso administrativo, el cual es el eje funcional de toda organización. Toda organización opera en un entorno o ambiente que proporciona sus recursos y se beneficia o no de sus resultados, en él encontramos tanto sus proveedores como sus usuarios y también sus oportunidades y amenazas.<sup>2</sup>

Continuando en cuanto a la relación cultura política, cultura social y cultura administrativa, esta última puede también entenderse como cultura organizacional estatal, la cual se inscribe en el campo de las estructuras gubernamentales y tiene como función básica la aplicación de reglas generales que al ser aplicadas se transforman en decisiones específicas para casos individuales (Peters, 1999: 68 -69).

La cultura política incide en la cultura organizacional estatal, al estructurar la descripción mental de lo que es y ha de ser el “buen gobierno” y la “administración apropiada” (Peters, 1999: 124). Los valores políticos de una sociedad contribuyen al moldeamiento de sus organi-

2 La organización entendida como un sistema que conforma un todo, compuesto por partes ordenadas, se asemeja a un organismo individual en los siguientes aspectos esenciales: En el crecimiento; En el hecho de volverse más compleja a medida que crece; En el hecho de que, al volverse más compleja, sus partes exigen una creciente interdependencia mutua; Porque su vida tiene inmensa extensión comparada con la vida de sus unidades que la componen; Porque en ambos casos hay una paulatina integración acompañada de una creciente heterogeneidad.

---

La cultura empresarial es entendida como un conjunto de valores y prácticas de los empresarios de determinada región o localidad la cual tiene como propósito el controlar y modelar a los empleados de una empresa.

---

zaciones públicas, así como en el desarrollo de sus límites y actuaciones. Valores, mitos e ideales políticos como la democracia, la participación, la igualdad y la libertad, definen campos de actuación a las organizaciones públicas, bien sean estatales o no estatales (Bozeman, 1998).

Igualmente, la cultura social repercute en la cultura organizacional estatal y en general, en el desempeño de la administración pública. Los valores, tradiciones y costumbres desde los que se estructura una sociedad, permiten establecer criterios y reglas de acción para un mejor desempeño social (Peters, 1999: 127 – 137). La puntualidad en el cumplimiento de un horario, es por ejemplo un valor social que influye en el comportamiento de las organizaciones. La cultura social, es un factor que influye también en el moldeamiento de las organizaciones públicas.

Desde esta triada – cultura política, social y administrativa – se establece cómo cada una interviene en el desarrollo de la otra y cómo redefinen el espacio de actuación de la administración pública. Esto es diagramado en el siguiente gráfico, el cual se basa en el esquema presentado por Peters (1999: 128).



Peters (1999)

Los antecedentes del concepto de cultura organizacional se encuentran señalados en la obra de Elton Mayo, donde se plantea la pregunta por

el papel y las repercusiones que tienen los valores, los sentimientos y las normas en los grupos que conforman una organización (Mayo, 1945). Pero, respecto a estos elementos, tratados inicialmente por Mayo, se encuentran autores de finales del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX, como Henry Metcalfe (1885), Fredererick Taylor (2000), H. L. Gantt (2000), Henry Fayol (2000) y en especial Mary Parker Follett (2000) quienes ya analizaban la importancia de estos elementos como claves para iniciar una revolución mental en las organizaciones, orientados a replantear la relación patronal e incrementar la productividad desde la aplicación de incentivos económicos (Taylor) y no económicos (Mayo).

Edgar Schein (1988), es uno de los principales autores que retoma las ideas de Mayo al estudiar a profundidad cómo se comportan los seres humanos en los entornos organizacionales y define la cultura organizacional: “como un modelo de supuestos básicos compartidos – inventados, descubiertos o desarrollados por un grupo determinado, al ir aprendiendo a enfrentar sus problemas de adaptación externa e integración interna -, que hallan ejercido la suficiente influencia como para ser considerados válidos, y en consecuencia ser enseñados a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas” (Schein, 1988:25).

Para Schein, “...El proceso de formación cultural es, en un sentido, idéntico al proceso de formación grupal, en cuanto que la misma esencia de la “colectividad” o la identidad del grupo- los esquemas comunes de pensamiento, creencias,

sentimientos y valores que resultan de las experiencias compartidas y el aprendizaje común -, es lo que en última instancia denominamos "cultura" de ese grupo" (Schein, 2002).

Continuando con Schein (1988) se refiere también a la cultura organizacional como el conjunto de valores, necesidades, expectativas, creencias, políticas y normas aceptadas y practicadas por la organización. Schein distingue varios niveles de cultura. En el primer nivel, se establecen los supuestos básicos de la organización; en el segundo, los valores e ideologías que la fundamentan; en el tercero, los artefactos culturales (jergas, historias, rituales y decoración) y en un cuarto nivel, las prácticas culturales de la organización.

Para Chiavenato la cultura organizacional es: "...un modo de vida, un sistema de creencias y valores, una forma aceptada de interacción y relaciones típicas de determinada organización." (Chiavenato, 1989: 464). Las organizaciones son pues, espacios vivenciales que moldean a sus miembros y establecen los parámetros de conducta en estas.

Robbins, plantea que: "La cultura (organizacional), por definición, es difícil de describir, intangible, implícita, y se da por sentada. Pero cada organización desarrolla un grupo central de suposiciones, conocimientos y reglas implícitas que gobiernan el comportamiento día a día en el lugar de trabajo..." (Robbins, 1999: 601). Robbins al igual que Schein plantean que desarrollo cultural y desarrollo organizacional son indisolubles.

García y Dolan, definen la cultura organizacional cómo "... la forma característica de pensar y hacer

las cosas (en una organización)" Para García y Dolan, la cultura organizacional es para las organizaciones lo que la personalidad a los individuos (García y Dolan, 1997: 33).

Es de destacar la definición al respecto de Carles Ramio, en la cual: "La cultura organizacional es el ambiente que se respira en una organización" (Ramio, 2001), y se define por el conjunto y la articulación entre los valores dominantes aceptados, las ideas y la filosofía que orienta la política de la organización hacia los empleados y ciudadanos, las reglas de juego para moverse y progresar en la organización, las costumbres y tradiciones presentes, los mitos que moldean y explican referentes organizacionales, aspectos fundacionales y modelos ejemplares de conducta, los rituales de la vida y la cotidianidad de las organizaciones; así, como las representaciones simbólicas materiales e inmateriales presentes en la organización (Ramio, 2001)

Finalmente, otro trabajo en esta materia es el de Etkin y Schvarstein, en donde la cultura organizacional se define desde su funcionalidad y se establecen como funciones básicas de la cultura organizacional (Etkin y Schvarstein, 1992):

- Definir límites, estableciendo distinciones entre una organización y otra
- Transmitir un sentido de identidad a los miembros de la organización
- Facilitar la traducción, articulación, identificación e interiorización de los objetivos generales, respecto a los objetivos departamentales e individuales en la organización
- Tender a ser un silencioso sistema de control comportamental

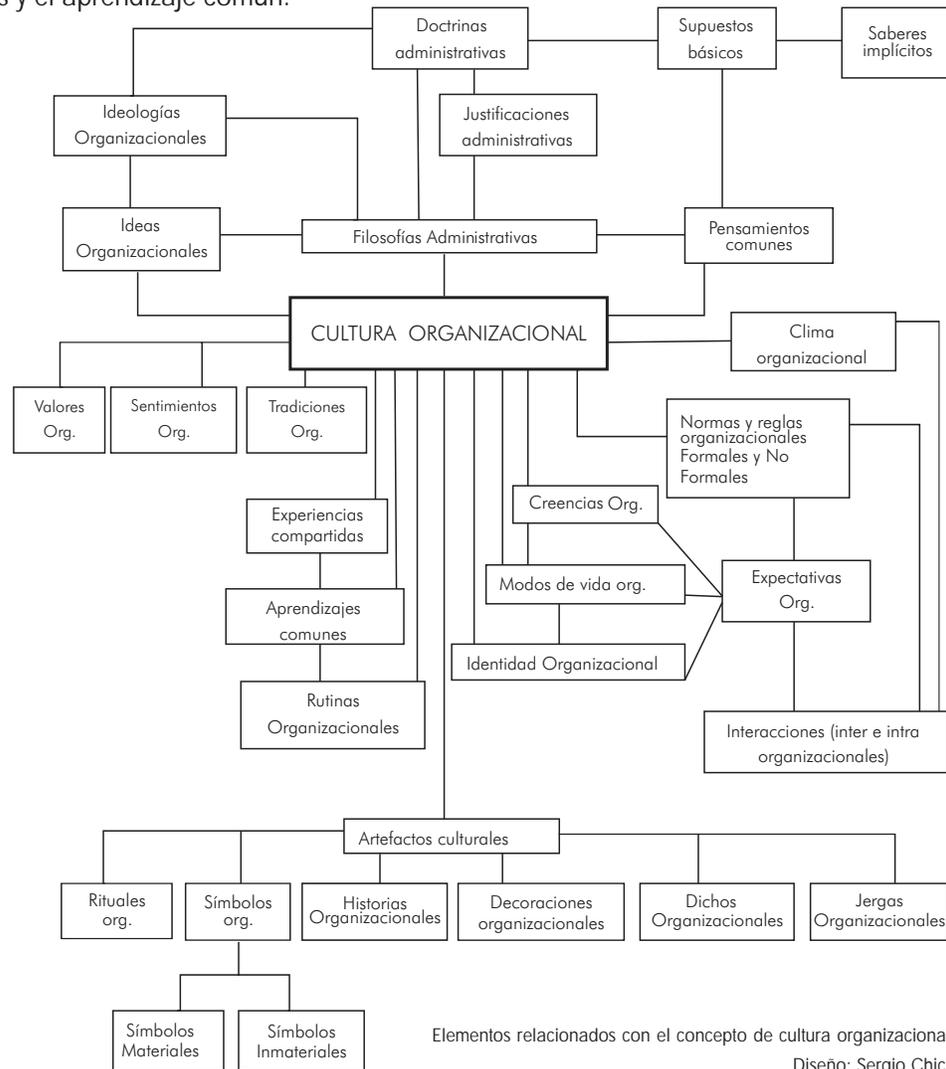
Desde los autores tratados, la cultura organizacional es un concepto complejo e interdisciplinario que relaciona diferentes términos y tipologías como son: la cultura administrativa, cultura empresarial, cultura corporativa, así como,

la cultura social y la cultura política. Su estudio se inicia formalmente con la pregunta de Elton Mayo (1945) respecto al papel y las repercusiones que tienen los valores, los sentimientos y las normas en los grupos que conforman una organización. Pregunta que es retomada por Edgar Schein (1988), con quien el concepto de cultura organizacional toma forma al ser caracterizado como un modelo de supuestos básicos compartidos que se tornan evidentes ante problemas organizacionales, en donde también afloran otros elementos comunes como son: los esquemas comunes de pensamiento, las creencias, los sentimientos, los valores y el aprendizaje común.

Existe una tendencia en estos autores, incluido Schein, de definir la cultura organizacional desde la caracterización y enumeración de sus elementos y funciones; producto del método inductivo imperante para su estudio instituido por Elton Mayo y perfeccionado por Schein, donde la cultura organizacional es estudiada desde casos organizacionales concretos y por niveles de análisis.

### Elementos de la cultura organizacional

Teniendo en cuenta la anterior revisión teórica respecto al concepto de cultura organizacional, se puede establecer que los elementos que se relacionan con la cultura organizacional son:



Elementos relacionados con el concepto de cultura organizacional. Diseño: Sergio Chica

## **Función de la cultura organizacional**

La revisión teórica del concepto de cultura organizacional, permite plantear como ésta presenta una funcionalidad organizacional:

- Motiva o limita las prácticas de la gerencia interna sobre el desarrollo de las políticas de una organización pública. Guy Peters (1999) – Cultura Administrativa
- Para competir en el mercado y para actuar consecuentemente. Toca (2005) – Cultura Corporativa
- Ofrecer a los clientes productos y servicios con valor agregado y de garantizar utilidades para la empresa. Toca (2005) – Cultura Corporativa
- Tiene cómo propósito el controlar y modelar a los empleados de una empresa. (Urrea: 2000). – Cultura Empresarial
- Estructura la descripción mental, tanto en los ciudadanos cómo en los funcionarios públicos, de lo que es y ha de ser el “buen gobierno” y la “administración apropiada” (Peters 1999). – Cultura Política
- Los valores políticos de una sociedad contribuyen con el moldeamiento de sus organizaciones públicas. (Peters 1999). – Cultura Política
- Los valores políticos de una sociedad contribuyen con la definición de los límites de la acción administrativa de las organizaciones públicas. (Peters 1999). – Cultura Política
- permite establecer criterios y reglas de acción para un mejor desempeño – de las organizaciones – en lo social (Peters) – Cultura Social
- Enfrentar problemas de adaptación externa e integración interna en las organizaciones. (Schein 1988).
- Enseñar a los nuevos miembros – de la organización- el (los) modo(s) correcto (s) de percibir, pensar y sentir... problemas relevantes a la organización. (Schein 1988).
- Moldear a sus miembros y establecer los parámetros de conducta en la organización o al entrar en relación con esta.
- Definir límites, estableciendo distinciones entre una organización y otra. (Etkin y Schvarstein 1992)
- Transmitir un sentido de identidad a los miembros de la organización. (Etkin y Schvarstein 1992)
- Facilitar la traducción, articulación, identificación e interiorización de los objetivos generales, respecto a los objetivos compartimentales e individuales en la organización. (Etkin y Schvarstein 1992)
- Tender a ser un silencioso sistema de control comportamental. (Etkin y Schvarstein 1992)

## **Cultura organizacional y clima organizacional**

En este punto, es importante señalar que la cultura organizacional y el clima organizacional no son conceptos similares, sino que, ellos son independientes. El clima organizacional es considerado por algunos autores como un elemento que se diferencia de la cultura organizacional, al ser éste, una percepción de las situaciones y entornos de la organización que se caracteriza por ser cambiante. En tanto que la cultura organizacional, es un componente organizacional que trasciende lo cognitivo y tiende a ser más permanente. (Toro, 1998)

## **Reflexión frente al concepto de cultura organizacional**

A partir de lo anterior, pero desde una mirada deductiva, la cultura organizacional puede ser definida también, como una construcción social de sentido que fundamenta la acción situacional de los actores organizacionales. La cultura organizacional como producto social, se relaciona con los supuestos y creencias que tienen en común los actores organizacionales y que son útiles para dar respuesta a situaciones problema. La cultura organizacional se evidencia en la acción situacional, entendiendo por esta, los comportamientos observables en la relación entre los actores en un determinado momento organizacional.

---

Es importante señalar que la cultura organizacional y el clima organizacional no son conceptos similares, sino que, ellos son independientes.

---

Desde esta propuesta la cultura organizacional presenta una doble función: una función orientativa de sentido y una función afectiva de sentido. Desde esta doble función, la cultura organizacional es un escenario de visibilidad de imágenes teleológicas de sentido que buscan orientar comportamientos al éxito de objetivos y metas organizacionales; así como, de imágenes que inciden en los sentimientos de los individuos y les permiten crear una percepción de lo que es agradable o desagradable, de lo amigable o no amigable, de lo grato o no grato, de lo atractivo o repulsivo, entre otras.

Esta mirada de la cultura organizacional desde la relación sentido – imagen, nos remite a la obra de Cornelius Castoriadis (1989), en la cual, el sentido – imagen se juega en los imaginarios, que corresponden a una representación determinada de imágenes que representan simbólicamente aquello que se requiere mantener y perpetuar. La cultura organizacional tiende por lo tanto a ser conservadora y a permitir un conjunto de representaciones que las organizaciones se dan para sí, desde donde:

- Se estructuran y definen roles y papeles organizacionales
- Se estructura un caudal simbólico
- Se estructuran ejercicios de poder
- Se organiza el tiempo y el espacio
- Se integran las ideas e imágenes de la organización en cuanto a todo lo que tiene que ver con ella
- Se inscriben los sueños y las esperanzas de la organización, respecto a su posible futuro

En la cultura organizacional convergen: la memoria organizacional (pasado) y la visión de la organización (futuro). Desde esta mirada también se puede vislumbrar un tercer aspecto que atraviesa la cultura organizacional, los saberes implícitos o el sentido común, los cuales emergen desde la memoria colectiva, permitiendo a las organizaciones construir imágenes de su entorno, de su mundo de vida, desde cómo lo ven y lo han visto los diferentes actores de la organización.

La cultura organizacional articula ritos, ideas y modos de acción desde la estructuración y ejercicio del poder. Donde se puede ver, cómo en el ejercicio del poder organizacional se busca monopolizar ciertos valores, sentimientos y tradiciones con el fin de controlar, dirigir y hacer rutinaria, repetible y predecible la acción del otro. De este modo, el ejercicio del poder organizacional pasa por la cultura organizacional donde se desarrolla una apropiación de artefactos culturales (Jergas, dichos, historias, rituales, decoraciones, héroes y símbolos materiales y no materiales) que transforman las conjugaciones de las relaciones de sentido y de poderío en una organización.

La cultura organizacional como construcción social de sentido, está orientada hacia la producción de representaciones globales de la organización y de todo aquello que se relaciona con ella, su entorno, su jerarquía, sus actores, sus procesos, su dirección, su control, su coordinación, su evaluación y sus conflictos, entre otros. A través de la cultura organizacional, una organización se siente a sí misma y a su entorno, se direcciona,

fragmenta, unifica y construye sus finalidades y principios fundamentales.

Desde la cultura organizacional, una organización designa su identidad elaborando una representación de sí misma, en la cual:

- Marca la distribución de los papeles y las posiciones organizacionales;
- Expresa e impone ciertas creencias comunes, fijando especialmente modelos de aprendizaje como el del "buen- o mal- jefe", del "buen - o mal - empleado", el del "valiente - o cobarde - líder", el del "buen - o mal - usuario", el del "buen - o mal - ciudadano". De esta forma se tiende a configurar una organización como una totalidad, como una ordenación de elementos donde cada cual tiene su orden, su "razón de ser o no ser en la organización".

La construcción de identidad organizacional, desde la cultura organizacional, es un factor clave en ésta. Designar una identidad organizacional es por consiguiente marcar su territorio y sus fronteras; definir sus relaciones con otras organizaciones, formar imágenes de amigos y enemigos, de rivales y aliados; del mismo modo, significa conservar y modelar los recuerdos pasados, así como proyectar hacia el futuro sus temores y esperanzas. Los modos de funcionamiento específicos de este tipo de representaciones en una organización se reflejan particularmente en sus medios de su protección y difusión, así como de su transmisión de una generación a otra.

La cultura organizacional es una fuerza reguladora de la vida organizacional. No sólo porque refleja la pertenencia o no de un miembro a una organización, sino también porque interviene en la definición de las reglas del juego de una organización, en la medida que expresa las maneras de cómo es su fragmentación; por ejemplo: en sexos, jerarquías o cargos y las maneras del ejercicio del poder.

### **Aproximaciones al concepto de cultura organizacional pública en Colombia**

Si bien el concepto de cultura organizacional no es nuevo en el campo del estudio de las organizaciones, su análisis e instrumentalización en Colombia, especialmente en los sectores públicos es relativamente reciente.

### **Estudios DAFP**

Desde el discurso institucional, El Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, ha elaborado diferentes documentos en la materia, que tienen como propósitos el: "...contribuir a la cualificación del talento humano como gestor de desarrollo y competitividad en el sector público... así como sugerir una guía básica (en pro)... de la elaboración de diagnósticos situacionales... e instrumentos de intervención." (DAFP, 2001). Estos procesos de análisis e instrumentalización se han desarrollado como un componente de los programas de bienestar y calidad de la vida laboral en las organizaciones públicas estatales.<sup>3</sup>

3 El bienestar y la calidad de la vida laboral de los funcionarios al servicio del Estado, es considerado como un subsistema de la gerencia de los recursos humanos, el cual está orientado al "fortalecimiento de procesos motivacionales, actitudinales y de comportamiento que inciden considerablemente en el desempeño y la productividad laboral" (DAFP, 2004). La calidad de la vida laboral se mide e interviene desde sus componentes: Cultura, Clima y Cambio organizacional (DAFP, 2005).

Estos documentos no tienen una pretensión teórica, por lo cual no desarrollan un estado del arte en la materia; (DAFP, 2001: 5) remiten a estudios relacionados que se caracterizan por ser investigaciones del campo empresarial, de la teoría general de las organizaciones y de la psicología organizacional, en donde se encuentra una reflexión precaria en torno a las organizaciones públicas (DAFP, 2001: 33 - 35). En los diferentes documentos en la materia del DAFP existe una reflexión frágil respecto a las organizaciones públicas y se da por sentado que los constructos teóricos como clima, cambio y cultura organizacional, son asimilables tanto para las organizaciones privadas lucrativas y no lucrativas como para las organizaciones públicas del estado. Aunque cabe resaltar que en el documento: "La calidad de vida laboral para una cultura de lo público: instrumentos para su gestión". (DAFP, 2004), se mencionan dos estudios sobre la cultura burocrática en Colombia. El primero fue realizado en el año de 1988, por el Departamento Administrativo del Servicio Civil, con el propósito de caracterizar al empleado oficial que laboraba para aquella época en Bogotá. <sup>4</sup> El segundo estudio fue elaborado en 1993 por el DAFP, con el fin de establecer la relación entre la cultura del servidor público y el bienestar social. <sup>5</sup>

El DAFP asume el concepto de cultura organizacional como un: "...conjunto de principios, normas, acciones y creencias, conscientes o inconscientes, que son compartidas, construidas y aprendidas por los integrantes de una organización a partir de su interacción social y que vienen a regular, a uniformizar la actuación colectiva de esa organización, logrando arraigo y permanencia." (DAFP, 2001: 16)

En este sentido, la cultura organizacional ha sido entendida como un componente que supone un carácter de permanencia y de cambio lento (inercia). La cultura organizacional, es tomada como un elemento conservador de la organización. <sup>6</sup>

El DAFP ha desarrollado un concepto de cultura organizacional basado en el enfoque analítico-cualitativo (DAFP, 2004: 41) que ha sido atribuido a Edgar Schein, expuesto algunos párrafos atrás, en el cual se da un especial énfasis a los artefactos culturales de la organización (Jergas, cuentos, historias, rituales, ceremonias, costumbres, metáforas, eslóganes, emblemas, decoración y símbolos verbales y no verbales) (Schein, 2002).

De acuerdo con los estudios del DAFP, la cultura organizacional estatal es diversa, varía de una entidad a otra y puede, y debe ser intervenida, puesto que "el cambio de valores, actitudes y hábitos de trabajo... promueven un mejor desempeño para el cumplimiento de los fines del Estado" (DAFP, 2005:9). La intervención se presenta con un carácter teleológico, en el cual existe una lógica de direccionamiento, ejecución, control y evaluación; en fin, un proceso de administración de la intervención cultural, en el cual se insertan una serie de instrumentos técnico – administrativos, que incorporan elementos de tipo cognitivo, emocional y conductual. Estos instrumentos tienen como objetivo, generar diagnósticos del estado de la organización, en donde se recalcan los aspectos negativos en cuanto a cultura organizacional y se construye el estado deseado, ideal o más favorable para la organización. (DAFP, 2005: 10)

4 En el estudio "Caracterización del Empleado Oficial que Labora en Bogotá". Departamento Administrativo del Servicio Civil. Rosa Jaramillo, 1988. "Se analizan variables del ámbito laboral, de la estructura jerárquica y normativa, la proyección social, relaciones interpersonales y el factor emocional con miras a detectar comportamientos, actitudes, necesidades y expectativas típicas del empleado en relación con su trabajo, el cual refleja una situación precaria de la cultura burocrática". (DAFP, 2004: 40)

5 En este estudio, "Caracterización de la Cultura del Servidor Público y su Relación con el Bienestar Social". Departamento Administrativo de la Función Pública, Fundación la Previsora, 1993. "Se analizan variables como la organización del trabajo, comunicación y participación, condiciones de trabajo, valoración del trabajo, integración y relación con los compañeros y la percepción sobre el sector público. De este estudio también existen resultados preocupantes sobre el clima y las condiciones de trabajo, así como sobre la percepción de ineficiencia, exceso de trámites, mala atención al público, despilfarro de recursos, politiquería, corrupción y falta de creatividad que se tiene sobre el sector público". (DAFP, 2004: 40)

6 Jean Jacques Chevallier, ha postulado cómo la administración (estatal), tiene una función conservadora, la cual es el mantenimiento de la cohesión o unidad social, la cual se sustenta históricamente y a partir de un código social dominante que fundamenta las bases institucionales del ejercicio de la misma administración (Chevallier, 66). En este sentido, la administración es un aparato que desarrolla relaciones sociales que repercuten en la prolongación de las lógicas del poder (político, económico, militar y social).

En la "Guía de intervención para la cultura organizacional, el clima laboral y el cambio organizacional" (DAFP, 2005), se plantea una serie de principios y valores generales para todas las organizacionales estatales, los cuales deben ser promovidos y en caso de estar ausentes, incorporados: "la lealtad, la confianza, la participación, la solidaridad, la comunicación, el ejemplo y la congruencia en las conductas" (DAFP, 2005:15). Estos principios y valores generales, los cuáles dicen estar acordes con la ciencia administrativa, dejan en duda su procedencia y la exclusión de otros principios generales, como los constitucionales<sup>7</sup>. ¿Por qué han de ser estos y no otros? Es la pregunta que se podría plantear en este punto.

Los instrumentos de intervención de la cultura organizacional, son del mismo tipo que los sugeridos por Schein y otros autores para las organizaciones del ámbito privado. Como son: Los Seminarios – Taller; las estrategias pedagógicas con mediaciones lúdicas, las jornadas de reflexión y espacios de encuentro para dar respuesta a problemas organizacionales, ejercicios y dinámicas de Integración y las técnicas de intervención psicosocial, con el propósito de detectar las relaciones de poder y las capacidades de influencia de grupos e individuos en la organización<sup>8</sup> (DAFP, 2005: 17). Se suman a los anteriores instrumentos, la elaboración de documentos narrativos, que pueden ser realizados mediante concursos, en donde se de cuenta de: los mitos, historias, rituales, héroes y demás artefactos culturales de la organización (DAFP, 2005: 18–23).

El DAFP, en su documento "cultura organizacional" (DAFP, 2003), plantea otros instrumentos de diagnóstico e intervención de la cultura organizacional, aparte del método Schein: a) Las técnicas etnográficas, en donde se resaltan las técnicas de observación simple, la observación participante, las historias de vida, los conversatorios, la entrevista abierta y cerrada (dirigida mediante cuestionarios), y el suministro de información por parte de informantes privilegiados,<sup>9</sup> b) La encuesta, c) Soportes documentales; como fuente de información y de análisis: informes, manuales, reglamentos, organigramas, y otros documentos de circulación interna: periódicos, revistas, folletos, etc.

El DAFP a partir de la puesta en marcha de los procesos para la renovación de la Administración Pública, PRAP en el 2002,<sup>10</sup> ha visto la intervención en la calidad de la vida laboral (en sus componentes: cultura organizacional, clima organizacional y cambio organizacional), como una estrategia que se armoniza con una "nueva cultura gerencial de administración de lo público". En la cual debe primar la renovación de la administración pública, los principios de la austeridad, la eficacia y eficiencia, la gestión por resultados, y la flexibilidad administrativa (Conpes 3248, 2003). Principios que se presentan como fundamentos del "Estado Comunitario".

## Otros estudios y un caso relacionado con la cultura organizacional estatal en Colombia

### Grupo de culturas corporativas y perdurabilidad empresarial (Universidad Externado de Colombia)

El grupo de culturas corporativas y perdurabilidad empresarial, adscrito al centro de gestión humana y organizaciones, de la facultad de empresas de la Universidad Externado de Colombia, presentó en el año 2005 dos investigaciones

7 La Constitución de Colombia de 1991, en su artículo 209, establece como principios de la función administrativa, los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Los cuales son generales y de obligatorio cumplimiento para todas las organizaciones estatales y no estatales con funciones públicas.

8 Este listado de instrumentos de intervención cultural se basa, en buena parte, en el documento "Herramientas para la transformación de la administración pública. Guía para la formación en valores en los servidores públicos", elaborado por Presidencia de la República en 1999.

9 "Los informantes privilegiados, reconocidos como aquellas personas existentes dentro de los grupos y que por experiencia o preparación pueden suministrar la información más completa, fidedigna y útil acerca de los aspectos sobresalientes de la vida ese grupo". (DAFP, 2003: 26)

10 CONPES 3248 de 2003.

---

El DAFP a partir de la puesta en marcha de los procesos para la renovación de la Administración Pública, PRAP en el 2002, ha visto la intervención en la calidad de la vida laboral.

---

sobre la cultura organizacional en organizaciones del Estado, en las cuales se presentan formas e instrumentos de caracterización de la cultura organizacional.

La primera investigación, presentada por Pardo y Montaña: "La caracterización de la cultura corporativa de la dirección general de cobranzas de BANCAFÉ", plantea la importancia e impacto que tiene la cultura organizacional en la perdurabilidad de las organizaciones (Pardo y Montaña, 2005:22). Esta investigación está dividida en tres partes en donde se aborda el concepto de cultura corporativa y organizacional; se analiza la información recopilada en BANCAFÉ desde las encuestas realizadas y las expresiones, comentarios y charlas informales adelantadas con algunas personas de la organización, finalmente se hace énfasis en la categoría del cambio organizacional, pues BANCAFÉ se encontraba en un proceso de transformación para esa época.<sup>11</sup>

La metodología empleada en esta investigación fue de carácter descriptivo, se empleó un instrumento tipo encuesta compuesto por 55 preguntas "las cuales hacen referencia a las variables que componen la cultura corporativa" (Pardo y Montaña, 2005: 27), estas son: Historia de la empresa (organización), clima organizacional, valores organizacionales, comunicación organizacional, estructura organizacional y potencia de cambio. Estas variables se basan en el trabajo de Olga Anzola (2003) y Senge (2000), en donde los conceptos de cultura organizacional y corporativa se ven como si fuesen sinónimos y no los diferencia Anzola (2003). La cultura corporativa, desde Anzola (2003), se orienta a la productividad y a la diferenciación empresarial para competir y actuar conforme a sus creencias y valores en los mercados. Esta investigación con-

cluye que la variable comunicación organizacional "es el hilo conductor de los procesos y prácticas organizacionales, por lo que puede convertirse en facilitadora u obstaculizadora del logro de los objetivos de la empresa" (Pardo y Montaña, 2005: 30).

La segunda investigación fue adelantada por Claudia Medina (2005), "Diseño de un instrumento para caracterizar la cultura organizacional de una empresa del Estado", propone un instrumento tipo encuesta que considera cuatro categorías para acercarse a la cultura organizacional, éstas son: Estructura organizacional, clima organizacional, valores organizacionales y comunicación organizacional. Al igual que la anterior investigación, su referencia teórica esta basada en el trabajo de Anzola (2002) y la aplicación o prueba piloto del instrumento señalado se realizó en la Caja de Previsión Social de Comunicaciones, CAPRECOM,<sup>12</sup> con la colaboración de 20 funcionarios de esa organización estatal colombiana. El instrumento "consta de 155 preguntas distribuidas de la siguiente manera: 144 preguntas (92,9 %) con cuatro posibilidades de respuesta

**11** BANCAFÉ es una institución financiera colombiana, que para el año 2005 era de carácter estatal. Para finales del año 2005 Bancafé fue transformada a Gran banco – Bancafé con el propósito de sanear su pasivo pensional y finalmente fue privatizada en el año 2006 por parte de la administración Uribe.

**12** "La Caja de Previsión Social de Comunicaciones, CAPRECOM, es una entidad (estatal) creada por la ley 82 de 1912... y transformada, por virtud de la ley 314 de 1996, es una empresa industrial y comercial del estado del orden nacional, vinculada al ministerio de comunicaciones, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente..." (Medina Rincón, 2005).

(siempre, periódicamente, muy de vez en cuando, nunca); seis preguntas abiertas (3,87) para cada una de las variables (excepto comunicación) que permiten completar la información obtenida en las 144 preguntas cerradas y, por último, se hacen cinco preguntas (3,22) con opción múltiple de respuesta" (Medina Rincón, 2005). Este instrumento de caracterización de la cultura organizacional de una organización estatal, plantea un proceso diagnóstico que permitiría a las organizaciones diseñar programas de intervención y ajuste organizacional entre las necesidades individuales, los objetivos de la organización y las demandas de su entorno (Medina Rincón, 2005: 57).

### Un caso relacionado: Cultura Ciudadana y Administrativa.

El profesor Paul Bromberg,<sup>13</sup> quien se desempeñó como alcalde de la ciudad de Bogotá, en el periodo comprendido de 1995 a 1997 y quien fue un actor determinante en la política pública de cultura ciudadana y administrativa de la administración del alcalde Antanas Mockus (1995 – 1997 y 2000 – 2004). Plantea que la cultura es todo aquello que se transmite de una generación a otra por medios no genéticos. Desde este concepto podemos inferir que la reproducción cultural es un problema educacional en el que se proyectan principalmente los valores, creencias, sentimientos, costumbres, tradiciones, mitos, rituales, artefactos culturales de una sociedad (lenguaje, Jergas, dichos, historias, rituales, símbolos, etc.) representaciones simbólicas (materiales e inmateriales) modos de vida, pensamientos co-

munes, experiencias compartidas, el aprendizaje común y las expectativas del individuo frente a la sociedad y viceversa.

La cultura entendida como una relación ínter subjetiva, sociedad – individuo, se plantea como una representación, que configura por un lado el deseo de reconocimiento o visibilidad social positiva, el prestigio, y por el otro, el temor a la sanción social o a la visibilidad negativa, la vergüenza.

La cultura se define desde una construcción social de sentido que fundamenta la acción situacional de los actores sociales. La cultura ciudadana como producto social se relaciona con los supuestos y creencias que tienen en común los actores sociales y que son útiles para aprender a darle respuesta a situaciones problema (como lo fue la crisis del agua). La cultura ciudadana se evidencia en la acción situacional, entendiendo por esta, los comportamientos observables en la relación entre los actores en un determinado contexto social.

Para el profesor Bromberg, la cultura administrativa es propia de los actores organizacionales del aparato de Estado, quienes también juegan como ciudadanos. En este sentido cultura ciudadana y cultura administrativa van de la mano, siendo la primera contenedora de la segunda.

Bromberg parte de un discurso de modernidad, expuesto por Mockus, que delimita las relaciones de cultura, moral y ley desde la pregunta por el

13 Este apartado se elaboró a partir de la conferencia magistral del profesor Paul Bromberg dictada en la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, para los estudiantes de la Maestría en Administración pública. Primer semestre. 2007.

individuo. Tanto la ley, la moral y la cultura castigan y premian. La primera: la ley, castiga con la sanción explícita como cárcel, detención o multas y premia con derechos desprendidos de su cumplimiento. La segunda: la moral, castiga con el remordimiento, con el malestar o con la culpa individual y premia con la auto satisfacción. Y, por último, la cultura premia con el reconocimiento, con el prestigio y castiga y sanciona con la exclusión, la sanción social, la censura, el rechazo y la vergüenza.

La ley, la moral y la cultura, son tres sistemas regulatorios que funcionan con relativa independencia. Encontrando que el más exigente de todos es la moral, seguido por la cultura y finalmente la ley. En este sentido, conforme a los planteamientos de Mockus, solo se debe aplicar la ley cuando fallan las barreras de la moral o de la cultura. Las personas tienden a ser limitadas, reguladas y disuadidas más por su propia moral y por las reglas culturales de su comunidad referencial, que por el temor a las sanciones legales. Lo cual aplica en el Estado para el funcionario – ciudadano, según Bromberg y Mockus.

Retornando al asunto de la cultura ciudadana - administrativa, Bromberg plantea que la cultura ciudadana y la administrativa son cambios de rutinas, un proceso de ingeniería. Él plantea que su visión de cultura ciudadana se diferencia de la de Mockus en que él ve la ciudad y la administración como un laboratorio, por ser Físico de formación y que Mockus las ve como un aula por ser matemático. Para él los elementos de la cultura se construyen, se miden, se evalúan, se intervienen y se regulan.

Si la cultura ciudadana y la administrativa son un cambio de rutinas en la vida cotidiana de la ciudad y la organización estatal, entonces la acción de gobierno, según Bromberg, será romper con la rutina que sea contraria a los objetivos de la ciudad y la organización estatal, como lo fue el

ahorro de agua en la primera administración Mockus, que tenía como fin evitar el racionamiento de agua producto del derrumbe de uno de los túneles principales que irriga del preciado líquido a Bogotá.

El cambio de rutinas ante una crisis y la creación de nuevas rutinas que persisten, superada ésta, constituyen el valor real que construye la cultura ciudadana y administrativa. Bromberg, atribuye que fue gracias a esta crisis que se evidenció el cambio cultural y administrativo de la ciudad y sus utilidades prácticas.

El programa de Cultura Ciudadana y administrativa, entendido por el profesor Bromberg como un subconjunto de la primera, liderado en compañía con el alcalde Mockus desde el Instituto de Cultura y turismo, es un caso exitoso de gestión en la medida que incidió en la construcción de un imaginario compartido de ciudad y de administración, planteó supuestos y convenciones sociales compartidas, que han hecho de Bogotá una ciudad mucho más fértil en todas sus dimensiones (Campos, 1998).

## Conclusiones

La cultura organizacional es un componente complejo que tiende a ser estudiado desde su función y estructura a partir del estudio de casos organizacionales concretos. El método de análisis inductivo empleado, modificado y perfeccionado en Colombia, en cuanto a estudios de cultura organizacional estatal, ha sido el método Schein; lo demuestran los estudios en la materia del DAFP y los del grupo de culturas corporativas y perdurabilidad empresarial, adscrito al centro de gestión humana y organizaciones de la Facultad de Empresas de la Universidad Externado de Colombia.

Por otro lado, al abordar la cultura organizacional como producto social desde la acción situacional ante problemas organizacionales relevantes, se constituye en un escenario de visibilidad de imágenes teleológicas de sentido que se establecen desde proyectos ideológicos como se evidencia en el caso de la cultura ciudadana y administrativa de la administración Mockus en la ciudad de Bogotá. Donde, cabe preguntarse por la puesta en uso de los instrumentos que insertan y visibilizan los elementos y funciones de la cultura organizacional desde un proyecto ideológico de cultura organizacional. Esta pregunta puede ser abordada desde la relación tecnología administrativa y cultura organizacional.

## Bibliografía

**ANZOLA MORALES**, Olga Lucia. (2002) Caracterizando la cultura organizacional. Revista sotovento, Serie I, No 6, Facultad de administración de empresas, Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Colombia.

——— (2003) **Una mirada de la cultura corporativa**. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Colombia.

**BARRERA**, Elsy Luz; **BEDOYA**, Jenny; **RODRIGUEZ**, Jairo. (2006) Organización e Institución, dos conceptos dentro de un continuo. En: Revista Administración y Desarrollo. No. 44. Facultad de Investigaciones. Bogotá. ESAP.

**BOZEMAN**, Barry. (1998) Todas las organizaciones son públicas. Fondo de Cultura Económica, México.

**CAMPOS**, Yesid. Observatorio de cultura urbana: una experiencia de observación e investigación sobre la ciudad. (1998) En: Yesid Campos e Ismael Ortiz (compiladores), La ciudad observada, Tercer Mundo Editores, Observatorio de Cultura Urbana, Bogotá.

**CASTORIADIS**, Cornelius. (1983) La institución imaginaria de la sociedad: Marxismo y teoría revolucionaria. Tusquets. Buenos Aires, Argentina.

——— (1989) **La institución imaginaria de la sociedad**: El imaginario social y sociedad. Tusquets. Buenos Aires, Argentina.

**CHEVALIER**, Jacques y **LOSCHAK**, Daniele. Ciencia Administrativa. Instituto Nacional de Administración Pública. Francia.

——— (1983) **La Ciencia Administrativa**. INAP. Fondo de Cultura Económica. México.

——— (1980) **La ciencia Administrativa**: Teoría general de las instituciones administrativas Volúmen I. 1980

**CHIAVENATO**, Adalberto. (1994) Administración de Recursos Humanos. Mac Graw – Hill. Bogotá.

——— (1989) **Introducción a la Teoría General de la Administración**. México. Mc. Graw – Hill. México.

**CHICA VÉLEZ**, Sergio Alberto. (2000) Análisis etnográficos de la construcción de artefactos tecnológicos administrativos desde sus trayectorias de uso. ESAP. Colombia.

——— (2006) **El rompecabezas de lo público**. En: Revista Polémica. ESAP. Colombia. No 6.

**Consejo Nacional de Política Económica y Social**. Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3248. Programa de Renovación de la Administración Pública. República de Colombia. 2003

**Departamento Administrativo de la Función pública**, DAFP, Fundación la Previsora. Caracterización de la Cultura del Servidor Público y su Relación con el Bienestar Social. República de Colombia. Bogotá. 1993.

- **Clima Organizacional.** República de Colombia. Bogotá. 2001.
- **Cultura Organizacional.** República de Colombia. Bogotá. 2003.
- **Guía de intervención:** Cultura, Clima y Cambio Organizacional. República de Colombia. Bogotá. 2005.
- **La calidad de vida laboral para una cultura de lo público:** Instrumentos para su Gestión. República de Colombia. Bogotá. 2004.
- Departamento Administrativo del Servicio Civil,** DASC – Antiguo DAFP-. JARAMILLO Rosa. Caracterización del Empleado Oficial que Labora en Bogotá. República de Colombia. 1988.
- DIMAGGIO,** Paul y **POWELL,** Walter. (1999) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Fondo de Cultura Económica, México.
- DRUCKER,** Peter. (1986) Administración por resultados. La era de la discontinuidad: las Pautas a Nuestra Sociedad Cambiante. USA.
- ETKIN,** Jorge y **SCHVARSTEIN,** Leonardo. (1992) Identidad de las organizaciones. Invariancia y cambio. Paidós, Buenos Aires.
- ETZIONI,** Amitai. (1965) Organizaciones Modernas. Ed. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana. México.
- FAYOL,** Henri. (2000) Principios generales de administración. En: **HARWOOD,** Merrill, Clásicos de la administración. Noriega editores. México.
- FEFFER,** Jeffrey. (2000) Nuevos rumbos en la teoría de las organizaciones. México. 2000
- GANTT,** Henry Laurence. (2000) Entrenamiento de los obreros en hábitos de diligencia y colaboración. En: **HARWOOD,** Merrill. Clásicos de la administración. Noriega editores. México.
- GARCÍA S.** y **DOLAN S.** (1997) La dirección por valores. Editorial Mc Graw – Hill. España. 1997
- GONZALEZ CASANOVA,** Pablo. (2004) Las Nuevas Ciencias y las Humanidades. De la academia a la política. Anthropos. España.
- GONZALEZ SALAS,** Edgar. (1997) El laberinto institucional colombiano 1974 – 1994. Fundamentos de Administración Pública. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Bogotá. Colombia.
- GUY,** Peters, (1999) La Política de la burocracia. Fondo de Cultura Económica. México.
- HAMMERSLEY,** Maryn y **ATKINSON,** Paul. (1983) Etnografía. Métodos de Investigación. Ed. Paidós. España.
- HARWOOD,** Merrill, (2000) Clásicos de la administración. Noriega editores. México.
- MAYO,** George Elton. (1945) Problemas sociales de una civilización industrial. Escuela Superior de Administración de Empresas, Universidad de Harvard, Boston, EE.UU.

**MEDENA RINCÓN**, Claudia Cecilia. (2005) Diseño de un instrumento para caracterizar la cultura organizacional de una empresa del Estado. En: Revista Vento Sota. Facultad de Administración de Empresas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Colombia.

**METCALFE**, Henry. (1885) The cost of manufactures and the administration of workshops, public and private. New York. EE.UU.

**MOORE**, Mark. (1995) Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona. España. Ediciones Paidós Iberica.

**MOTTA**, Paulo Roberto. (1996) La ciencia y el arte de ser dirigente.

**PARDO BAQUERO**, Clara Maritza y **MONTAÑA CHÁNGATE** Shirley. (2005) La caracterización de la cultura corporativa de la dirección general de cobranzas de Bancafé. Revista Vento Sota. Facultad de Administración de Empresas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Colombia.

**PARKER FOLLET**, Mary. (2000) La administración como profesión. En: **HARWOOD**, Merrill. Clásicos de la administración. Noriega editores. México.

——— (2000) **Los elementos esenciales del mando**. En: **HARWOOD**, Merrill. Clásicos de la administración. Noriega editores. México.

——— (2000) **Coordinación**. En: **HARWOOD**, Merrill. Clásicos de la administración. Noriega editores. México.

**RAMIÓ MATAS**, Charles. (2001) Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelos de Estado y cultura institucional. CLAD.

**ROBBINS**, S. (1999) Comportamiento Organizacional. Octava edición, México. Prentice Hall.

**SCHEIN**, Edgar. (1985) Organizational culture and leadership. USA.

——— (2002) **La cultura empresarial y el liderazgo**, una visión dinámica.

**TAYLOR**, Frederick W. (2000) Administración Científica. En: **HARWOOD**, Merrill, Clásicos de la administración. Noriega editores. México.

——— (2000) **Los principios de administración científica**. En: **HARWOOD**, Merrill, Clásicos de la administración. Noriega editores. México.

**TOCA**, Claudia. (2006) Proyecto de investigación: "En torno a la medición de la cultura en cuatro ministerios Colombianos". Presentado en la facultad de investigaciones ESAP. Documento impreso.

**TORO**, Álvarez F. (1998) Distinciones y relaciones entre clima, motivación, satisfacción y cultura organizacional. En: Revista Interamericana de Psicología Ocupacional. Vol. 17. N° 2.

**URREA GIRALDO**, Fernando. (2000) Innovación y cultura de las organizaciones en tres regiones de Colombia. COLCIENCIAS – Corporación calidad. Bogotá.

# Del principio de simpatía en la conciencia humana universal.<sup>1</sup>

Ángel Emilio Muñoz Cardona.\*



Imagen: [blog.utpl.edu.ec](http://blog.utpl.edu.ec)

# DEL PRINCIPIO DE SIMPATÍA EN LA CONCIENCIA HUMANA UNIVERSAL.<sup>1</sup>

“Los pueblos en los que la juventud no piensa, por miedo al error y a la duda, están destinados a ser colonias”

Fernando González.  
(1895-1964)

## Resumen.

El verdadero objetivo de la globalización es el de lograr un capitalismo más social a escala mundial, en otras palabras, la característica de los ciudadanos y de los gobiernos de países civilizados es la capacidad de cooperar y de ayudarse mutuamente; de allí la existencia de organismos internacionales preocupados por la reducción de la pobreza y la condena a la violación a los derechos humanos. De esta manera, la solidaridad milenaria del mundo globalizado se afirma como “la única cierta y definitiva regla de conducta moral de mayor felicidad”. El fin del presente ensayo es motivar la reflexión en pos de la urgente necesidad de una estrecha solidaridad mundial en pro del bienestar y de la reducción de la pobreza. En últimas, ¿cui prodest?, es decir, ¿a quién aprovecha?, la desunión y el egoísmo internacional.

## Palabras claves.

Capitalismo social, globalización, simpatía, plaza mayor y soberanía.

## Clasificación JEL.

O15, N96, H10.

## Abstract.

The real goal of globalization is to achieve a more social capitalism on a global scale, in other words, the characteristic of the citizens and the governments of civilized countries is the ability to cooperate and help each other, hence the existence of international concern about the reduction of poverty and condemning the violation of human rights. In this way, solidarity milenaria globalized world of states as “the only true and final rule of moral conduct greatest happiness.” The purpose of this essay is to encourage reflection in pursuit of the urgent need for a strong global partnership for the welfare and poverty reduction. At last, carefully cui prodest? Is, Who takes?, the international division and selfishness.

## Key words.

Social capitalism, globalization and sympathy, square and sovereignty

## JEL classification.

O15, N96, H10.

\* Economista de la Universidad de Antioquia, Especialista en Economía del Sector Público de la Universidad Autónoma, Magíster en Filosofía de la Universidad de Antioquia. Aspirante al título de Doctor en Filosofía de la Universidad Pontificia Bolivariana. Docente de planta de la Escuela Superior de Administración Pública e investigador de la Universidad de Antioquia. Fundador de la Revista MIPyMe. angelemil@gmail.com.

<sup>1</sup> A principios del segundo semestre del 2008 la Universidad Pontificia Bolivariana llevo a cabo el Congreso Internacional Identidad y Cultura Hispanoamericana. Después de escuchar la ponencia del Ph.D Luis Fernando Fernández Ochoa “España, Plaza Mayor de Hispanoamérica.” de la Universidad Complutense y los diferentes comentarios que tan rica propuesta generó incluso en el periódico el Colombiano de Medellín por el juicio Ph.D José Guillermo Anjel Rendó de la Universidad Pontificia Bolivariana. Nació la idea de escribir el presente ensayo como respuesta de apoyo al enriquecimiento cultural de integración solidaria entre los países de habla hispana que el filósofo antioqueño Luis Fernando Fernández Ochoa propusiera. El Ph.D Fernández Ochoa es Decano de la Escuela de Filosofía en La Universidad Pontificia Bolivariana, correos electrónicos luis.fernandez@upb.edu.co y lufo@une.net.co.

---

La característica principal del siglo XXI es la globalización y la integración económica entre los países, es la conformación de grandes bloques de naciones, en otras palabras, es el rompimiento de las fronteras políticas.

---

## Introducción.

Para hablar “**Del principio de simpatía en la conciencia humana universal**”, es necesario tomar en cuenta como los hechos de crisis social, política y económica mundial intentan como mecanismo para salir avantes de la unión solidaria internacional, cada vez es un lugar común ver como la prensa internacional y los organismos internacionales denuncian violaciones a los derechos humanos en distintos países del globo, lo que moviliza ayudas internacionales de ciudadanos del mundo, que velan por el bienestar universal, producto quizás, del desarrollo en la información, la tecnología y la electrónica que acerca a los pueblos o a los ciudadanos de todo el mundo y los hace más solidarios en su sentir simpatético.

Se tomará como ejemplo la propuesta cultural “España, Plaza Mayor de Hispanoamérica.” del filósofo moral, Luis Fernando Fernández Ochoa, de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín a partir del concepto de solidaridad millleana<sup>2</sup>. Para el filósofo antioqueño, los países de habla hispana al igual que para el filósofo español, Julián Marías, deben reconocer su afinidad e identidad saberse miembros de una misma familia consistente en una lengua común, una historia compartida durante tres siglos, formas sociales, costumbres, lecturas, creencias, estilos de vida similares que nos facilita, incluso, el entendernos a media palabra, somos hermanos e hijos de un ancestro común. Es hora de abandonar el reproche y los resentimientos; es necesario dejar de lado el complejo latino de sentirse

víctima, como si fuéramos el único pueblo del mundo que a través de su historia sufrió invasiones, saqueos, esclavitud, dictaduras y grandes pérdidas culturales.

## 1. Del significado de plaza mayor.

El concepto español de plaza mayor en Hispanoamérica fue plasmado en su arquitectura urbana colonial el cual da cuenta de la existencia de un gran centro vital alrededor del cual se entretienen los valores fundamentales de la comunidad como son la iglesia, la casa curial o consistorial, la casa cultural, el teatro, la notaría, la alcaldía, la caja de ahorros o de custodia del dinero, los toldos comerciales, el centro popular de reuniones, las cantinas y el parque central. Es el ágora griego del encuentro donde todos los ciudadanos se reúnen para el reconocimiento de cada uno como ser vivo y como persona, contarse experiencias, transmitir saberes, creencias, discutir puntos de vista o costumbres, comprar y vender. Cada una de estas instituciones sociales forma la plaza mayor donde se muestran, enseñan y amplían los valores culturales que definen a la comunidad.

El maestro Luis López de Mesa (1884- 1967) indagaba al público en una de sus conferencias en el Paraninfo de la Universidad de Antioquia,

2 Reflexión que sirve para fortalecer la demostración de la hipótesis del trabajo de investigación doctoral de manera práctica, al abordar problemas de gran actualidad. El abandono del *homo oeconomicus* como un ser exclusivamente egoísta por naturaleza en sus acciones, queda en entre dicho con los casos aquí planteados; ya que el hombre por ser social y comunitario es igualmente por naturaleza solidario, empático y cooperativo.

3 El arquitecto Ariel Escobar Llano fue el gestor y director del proyecto de construir la Ciudad Universitaria de la Universidad de Antioquia entre los años 1964-1968 con recursos en calidad de préstamo por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. La letra en cursiva son apuntes propios de aclaración.

según narra el arquitecto Ariel Escobar Llano<sup>3</sup>, lo siguiente:

"¿Saben cómo se forma un griego? – a renglón seguido dio la explicación: "El niño griego salía de su casa en dirección a la plaza pública." -al ágora o plaza mayor- "En su recorrido ve a un hombre sentado en el suelo con un farol y diciendo cosas que el niño no entiende pero que le inquietan por la figura de la persona que las dice y por la cara de los oyentes. El niño pregunta: ¿y quién es ese señor? Y alguien le responde: ése es Diógenes, el filósofo. En otra esquina, el niño pregunta por la identidad de otro hombre que discute, interroga e increpa a un grupo de personas: ¿y quién es ése? Y alguien responde: ése es Sócrates, otro filósofo. Más adelante, el niño se arrima a un taller donde tocan música, están pintando y esculpiendo obras de arte. ¿Y quién es ése señor? Y alguien responde: ése es Praxiteles, el escultor, en compañía de sus discípulos. Inquieto por todo lo que ha visto y oído, el niño regresa a casa. ¿Y quién es ése niño?, -pregunto nuevamente al auditorio el maestro Luís López de Mesa, a lo que él mismo respondió- es la pregunta que se puede hacer cualquier persona. 'Un griego, es la respuesta simple y llana. Un griego en el pleno sentido de la palabra.'" (Escobar, 2008, p. 14-15).

De esta manera, el ambiente social de la plaza mayor contribuye a la formación cultural y educación del ciudadano. Es un lugar para el encuentro de ideas y de visiones, para el dialogo franco y abierto, para la asistencia mutua, es decir, para la simpatía pública; así es como lo entienden el filósofo antioqueño y español con su propuesta cultural de acercamiento filial.

Para el profesor Luís López de Mesa el progreso del hombre debe estar sustentado en cuatro principios: el vigor de la raza, el vigor de la economía, el vigor de la educación y el vigor de la voluntad creadora. Todo hombre tiene una misión histórica que cumplir y es la de ser parte de una conciencia humana universal. Todo pueblo es una cultura, un ideal y no mera porción de raza o parcela de territorio.<sup>4</sup> En otras palabras, el futuro de una comunidad, un pueblo o un país depende del esfuerzo común de todos sus ciudadanos, de la fraternidad de otros pueblos, de la asimilación tecnológica y de los progresos alcanzados por otras culturas en bienestar social, político y económico que sirvan y puedan ser aplicados en pro del bien público.

Del reconocimiento intercultural, del respeto por las mismas, de los aportes que los diferentes pueblos se hacen para bien mutuo y progreso de todos sus ciudadanos.

## 2. Cómo entender la globalización en el siglo XXI.

La característica principal del siglo XXI es la globalización y la integración económica entre los países, es la conformación de grandes bloques de naciones, en otras palabras, es el rompimiento de las fronteras políticas y la ampliación de las zonas geográficas. La globalización además de la interdependencia en los hechos económicos (producción, distribución, consumo de bienes y servicios) significa la universalización de principios morales comunes a todos los países y ciudadanos del mundo como los del respeto a la vida, a la libertad y a la justicia. Significa transferencia de conocimientos, tanto en el uso tecnológico como de las maneras para combatir las violacio-

<sup>4</sup> "El objetivo de *La civilización contemporánea* era la descripción de los siglos XIX y XX y la presentación de algunas estrategias para superarla en los países de la América española. López de Mesa encuentra que la cultura occidental está en apuros y que el siglo XX posee «instituciones, costumbres y tendencias en vía de reevaluación». Con agudeza encuentra que estamos marcados por el signo de la modernidad, por la inquietud y el cambio permanentes. A diferencia del mundo antiguo que se desarrollaba con prodigiosa lentitud de repetición en repetición, el espíritu de los hombres y mujeres actuales se halla sujeto a un movimiento acelerado. Todo es efímero y nada logra fijarse para orientar la conducta de los actores. Los modos de vida, las instituciones, las ideologías, las formas de conocimiento han perdido estabilidad y armonía. Los valores más preciados se han hecho móviles e inasibles y los dogmas que anteriormente conferían sentido a la existencia hoy son cosas del pasado. A ello se suma la angustia que agita el ánimo de los pensadores ante la caída del racionalismo filosófico y la quiebra de la ciencia orientada por el ayer dominante esquema de la mecánica clásica." Tomado de la Biblioteca Luis Ángel Arango, página web: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/credencial/julio1997/9103.htm>

rencia de conocimientos, tanto en el uso tecnológico como de las maneras para combatir las violaciones a los derechos humanos.

La globalización en el siglo XXI más que en ningún otro siglo significa la búsqueda civilizada o compartida por todos los ciudadanos del bienestar general o universal.<sup>5</sup> Los altos desarrollos en la tecnología de la información, la robótica y la electrónica han facilitado la consolidación de algunos principios de igualdad como lo son, por ejemplo: la no discriminación del trabajo por el género; la condena internacional al secuestro, al maltrato infantil, el rechazo a la guerra y a la producción de armas de destrucción masiva, entre otros.<sup>6</sup> Avances en el conocimiento que procediendo de ciudadanos de países altamente desarrollados intentan beneficiar a toda la humanidad,<sup>7</sup> tales son por ejemplo: los avances en la medicina, la ingeniería, la educación virtual y en medios de transporte masivo.

Sin la globalización de los conocimientos de las artes y de las ciencias los países ricos serían ajenos al drama de las poblaciones de los países pobres, no habría lugar a la simpatía y menos a la solidaridad, los actos de la benevolencia podrían llegar a ser ajenos. Gracias a los desarrollos tecnológicos alcanzados en los medios de información es posible que más ciudadanos conozcan, sientan como suyo el drama de pobreza y de dolor que otros ciudadanos del mundo viven, por lo que intentan a través de organizaciones internacionales ayudar, bien por medio de fundaciones, organizaciones solidarias o de cumbres políticas,<sup>8</sup> transferencias monetarias, asesorías, capacitaciones, entre otras medidas que les ayuden a salir avantes. En otras palabras, la globalización además del intercambio de mercancías y de conocimiento fomenta la benevolencia a gran escala; una fuerza civil en pro de la disminución de la pobreza, haciéndola menos onerosa y por tanto, más humana.

El economista y filósofo moral hindú Amartya Sen afirma:

“Rechazar la globalización de la ciencia y de la tecnología por estimar que re-

presenta la influencia e imperialismo occidentales no solamente implicaría desconocer las contribuciones globales, (...), sino que constituiría igualmente una decisión práctica poco sabia, habida cuenta de la posibilidad que podría tener el mundo entero de beneficiarse con el proceso.” (Sen y Kliksberg 2007, p. 15)

Sería negar a los desvalidos y a los ciudadanos más pobres la oportunidad de autorrealización, de encontrar nuevas alternativas que le permitan superar la pobreza y mejorar sus condiciones de vida. Para entender la globalización es necesario primero que todo comprendernos como seres interdependientes, proceso en el cual cada cultura es igualmente importante y lo es porque cada individuo, desde la ética del cuidado, busca para sí como para el conjunto de otros seres lo que le es bueno, agradable, es decir, le mejora en felicidad.

5 El concepto de civilización en las sociedades modernas está asociado a la capacidad que tiene un individuo, una comunidad o un país de deponer sus egoísmos o intereses particulares por el bienestar general o universal. Es decir, de un mayor número de personas. Concepto ampliamente trabajado por el filósofo moral John Stuart Mill, como lo veremos más adelante.

6 No significa lo anterior que se esté desconociendo el afán egoísta de la ganancia que tienen los países productores de armas como Estados Unidos y Rusia, quienes con el ánimo de hacer rentable su industria de armamentos y de investigación en la producción de armas de destrucción masiva han dejado de lado su responsabilidad social. documentales como “Diamantes de Sangre” transmitido por *The History Channel* dejan al descubierto la crueldad de la guerra en el Congo y en Sierra Leona- África; de igual manera, ocurre con la película “*War men*” Hombre de Guerra, donde se cuestiona fuertemente la ética Norteamericana al financiar la guerra en África y en países de América Latina. La ONU, por ejemplo, afirma (Sen, 2007, p. 24-5) tuvieron la responsabilidad conjunta del 81% de las exportaciones de armamentos desde 1996-2000. “Los países del Grupo de los 8 más ricos del mundo vendieron el 87% del suministro total de armas en todo el mundo. La participación de los EEUU fue de aproximadamente el 50% de las ventas totales en el mundo. Se estima que el 68% de esas exportaciones fueron a países en vía de desarrollo.” Son justamente estos hechos los que han dado lugar a la protesta civil, a la conciencia ciudadana internacional, al nacimiento de movimientos civiles globales condenando la hipocresía de los gobiernos de los países del G-8. Movimientos que cada vez toman mayor fuerza limitando la producción de armas nucleares y denunciando los actos corruptos de sus gobiernos.

7 A lo que los autores clásicos como John Stuart Mill y Adam Smith llaman utilitarismo o el principio de mayor felicidad general.

8 Se hace referencia a organizaciones como Organización Internacional para los Inmigrantes, *Green Peace*, Solidaridad, *Human Right*, Unesco, Fundación Bill Gates, entre otras Organizaciones No Gubernamentales.

No es común ver sociedades de hombres que se unan para sufrir, la inmensa mayoría de seres humanos buscan adherirse a sociedades que le son útiles y placenteras. Es algo natural, afirma Adam Smith (1997, p. 50), la búsqueda por lo mejor, por el más supremo bien de felicidad. Ello no significa que el individuo o grupos sociales no yerren en su accionar, es decir, se equivoquen al creer ver como lo mejor para todos o para sí lo que no debe ser.<sup>9</sup> Para corregir tales desequilibrios está la sociedad como un todo; ella mejor que nadie tiene más argumentos o elementos de juicio para hacer entrar en razón a los que actúan egoístamente, de esta manera, conjuntos de ciudadanos sancionan a países que violan derechos de otros países y limitan las guerras; o a grupos de militantes que actúan arbitrariamente o no conforme al bien común, por lo que no se les reconoce o no se les da estatus de beligerancia.

Es así como las naciones toman mayor fuerza para hacer valer sus derechos cuando se unen lo que los hacen más fuertes política y socialmente. La globalización facilita el bienestar general y ello significa mejorar las condiciones civiles y económicas de vida. Ante sociedades bien informadas con libertad de expresión los desmanes de violación a los derechos humanos guardan un límite muy estrecho. Es decir, la intolerancia civil frente a hechos de inhumanidad es cada vez más fuerte y explosiva. La globalización no significa pérdida de libertad sino, por el contrario, garantía de libertad.

Los gobernantes de países que no aceptan la globalización por que la ven como una colonización o reactivación del imperialismo aíslan a sus ciudadanos de los beneficios del resto del mundo, caen más fácilmente en el fanatismo radical,

en las argumentaciones de la sin razón, en otras palabras, en las violaciones a los derechos humanos. Los monopolios del mercado toman vigor arrojando pocas oportunidades laborales, bajos niveles salariales, pobres desarrollos tecnológicos; en resumen, agudos estados de miseria.

### 3. Del principio de equidad.

Algunas personas creen ver en la globalización otra faceta del imperialismo, una dominación que se ejerce al individuo a través del consumismo. Una conquista del capitalismo de los países desarrollados que hace más dependiente a los ciudadanos de los países pobres al volverlos más consumidores y obligarlos al endeudamiento. Una manera de acabar con la industria nacional al ser incapaz de competir y, por tanto, de entregarle el mercado doméstico a las multinacionales, en otras palabras, es la mejor manera de acabar con las empresas latinoamericanas y el apego cultural por lo autóctono.

“Por supuesto, hay aspectos vinculados a la globalización que se conectan con el imperialismo (la historia de conquistas, colonialismo y dominación extranjera siguen

<sup>9</sup> Lo que puede sonar a una apología del delito. A veces el ser humano creyendo estar haciendo lo mejor para sí y para los suyos provoca un mal general, por ejemplo: los sembradores de la mata de coca y los raspachines que sirviendo a intereses egoístas propios y de los particulares traficantes del alucinógeno dañan vidas enteras, hogares completos, fomentan la violencia a gran escala; actos egoístas que finalmente terminan con auténticas formas sociales de vida, con la destrucción de verdaderos seres humanos.

---

Los individuos aman sus lugares de nacimiento o de cultura no porque sean estéticamente bellos sino por el bienestar social que ellas generan y que para ellos representan, los habitantes aman sus calles y lugares porque les da felicidad.

---

siendo pertinentes en muchas formas) y una forma poscolonial de comprender el mundo tiene su mérito. Pero sería un grave error ver la globalización fundamentalmente como un rasgo del imperialismo. Es mucho más y reviste mayor grandeza." (Sen y Kliksberg, 2007, p. 17-8).

El problema económico no es simplemente un tema de ganancias comerciales es también un tema de distribución de beneficios, de negociación y por sobre todo de transferencia de conocimientos. Es papel de los gobiernos estimular las inversiones a través de políticas fiscales; propiciar el diálogo entre oferentes; facilitar los procesos de negociación; mejorar los acuerdos con respuestas concretas a preguntas sociales tales como: ¿se mejora la calidad de vida de la población con la competencia?, ¿qué tanto se benefician las clases más pobres a presente y a futuro con estos acuerdos?, ¿qué convenios de intercambio de conocimientos entre empresas y gobiernos nacionales e internacionales se deben acordar de tal manera, que se fortalezcan centros de educación nacional?, ¿cómo financiar un mayor beneficio social?

Los gobiernos no pueden dejar que los mercados celebren acuerdos que beneficie sólo a los intereses del egoísmo privado, es deber del gobierno estar presente y obligar a la celebración de acuerdos comerciales que reduzcan la pobreza y las desigualdades. Es decir, corregir desequilibrios del mercado, velando por los intereses de las clases más pobres, de tal manera,

que todos salgan ganando. No se trata de prohibir sino de alterar acuerdos de negociación con fines más públicos o sociales.<sup>10</sup> El fin de los intereses políticos es el de ayudar a la generación de nuevas ideas empresariales, de acercar a todos sus ciudadanos al deber social de la globalización, de abrir nuevas oportunidades. En otras palabras, de ser visionarios.

Desde esta perspectiva la globalización es mucho más que el consumo por el consumo o el envolate de la libertad del consumidor. La globalización es también transferencia de conocimientos, relación entre gobiernos bajo un solo interés común: reducir para ambos países la pobreza. En otras palabras, llegar acuerdos justos que beneficien a ambas poblaciones, porque ningún ciudadano es más que otro o de mejor raza que el otro. Casi todos los hombres poseen el mismo sentir, el mismo anhelo de superación, de allí la necesidad internacional de ayudas mutuas en la que los países se interesan por el bienestar de los hombres, no basta con saber que los ciudadanos de un país están mejor que los de otros países, es necesario que cada vez más ciudadanos del mundo estén bien, con lo que se evitarían fenómenos migratorios o de desplazamiento forzoso, políticas xenofóbicas contra inmigrantes, violaciones disfrazadas a los derechos humanos por agentes de control de fronteras en países que intentan proteger sus economías. Todo ser humano desea ser tratado como persona, respetado en su integridad moral y física, tener futuro, progresar

<sup>10</sup> Por ejemplo, descontando o reduciendo impuestos a las empresas que financien, patrocinen obras de interés público como escuelas, laboratorios, mantenimiento de parques, etcétera. Otra forma es facilitando la competencia empresarial, la cual en su afán de competir promete mayores beneficios a sus consumidores, bien a través de la financiación de fundaciones o de calidad en los productos, entre otras.

económicamente, llevar una vida más placentera y en paz.

Si un país ofrece a sus ciudadanos un gobierno honesto, transparente, abre oportunidades de empleo y facilita posibilidades de mejoramiento se convierte en el lugar ideal para vivir, tener familia y soñar. Pero si el país ofrece la existencia de un gobierno corrupto, oportunista, brinda pocas oportunidades de empleo y de autorrealización, los individuos se sienten engañados, desilusionados; por lo que tendrán en poca estima sus instituciones, podrán sentir incluso vergüenza de afirmar su nacionalidad.

Los individuos aman sus lugares de nacimiento o de cultura no porque sean estéticamente bellos sino por el bienestar social que ellas generan y que para ellos representan, los habitantes aman sus calles y lugares porque les da felicidad. La selva puede ser hermosa para quien vive dentro de ella por placer y por voluntad propia, le es incluso saludable. Muy diferente siente el que vive en ella por obligación y no tiene esperanza de progreso; nada le parece hermoso, odia cada rincón de ese lugar por cuanto le representa fracaso, desilusión, frustración, aburrimiento, sufrimiento y, quizás, vergüenza por los sentimientos de inferioridad.

"En los últimos tiempos la cosas han ido mejorando considerablemente, tanto porque cada vez hay mayor madurez cívico-política como por la claridad de algunos de los actuales dirigentes nacionales en cuanto a no negociar los principios éticos y constitucionales." (Fernández, 2008, p.2).

Los ciudadanos aman a sus países no porque ellos sean ricos o pobres sino por el grado de pertinencia alcanzado. Si bien los países cuentan con diferentes grados de desarrollo y de recursos el verdadero amor de un ciudadano nace del esfuerzo conjunto, de la manera como los go-

bernantes enseñan a sus gobernados, bajo el imperio de la justicia, a salir adelante. Entre más justo y honesto sea el gobierno de un país más ama el nativo su tierra y su identidad cultural; más orgullo se siente de su origen, no es la riqueza mal distribuida, ni la opulencia de unos y la miseria de otros lo que hincha de orgullo a un nacional sino la justicia emanada del buen gobierno.

#### 4. La solidaridad internacional. Un ejemplo de civilidad.

La unión solidaria entre países para el accionar político y económico tiene como fin el bienestar general de sus ciudadanos, tal es por ejemplo, el reciente hecho económico de la crisis financiera internacional originada en los Estados Unidos a principios del 2006 y profundizada en el segundo semestre del 2008, ha llevado a algunos ciudadanos a proclamar el fin del capitalismo, como hace 78 años. Ha dado pie a algunos economistas y profesionales de ciencias afines a afirmar el fin de la era neoclásica. Pero no es así, si bien la crisis es profunda, en el sentido de la recesión económica, no significa el fin de la era neoclásica y menos del capitalismo; por el contrario, significa la necesidad de aprender cómo hacer frente a los nuevos desafíos que impone el alto desarrollo o dinamismo del mercado de capitales que pasó de ser local a ser global. Significa mejorar los mecanismos de control en el manejo de los riesgos financieros, de tal manera, que no se vuelvan a presentar a futuro tales desequilibrios.

Para salir de la crisis los gobiernos de los diferentes países han usado como estrategias principales; la política fiscal y las políticas de relaciones públicas internacionales basadas en la solidaridad

11 Los *commodities* son mercancías de gran consumo sin mayor valor agregado que se comercializa en el mercado de valores, de bienes y servicios. Por ejemplo, las materias primas, la electricidad, el petróleo, la carne vacuna, el cobre, el trigo, etcétera. En los mercados financieros los *commodities* son todos aquellos productos que se pueda llevar a la celebración de un contrato a futuro, lo anterior ocurre generalmente porque las empresas no saben qué puede pasar a futuro con el precio de sus materias primas y con su disponibilidad, por lo que no pueden anticiparse con exactitud a las tendencias del mercado. Los *securities* son activos financieros que incluyen acciones, bonos, fondos mutuos, pagarés, obligaciones o títulos a los que un prestamista puede recurrir si el tomador del préstamo no cumple con sus pagos. Son una manera de protegerse financieramente frente al riesgo, de allí su nombre. Por ejemplo, un inversionista que presta dinero a un empresario de notables referencias, a través de un pagare a una tasa de interés más baja que la bancaria puede negociar dicho pagaré, sin vencerse la fecha de remisión, en el mercado de valores.

dad con el fin de lograr el restablecimiento de la confianza en los mercados de capital y por ende de commodities, bienes y servicios.<sup>11</sup>

La globalización de los mercados financieros implica la ampliación competitiva de ofertas y demandas para la inversión nacional e internacional; es la universalización de las utilidades corporativas, es decir, la desnacionalización y globalización del capital de la empresa; significa la interdependencia de los tres mercados de la economía –del capital o del dinero, el laboral y el de bienes y servicios-. De allí que la crisis de los mercados financieros afecte, no a un país sino a un gran conjunto de naciones. Hecho que reclama la acción solidaria de todas las economías con el único fin de salvaguardar el bienestar general de todos sus ciudadanos; en otras palabras, garantizar la seguridad y la estabilidad del empleo, de producción y de consumo.

De allí que uno de los forjadores de la economía clásica, John Stuart Mill, afirme:

“Nevertheless, in attaching to this great requisite, security of person and property, the importance which will justly due to it, we must not forget that even for economical purposes there are other things quite as indispensable, the presence of which will often make up for a very considerable degree of imperfection in the protective arrangements of government.” (Mill, 2004, p. 803).

No puede admitirse que la protección de las personas y de la propiedad constituyan las únicas tareas del gobierno, los fines de las políticas públicas son mucho más amplios como los de la unión social y la seguridad internacional de los mercados. Consisten en todo el bien y en toda la inmunidad contra el mal que la existencia del gobierno pueda proporcionar de manera directa o indirecta para aplicarla. En otras palabras, Mill reconoce que la ausencia de la intervención gubernamental no necesariamente trae la máxima libertad, ya que existen muchas otras restricciones para la libertad que sólo la legislación o las políticas de regulación pueden eliminar.

El verdadero objetivo de la globalización es el de lograr un capitalismo más social a escala mundial, en otras palabras, la característica de los ciudadanos y de los gobiernos de países civilizados es la capacidad de cooperar y de ayudarse mutuamente; de allí la existencia de organismos internacionales preocupados por la reducción de la pobreza y la condena a la violación a los derechos humanos. No es extraño que países ricos y/o civilizados –por cuanto han domesticado sus intereses del egoísmo puro por los del amor propio moderado, solidario o altruista- celebren cumbres de encuentro o fijen acuerdos de paquetes de ayudas que permitan superar la crisis financiera internacional; con lo que salvaguardan el capital internacional y la economía mundial de una crisis peor para todos. Medida que de igual manera ayuda al resto de países, evitándoles mayores niveles de pobreza y de indigencia por la desaceleración económica, al mejorárseles las expectativas futuras de exportaciones, producción, distribución y consumo.<sup>12</sup>

De esta manera, la solidaridad milliana del mundo globalizado se afirma como “la única cierta y definitiva regla de conducta moral de mayor felicidad”. (Mill, 1996. P.49.). De igual manera, los ciudadanos de los países civilizados deberán solidarizarse con las medidas económicas, tomadas por sus gobernantes, de unión solidaria para fi-

**12** Muy posiblemente una de las razones fundamentales que sirvan para explicar el por qué los precios de la gasolina en Colombia no han caído a pesar de las bajas en los precios internacionales del barril en más de un 50% a raíz de la desaceleración económica ocasionada por la crisis financiera, obedezca a razones de solidaridad en la gestión pública. Los nuevos propietarios de las acciones de la empresa Ecopetrol S.A son empleados, trabajadores, pensionados, personas de estrato socioeconómico medio que por primera vez invirtieron sus pequeños montos de ahorros en el mercado bursátil. Observe el lector que si los precios de las acciones de Ecopetrol caen drásticamente crecería el pánico en la masa del público inversionista, lo que jalaría aún más la caída en los precios por la sobre oferta, hecho que aprovecharían los especuladores para acaparar el mayor número posible de acciones; concentrándose la propiedad accionaria en pocas manos. Los grandes inversionistas saben que a futuro este *commodity* aumentará su precio, logrando jugosas ganancias. Los pequeños inversionistas perderán la confianza en los mercados de valores y en la política pública de la democratización accionaria en los procesos de privatización. Aumentará la pobreza de los pequeños inversionistas y se agudizaría la crisis económica nacional a raíz de la crisis financiera internacional.

nanciar la crisis. No puede primar el interés egoísta del ciudadano sobre el altruista, la pérdida de bienestar presente en la seguridad social se convierte en un costo de oportunidad futuro mayor al evitarse el desplome de la economía. De no ser posible la solidaridad doméstica e internacional la pérdida de bienestar y de calidad de vida a nivel mundial es mayor, lo que significa pérdidas del empleo, caída en el consumo y en los niveles de producción.

La solidaridad de los ciudadanos con las políticas públicas de salvación y de los países civilizados que ellos representan –europeos y norteamericanos- con el plan internacional de ayuda a la crisis financiera deberá exigir el restablecimiento de políticas de regulación a los mercados financieros de especulación a nivel internacional, de tal manera que se apliquen los ajustes debidos a los procesos de globalización; se evite en el futuro nuevas crisis, se restablezca la confianza y la seguridad en los mercados de capital intermediados y no intermediados.

De esta manera, no es el fin del capitalismo sino el ajuste de los mercados globalizados; no es el fin de la era neoclásica sino el principio de las relaciones solidarias entre los países. Es el criterio utilitarista de aplicación universal con responsabilidad social. La solidaridad no son actos que demandan exclusivamente los países de menor desarrollo, también los países de más alto desarrollo la demandan; la solidaridad es interdependencia mutua necesaria, vital para el bienestar sólido de los ciudadanos del mundo. Tanto españoles como hispanoamericanos se necesitan como garantía de seguridad económica y social.

## 5. La casa de los abuelos.

Para el filósofo antioqueño, Luis Fernando Fernández, en su propuesta cultural: “España, Plaza mayor de Hispanoamérica”, afirma:

“Aunque desde el sur del Río Grande y el Golfo de México hasta el Cabo de Hornos se hable la misma lengua la sensación al visitar cualquier país que no sea el propio siempre será ambivalente, en unos más que en otros: nos sentiremos como en casa y descubriremos profundas similitudes y afinidades, es decir, descubriremos “un continente extrañamente unitario, en cuanto a la lengua, la cultura, los estilos de vida”,<sup>13</sup> pero paradójicamente habrá siempre algo, inexplicable, que nos haga sentir “forasteros”, fruto quizá de la enorme extensión de la América Española que supone serías dificultades para el conocimiento mutuo.” (Fernández, 2008, p. 3)

De igual manera, a como cada miembro de una familia mayor ha formado su propio núcleo familiar y ha establecido su propio hogar no deja de reconocer su origen o historia genealógica. Si bien cada miembro de la familia tiene recuerdos y sentimientos distintos no deja de reconocerse como miembro, cada lugar de la casa, manía o gestos de los abuelos le evocan familiaridad. Así mismo los latinoamericanos deberíamos reconocer en los

<sup>13</sup> Ver en el Dominical del diario del Colombiano Medellín- Colombia del 23 de septiembre de 1990 otros comentarios alusivos a la identidad hispanoamericana lo que nos amplía el concepto de integración cultural entre ambos pueblos, y nos permite vernos como iguales.

---

La unión solidaria entre los países hispánicos del continente de América con un mismo sentir debe nacer primero del principio de simpatía en la identidad.

---

ibéricos el origen de nuestra cultura. Somos hijos de la España y el Portugal de hace 516 años, hermanos de las actuales generaciones de ibéricos. De allí, la necesidad de ahondar en lazos de reconocimiento que facilite la simpatía, lo filial, la solidaridad, la asistencia mutua en pro del bienestar de nuestra cultura.

Fortalecer el idioma, la arquitectura, la literatura, el orden político, los dichos o refranes, los mitos y las costumbres; en otras palabras el vigor de la creatividad, e innovación para el desarrollo cultural, y por qué no, como hecho secundario, poder contar con la asesoría en el establecimiento y recuperación del vigor económico.

Cuando los hijos crecen, se casan y tienen hijos visitan la casa de los abuelos para compartir triunfos, problemas, retos, preocupaciones y desafíos no significa incapacidad de gobernar, (ceder o perder soberanía -dominio del nuevo hogar-), por el contrario, da a entender la necesidad natural<sup>14</sup> de compartir experiencias, escuchar consejos, discutir opiniones, encontrar apoyo moral. Significa seguir enriqueciendo un legado cultural; compartir sueños o anhelos con todos los miembros de una misma familia; buscar el acuerdo o la corrección de lo que no es socialmente saludable. Y esto último puede implicar el resultado de puntos de vista divergentes, de discusiones y encuentros; de desarmonías y armonías, de celos o malos entendidos, de vanidades egoístas o esfuerzos compartidos. Distanciamientos que siendo normales se pueden presentar sin olvidar lo

filial, es decir, el deseo de que todos mis allegados – o países de hermanos- estén bien.

De niños los padres y los abuelos eran una autoridad podían decidir qué estaba permitido hacer y qué no estaba permitido, podían definirlo todo; pero cuando se es adulto somos nosotros mismos quienes decidimos nuestro autogobierno: ¿qué se debe hacer o qué no se debe hacer? Compartir con los mayores es reconocer una identidad, un legado de valores comunes. Es un acto de unión voluntaria donde cada uno tiene la libertad de decidir si se suma o no al grupo. Tiene capacidad para fijar posición y establecer límites de respeto.

## 6. Del principio de Identidad solidaria.

Tanto la globalización como la propuesta cultural de los filósofos antioqueño y español “España, Plaza Mayor de Hispanoamérica” exigen ante todo identidad cultural individual o privada de cada uno de sus países miembros. Es decir, países socialmente reconocidos, con madurez política y social.

Lo anterior implica que cada país debe ganar primero sentido de pertinencia, reconocerse a sí

<sup>14</sup> Para los filósofos morales de la ilustración británica como Adam Smith el hombre es por naturaleza un ser social y, por tanto, abocado a vivir en comunidades, de donde logra mayor bienestar, tanto para sí como para los demás miembros de la comunidad, aún a veces sin proponérselo. Para Hobbes la sociabilidad del hombre no es natural sino artificial, ya que se le impone el soberano mediante la fuerza y la razón. Aristóteles define al hombre como *zoon politícón*, es decir animal social, pero para él lo es bajo la garantía y la vigilancia del Estado. En Grocio la sociabilidad reemplaza tanto al cuerpo místico de la fe, como a la dictadura de un soberano; para él surge de una universalidad. En otras palabras, de la libre sociabilidad y del derecho de cada una de ellas para que se le reconozca (*“jus nature sive sociale”*) la integración que une a esos grupos en un todo, pero sin que jamás se imponga ese “todo” a las partes, aunque vive de esas multiplicidades; lo cual es una imagen de lo universal muy diferente de lo que identifica el Estado, el poder y la razón.

mismos como nación antes de querer integrarse con los demás países; tener claridad sobre su origen y visión de futuro, en otros términos, tener autonomía, capacidad de autogobierno y amor propio. Para entender y valorar la originalidad de nuestra cultura con su importancia universal; debemos aprender de la ética del cuidado a ser nacionales, a sentirnos personas frente a otros, con capacidad de hacer lo que ellos hacen y mejor, a apreciar nuestros recursos, a amarnos a nosotros mismos. A mirar al europeo, al asiático o al norteamericano como un igual. A no sentir complejos de inferioridad; para ello la educación deberá estar basada en el valor de la identidad latina, pero también, en el respeto y en el reconocimiento de las diferencias. En la universalidad de las culturas y en su importancia en la formación de una conciencia social.

“¿No es de vulgar observación que en Suramérica se lee mucho, que saben un poco de todo, que son vivarachos, etc.? ¿No está la explicación en lo que acabo de anotar? ¿No observan todos que a pesar de leer tanto y saber tanto, el suramericano nada crea? Pues muy fácil explicarlo: tienen vergüenza, simulan, leen, etc., porque están obligados por el coloniaje político, racial y literario, a considerarse como hijos de puta. Me enorgullezco de ser el primero que ha estudiado y analizado el complejo que he llamado hijo de puta. Aquí han dicho que uso palabras inmundas; lo que sucede es que estudio problemas nuevos, suramericanos.” (González, 1995, XI).<sup>15</sup>

Cada nación deberá primero pensarse a sí misma como República independiente, entenderse en su individualidad, antes de pensarse como continente. Para ello deberá prestar una especial atención en la formación de la hispanidad y de las distintas culturas americanas que se han unido para formar una sola, así como de la del co-

lombiano se ha unido para formar una misma nacionalidad, respetándose cada una en sus diferencias: la del antioqueño, con la del costeño, o del mulato, o del indígena. Formar en el valor cultural de sus raíces, de tal manera que sea posible el orgullo de la pertinencia, y por tanto, la búsqueda conjunta del bienestar hispanoamericano.

“América hispánica es el Continente de la esperanza, de las expectativas y de la imaginación; es el Continente proyectivo, vectorial, orientado hacia el futuro; el Continente de la resistencia, la solidaridad, la espontaneidad vital y la convivencia y, por encima de todas las dificultades, las desigualdades y la inseguridad, y a pesar del dolor y la injusticia, es el Continente en el que es posible la alegría” (Fernández, 2008, p. 9)Ç

La unión solidaria entre los países hispánicos del continente de América con un mismo sentir debe nacer primero del principio de simpatía en la identidad. En la aceptación de un origen común que los une y aglutina, que los convoca al dialogo, a reunirse para actuar como una familia de naciones con un origen y una cultura común. Países que desde su independencia son capaces de establecer una soberanía compartida. Sería como afirma el español, Julián Marías y el antioqueño Luis Fernando Fernández Ochoa consolidar una comunidad con un proyecto común, poniendo en primer plano los intereses comunes de ambas comunidades de hispanoparlantes –la española y la hispanoamericana- una realidad que va más allá de la lengua ya que comprende una misma

<sup>15</sup> El filósofo envidadego, Fernando González define el término Hijo de puta “*En los Negroides*” como aquél que se avergüenza de lo suyo. “Por aquí me han llamado grosero porque uso esta palabra, pero la causa está en que mis compatriotas son como el rey negro que se enojó porque no lo habían pintado blanco.”

historia durante tres siglos, formas sociales, costumbres, lecturas, creencias, estilos de vida, los valores cristianos (profésese o no la fe) y mucho más.

## 7. Conclusiones.

1. La unión solidaria como resultado de la capacidad simpatética entre los hombres es cada vez más frecuente en el mundo globalizado a razón del desarrollo tecnológico en la robótica, la electrónica y de la informática. Los ciudadanos de la sociedad contemporánea son personas más críticas capaces de transformar el mundo en el que viven.

2. Los sentimientos de solidaridad, la posibilidad que tiene todo ciudadano de conocer lo que ocurre en otras partes del mundo facilita los movimientos solidarios, de allí que la globalización pueda pensarse como una unión fraternal entre los movimientos civiles y las organizaciones no gubernamentales; además de una unión comercial, que tan poco escapa a la crítica social. Los bienes y servicios de consumo que, por ejemplo, atentan contra la dignidad del hombre son ampliamente difundidos y sancionados por la opinión pública, lo que obliga a una responsabilidad mundial en la producción como en la distribución o atención que hacen los gobiernos a la población más necesitada y vulnerada.

3. El establecimiento de ciudadanos críticos y no republicanos como afirma la docente Gloria Naranjo de la Universidad de Antioquia: "La democracia requiere para construirse, fortalecerse, dinamizarse y consolidarse de ciudadanos capaces de vivir su ciudadanía; más que ciudadanos cívicos, republicanos, amantes de su patria, cumplidores de sus deberes y en ejercicio de sus derechos la democracia precisa de ciudadanos "democráticos", críticos, sociales y activos dispuestos a subvertir el orden, con capacidad para transformar la realidad y arraigados al territorio donde habitan,

viven y luchan por sus sueños. Estos ciudadanos no nacen, se hacen, se forman", (Naranjo, 2003, p.92-93). Y es por tanto, obligación de un Estado democrático y respetuoso de la individualidad del sujeto la educación en principios de la ética ciudadana, de la tolerancia o de la conciencia civil ampliada.

4. El acercamiento de Hispanoamérica y España significa la unificación cultural e histórica, la unión de pueblos hermanos los cuales pueden ayudarse, asesorarse, asistirse mutuamente en experiencias políticas, sociales y económicas. Significa la Commonwealth de naciones; es una globalización de unión social y civil. No es un oportunismo Hispanoamericano. Dicho acercamiento de identidad es libre y voluntaria, donde se respetan los principios soberanos de cada nación, es un diálogo entre países iguales con un ordenamiento político propio pero con un solo fin común: el bienestar de todos sus ciudadanos. Es una asociación donde se respetan las diferencias y se conservan las identidades. No es una unión de dependencia económica o política sino de cooperación.

5. El acercamiento entre países favorece a las naciones en su accionar económico y político, pero por sobre todo a la sociedad civil; tanto por la transferencia de conocimientos, como por el protagonismo de categorías universales de la tolerancia y del respeto a los derechos humanos. Los ciudadanos del mundo ganarían sentido de pertinencia social, como sujetos, como personas; se ganaría en riqueza cultural e histórica.

6. La independencia de un país frente a otro no significa rompimiento definitivo de lazos de amistad, diplomáticos o de solidaridad. No significa la instauración de relaciones de enemistad. Independencia significa en términos kantianos la mayoría de edad, la capacidad que tiene una región para autogobernarse, decidir autónomamente lo que es mejor para sí. Significa la madurez política e institucional para el ejercicio de su libertad y justicia social.

## Bibliografía.

**ESCOBAR LLANO** Ariel. (2008). "Desde el punto de vista urbanístico, la Ciudad Universitaria está basada en el concepto griego del ágora". Medellín: Agenda cultural, Universidad de Antioquia, octubre -número 148. Alma Mater, (páginas 10-15).

**FERNÁNDEZ OCHOA**, Luis Fernando. (2008). "España, Plaza Mayor de Hispanoamérica". Medellín. Ponencia del Primer Congreso Latinoamericano: identidad y cultura. Universidad Pontificia Bolivariana. Septiembre 23-26 de 2008, (páginas 1-18)

**GONZÁLEZ FERNANDO**. (1995). Los negroides. Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, quinta edición. Prólogo de Ernesto Ochoa Moreno.

**LÓPEZ DE MESA**, LUIS ERNESTO. (1936). "La civilización contemporánea". Bogotá, Biblioteca Aldeana de Cultura.

Mariás, Julián (1990). "El mosaico". Medellín: El Colombiano, Dominical, domingo 23 de Septiembre.

**NARANJO**, GLORIA (2006) Prácticas y representaciones mediadas por el conflicto urbano: Huellas de ciudadanía en Medellín. En: 75 maneras de generar conocimiento en Colombia. Bogotá-Colombia. Colciencias, (páginas 9-100).

**SEN AMARTYA** Y **KLIKSBERG BERNARDO** (2007). Primero la Gente: una Mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado. Barcelona. Ediciones Deusto, (páginas 13-42).

**SMITH ADAM**. (1997). La Teoría de los Sentimientos Morales. Madrid. Alianza Editorial. Introducción por Carlos Rodríguez Braun,

**STUART MILL JOHN** (2002). El Utilitarismo. Madrid: Alianza editorial. Introducción de Esperanza Guisán.

**STUART MILL JOHN** (1996). Diario. Madrid: Alianza editorial. Introducción de Carlos Mellizo, Universidad de Wyoming, escrito en 1854.

**STUART MILL, JOHN**. (2004). Principles of Political Economy with some of Their Applications to Social Philosophy. Amherst, New York: Prometheus Books, great minds series.

**VASQUEZ A. FRANCISCO MARIO**. Uribe C. Carlos. Santa Eduardo. (1985). Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.

# Del Contrato de Concesión a los Funerales de la Mama Grande.

Edinson Heyner Palacios Castillo.\*



Imagen: [www.nuestromar.org](http://www.nuestromar.org)

# DEL CONTRATO DE CONCESIÓN A LOS FUNERALES DE LA MAMA GRANDE.

Hablar de los contratos de concesión de manera crítica y pertinente requiere de un especial cuidado debido a dos circunstancias que, por sí mismas, exigen el mayor rigor posible de los argumentos vindicativos. La primera es la coherencia epistemológica, que se constituye en principio y medio de validez de todo documento que quiera reputarse sólido desde el punto de vista académico. La segunda se refiere al poder coercitivo de los intereses económicos y políticos que concurren a la celebración de esta clase de contratos. En efecto, desde hace algún tiempo, hemos asistido a la constante calificación, de manera peyorativa, de neocomunistas por parte de las altas esferas del poder político de este país, de cualquier proposición que cuestione los fundamentos de la economía neoliberal que atraviesa las decisiones político administrativas que dan sustento, entre otras muchas cosas, a las trayectorias de intervención del capital privado en los proyectos de desarrollo en los que se enmarcan los contratos de concesión. El impacto de esta clase de pronunciamientos es evidente, puesto que polariza de manera tan radical al público que resulta muy difícil mantener el debate sin caer en una guerra de insultos.

Por lo anterior, debo hacer algunas precisiones de entrada que son necesarias para darle claridad tanto al propósito como al contenido del presente escrito:

· Antes que un texto de carácter estrictamente jurídico, las ideas que se presentan, corresponden más a una crítica desde la economía política

que, intenta identificar algunos elementos claves en el tema y que puede contribuir al debate, siempre álgido, alrededor de los límites entre lo público y lo privado. Lo anterior es así porque dada mi formación profesional no estoy en condiciones de proponer una perspectiva totalmente jurídica del asunto, esto no quiere decir que abandonaré esta tarea, solo indica que es otro elemento en construcción.

· La posición desde la cual inicio el análisis de los contratos de concesión no corresponde a ninguna de carácter anacrónico, se identifica con la racionalidad del pensamiento estructuralista, dado que los trabajos de esta escuela han podido ofrecer explicaciones consecuentes con los problemas del desarrollo de los países en condiciones de atraso económico.

· En lo que tiene que ver con la delimitación temporal, el trabajo previsto apunta al análisis de lo sucedido en materia de concesiones a partir de la expedición de la ley 80 de 1993 y hasta su reciente modificación por la ley 1150 de 2007.

· Aunque soy consciente de que el universo de los contratos de concesión es muy amplio, en este trabajo no se aborda un tipo particular de contrato puesto que esto hace parte también de

\* Profesor de Pensamiento Económico. Escuela Superior de Administración Pública

los elementos en construcción para la elaboración de los artículos intermedio y final. Se intentan revisar algunos aspectos que son comunes a todo contrato de concesión y que deberán servir de sustento tanto al problema y a la hipótesis como a la perspectiva de análisis.

Desde inicios de la década de los 80, dos hipótesis ganan la fuerza necesaria para consolidar lo que serán las nuevas formas de acumulación y reproducción del capital; según la primera: el control del Estado sobre la economía era tan asfixiante que impedía el crecimiento de manera acelerada y continua, al tiempo que desestimulaba la iniciativa privada y con ello se desaprovechaban las ventajas comparativas y competitivas conectadas directamente con aquella. De acuerdo con la segunda, las reglas del mercado (en apariencia neutrales) relacionadas con la libre competencia, la información perfecta, la libertad de entrada y de salida de los agentes en el mercado, la autorregulación de los precios, la libre circulación de los factores productivos, el respeto incondicional a la propiedad privada - garantizada por la protección de las condiciones iniciales de entrada en el sistema productivo de los diferentes propietarios- constituyen el mecanismo más eficiente para la asignación particular del producto social, por oposición a los mecanismos del Estado de bienestar orientados por una lógica de compensación y distribución equilibrada entre los beneficios y las pérdidas.

Las reformas económicas que posteriormente se llevaron a cabo tendieron por supuesto, a redefinir de manera decisiva las relaciones entre el capital privado y el capital público, de tal manera que pudieran emerger los escenarios, teóricamente favorables, para la adecuada puesta en funcionamiento del nuevo modelo económico. Fundamentalmente, estas se dirigieron a eliminar los controles estatales sobre el comercio y la circulación del capital, lo que significó, entre otras muchas cosas, la eliminación de aranceles y controles monetarios, la venta de empresas estatales, la reforma al sistema financiero, al administrativo público, la eliminación de subsidios a la oferta para pasar a un régimen de subsidios a la demanda y el abandono de la prestación di-

recta de servicios públicos por parte del Estado. Es en este punto, donde podemos encontrar muchos de los elementos teóricamente justificativos de los contratos de concesión a través de los cuales se vinculará la participación del capital privado en la prestación de estos servicios.

En este estado, es necesario interrogarse de la siguiente manera: ¿Constituyen los contratos de concesión mecanismos apropiados para la prestación eficiente, eficaz y económica de servicios públicos estratégicos para el desarrollo económico y social, de tal manera que ésta se vea libre de los sobrecostos, atrasos, irregularidades, desviación de recursos y demás defectos atribuidos a la intervención del Estado?

Se intentará defender la siguiente hipótesis: antes que a todo lo anterior, los contratos de concesión están dirigidos a constituirse en instrumentos idóneos para la reproducción del capital porque incluyen mecanismos jurídico-económicos, especiales pero de ninguna manera novedosos (ya que su lógica interna corresponde con la de otra época muy precisa) que garantizan su continua acumulación. En este sentido, prevalece en su celebración y desarrollo el interés por el cumplimiento de este cometido, antes que la prestación, en las condiciones señaladas en el problema, de los servicios para los cuales se celebran, ya que para la mayoría de los mismos el grado de riesgo y el número de contingencias que les son conexas son independientes de la naturaleza, pública o privada, del prestador u operador.

El presente documento está conformado por tres partes; en la primera se describen algunas características básicas de los contratos de concesión, en la segunda se revisarán los argumentos técnico económicos que justifican su celebración y en la tercera parte se analizan las ideas expuestas en las dos anteriores a la luz de la perspectiva estructuralista para derivar de ellas los argumentos vindicativos que requieren el problema y la hipótesis.

---

El control del Estado sobre la economía era tan asfixiante que impedía el crecimiento de manera acelerada y continua.

---

### Primera parte: características básicas de los contratos de concesión.

El numeral 4° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 definió al contrato de concesión como aquel que celebra una entidad pública con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario, la prestación, operación, explotación, organización o gestión total, o parcial de un servicio público o la construcción, explotación o conservación total o parcial de una obra o bien, destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.

- La entidad estatal asume el carácter de cedente y otorga a un particular, quien asume la calidad de concesionario, las actividades descritas en la ley, sustituyendo al Estado en el cumplimiento de dichas cargas.
- El particular asume la construcción o mantenimiento de una obra pública.
- El particular obtiene autorización para explotar un bien destinado al servicio o uso público.
- La entidad pública mantiene durante la ejecución del contrato la inspección, vigilancia y control de la labor a ejecutar por parte del concesionario.
- El particular a cambio de la operación, explotación, construcción o mantenimiento de la

actividad concedida recibe una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización o en general, cualquier otra modalidad de contraprestación. Es decir que a diferencia de otras modalidades de contratos estatales, en los que el pago se realiza con cargo al presupuesto público, en la concesión se efectúa con cargo a los beneficiarios finales o usuarios del bien o servicio, o con cargo a los ingresos generados por el concesionario en la actividad concedida. Si se trata de la construcción o mejoramiento de una vía pública, por ejemplo, se podrá convenir que el concesionario recupere la inversión y adquiera su utilidad, autorizándolo para cobrar la valorización o puede convenirse que cobre el peaje a los usuarios durante determinado tiempo. Cuando el objeto fuere la construcción de infraestructura de servicios públicos, se podrá convenir que el concesionario obtenga contraprestación con la facturación cobrada a los usuarios por la venta de servicios. En los contratos de concesión el aporte básico del Estado es el poder público que garantiza al contratista el respaldo jurídico necesario para que pueda obtener la contraprestación que se pacte.<sup>1</sup>

- El concesionario asume la condición de colaborador de la Administración en el cumplimiento de los fines estatales para la continua y eficiente prestación de los servicios públicos o la

<sup>1</sup> PACHÓN LUCAS, Carlos. (2006) *Diccionario de la Administración Pública*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez

debida ejecución de las obras públicas. La doctrina ha señalado que la definición del contrato de concesión es omnicompreensiva ya que abarca un gran número de diferentes opciones y actividades.

- El contrato confiere amplia facultad a las partes para pactar la remuneración que se considera un elemento esencial del contrato.

- Con relación a la concesión de servicios públicos, el contrato implica otorgar a un particular, para que satisfaga inmediata y permanentemente, una necesidad colectiva que es responsabilidad del Estado. La concesión de servicios públicos es un todo complejo en el cual el concesionario se equipara a un agente público, cuyas obligaciones están determinadas por disposiciones de carácter legal y reglamentario, pero cuyos derechos y obligaciones se determinan contractualmente.

- La Ley 80 en el artículo 19, dispone que en los contratos de explotación o concesión de bienes estatales, se pactará que, al finalizar el término de la concesión o explotación, los elementos y bienes directamente afectados a la misma pasan a ser propiedad de la entidad contratante, sin que por ello esta deba efectuar compensación alguna. Es decir, la obligación de reversión a favor del Estado no surge solamente de un acuerdo de voluntades entre el gobierno y el contratistas, sino que surge de la Ley 80 que dispone la reversión a título gratuito a cargo del contratista, una vez extinguida la concesión; esta obligación tiene por objeto permitir que la explotación pueda continuarse cuando el contrato de concesión

se extinga y se fundamenta en razones de utilidad pública.

- Según la Ley, el concesionario actúa bajo el control del ente concedente, lo que implica que siempre existirá la facultad del ente público de dar instrucciones en torno a la forma como se explota el bien o se presta el servicio.

- Al asumir los particulares la prestación de un servicio público, quedan sometidos a los principios que gobiernan las actuaciones de la administración, esto es así porque ocupan el lugar de aquella y por lo tanto deben actuar con fundamento en los pilares que gobiernan el desarrollo de las funciones públicas, es decir, de acuerdo con los postulados de la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. En este sentido, se está en el campo de la función pública, tanto porque se trata de una actividad cuya titularidad es de naturaleza pública, como porque se trata de la satisfacción de un interés público.

- La entidad estatal puede sustituir al concesionario –tomando posesión de la empresa– cuando se altere el normal desarrollo del servicio público para hacerlo funcionar, potestad que debe ejercerse en situaciones de gravedad, la sustitución obrará por el tiempo estrictamente indispensable.

- El concesionario podrá renunciar a la concesión dando aviso por escrito a la entidad contratante, con la antelación que se acuerde, pero que no podrá ser inferior a un año.

- Para el caso de concesiones de servicios públicos, tienen reglas propias las de telecomunicaciones, telefonía básica conmutada de larga distancia nacional e internacional, servicios postales, telefonía móvil celular, las de construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial y la organización, prestación,

mantenimiento y gestión de las actividades del servicio público de electricidad <sup>2</sup>.

· El contrato de concesión tiene dos partes esenciales:

a) La parte típicamente contractual que contiene cláusulas propias del objeto del contrato, de las condiciones financieras y de los beneficios para el contratista.

b) La parte reglamentaria en la cual la administración organiza el servicio público a que se refiere la concesión.

· Dado que el contrato de concesión no es único ni está caracterizado por una estricta estructura obligacional, sino que se materializa en una pluralidad de figuras contractuales según el grado de colaboración que la administración emplee con los particulares, la concesión puede presentar varios tipos de gestión concesional a saber:

a) Simple concesión: en ella el particular asume con exclusividad los riesgos y los beneficios que le pueda reportar la explotación del servicio.

b) Concesión interesada: en ella la administración es quien explota el servicio pero contrata con un particular la gestión, retribuyéndole con una participación.

c) Concierto concesional: en este caso un particular se compromete a desarrollar una serie de prestaciones o actividades, con sus propios medios, necesarias para la prestación de un servicio público.

d) Concesión mediante sociedad de economía mixta: como su nombre lo indica, la administración contrata con una sociedad de economía mixta la prestación de un servicio público <sup>3</sup>.

## Segunda Parte. Razones técnico-económicas de conveniencia.

Los argumentos técnico económicos que se ofrecen para justificar la celebración de los con-

tratos de concesión, que se han adelantado desde la década de los 80, se enmarcan en un conjunto de ideas generales que han orientado las decisiones económicas más significativas en términos de la participación del capital privado en los proyectos de inversión que anteriormente eran competencia exclusiva del Estado. En este sentido, se pueden apreciar con claridad tres argumentos a favor de la participación privada en sectores considerados estratégicos, tanto desde el punto de vista económico como social. El primero de ellos hace referencia a la eficiencia que se predica como exclusiva del sector privado, por oposición a lo que parece suceder en el sector público estatal en donde este concepto no parece hacer ningún efecto en la gestión de sus proyectos y empresas, razón por la cual, los servicios y los bienes que este ofrece no son de la calidad esperada, ni son entregados con la oportunidad requerida, ni tampoco según los costos inicialmente calculados, ya que con frecuencia estos terminan superándose ampliamente. En este orden de ideas, se apunta a lograr que la sociedad se beneficie del saber hacer del sector privado, de tal manera que con su intervención se le garantice el acceso a bienes y servicios necesarios para su desarrollo en condiciones de eficiencia y economía. En teoría esto se garantiza porque la esfera económica privada está regulada por una racionalidad instrumental que fundamenta la acción con arreglo a fines y sobre la lógica de optimizar los beneficios minimizando los costos, cosa que el Estado no puede garantizar debido a fenómenos tales como la corrupción, el clientelismo y la paquidermia en que termina encasillado debido a las trabas que le impone su régimen contractual.

El segundo argumento apunta a destacar la falta de recursos del Estado para financiar ciertos proyectos necesarios para el desarrollo económico y social, esta falta de recursos obedece

2 SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. (2000) *Contratación Administrativa*. Ediciones Librería del Profesional.

3 PARRA GUTIÉRREZ, William René. (1996) *Los Contratos Estatales*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

fundamentalmente al incremento del gasto público que terminó por poner sus finanzas en un punto de crisis que le impide responder con suficiencia al ritmo creciente de las demandas de la sociedad, es decir, la intervención del sector privado obedece a la necesidad de ofrecer soluciones a los problemas de la sociedad y para los cuales el Estado no cuenta con los recursos necesarios para su realización; bajo este argumento no interesa saber de donde provenga la solución siempre y cuando esta emerja y se garantice en el tiempo, dado que con ello lo que se logra es el bienestar general que es el mayor al que se pueda aspirar. Bajo esta óptica se constituye un esquema de intervención directa del Estado pero orientado por el concepto de focalización del gasto público, el cual estaría destinado a la solución de las necesidades de los grupos mas desfavorecidos y vulnerables, en este sentido, los contratos de concesión constituirían un ejercicio de equidad, puesto que el Estado al verse liberado de los gastos que suponen los proyectos de concesión puede simultáneamente aliviar la crisis de sus finanzas y dedicar mayores recursos para la inversión social.

El tercer argumento se centra en defender la necesidad de lograr una especialización de los sectores público y privado; de tal manera, que la sociedad se beneficie en conjunto de la experticia de ambos sectores en el desarrollo de las actividades que se consideran deseables a desarrollar por uno y otro. En este sentido, el Estado se encargaría de cumplir funciones relacionadas con la defensa, la elaboración de las leyes, la protección de la propiedad privada, la regulación de la economía por oposición a su intervención directa en ella y el fomento de la competitividad. Por su parte, al sector privado le correspondería la prestación y producción de aquellos bienes y servicios que pueden entregarse a través de los mecanismos de mercado, que son considerados como los mejores para reconciliar los intereses individuales y los colectivos, en la medida en que son completamente neutrales e impersonales, incrementan la eficiencia y la calidad de los procesos y resultados, aseguran información perfecta de manera constante y promue-

ven la armonización espontánea de millones de decisiones en el seno de un orden superior <sup>4</sup>.

Como puede observarse, los tres argumentos están dirigidos a la consolidación de uno superior que apunta a la reconquista misma de la legitimidad del Estado, perdida por sus graves defectos en la prestación directa de bienes y servicios y en la racionalidad que subyace en la distribución social de la riqueza. Por esta razón se considera adecuada la intervención del capital privado en la prestación de servicios públicos, construcción y operación de infraestructura; y en la explotación de recursos naturales, de tal manera que la sociedad se beneficie de la diligencia de este último y del poder de regulación, vigilancia y control del primero, en lo que sería una forma simbiótica de dar solución a las necesidades del conjunto social.

### **Tercera parte. De las causas reales y de otros elementos ocultos.**

Giraldo<sup>5</sup> ha explicado con claridad dos cosas: primero, que la crisis de la deuda externa latinoamericana a comienzos de los 80 y la caída de los regímenes comunistas en Europa del Este, han sido presentados como una crisis del intervencionismo estatal y en consecuencia la derrota del mismo y la ratificación histórica de los principios liberales y del mercado. Lo que significó este hecho, es que, al terminar la antigua polarización del mundo, el capitalismo quedó solo en la escena económica internacional para imponer la políticas económicas que más beneficiaban a la reproducción del capital, aún en contra del medio ambiente y de los grupos económi-

4 BANCO MUNDIAL, *Privatización y Regulación de Infraestructuras de Transporte*. Editorial Alfaomega, México D.F. 2003.

5 GIRALDO, César. (2004) Trabajo de Investigación Doctoral. Investigaciones en Curso. Universidad Nacional de Colombia.

---

La intervención del sector privado obedece a la necesidad de ofrecer soluciones a los problemas de la sociedad y para los cuales el Estado no cuenta con los recursos necesarios para su realización.

---

cos y sociales más vulnerables y que hasta entonces no habían sido puestas en marcha porque no se quería crear un descontento generalizado que fortaleciera los discursos y los movimientos pro socialistas y pro comunistas. Con el mundo entero como escenario de su dominación, el capital rápidamente impuso sus propias condiciones para su propio beneficio y esta imposición se logró gracias a la influencia de los organismos internacionales financieros cuyo poder, para asegurar estas medidas, no necesita ser expuesto en este documento; y segundo, que el primer resultado de esta "asociación" fue el denominado consenso de Washington, que es un conjunto de recetas para adelantar las reformas económicas y políticas dirigidas a remover las estructuras que no permitieran el libre funcionamiento del mercado. Una de esas recetas es la privatización del Estado que, básicamente consiste en trasladar al mercado, vía provisión privada, lo que sea posible trasladar.

En particular en aquellas áreas en las que el Estado actúa como empresario se le supone ineficiente y por esta razón es mejor ceder esta actividad al sector privado. Los principales procesos de privatización se dieron en los servicios públicos domiciliarios, la seguridad social, el sector minero y la construcción de infraestructura física básica. La privatización incluye la entrega en concesión al sector privado áreas clave de la economía que normalmente son monopolios naturales tales como el uso del espectro electromagnético, puertos, aeropuertos, autopistas y el transporte férreo. Es precisamente desde esta perspectiva que debemos analizar los contenidos de la primera y la segunda parte de este documento, porque solo así es posible descubrir propósitos que no se hacen visibles si nos quedamos en los campos estrictamente jurídicos o económicos. Es decir, solo

desde la óptica política es posible articular las necesidades del capital con los mecanismos concretos de acción en que estos buscan sus propias soluciones y de los que hacen parte los contratos de concesión.

De la primera parte resulta necesario rescatar tres elementos que son muy indicativos del papel que cumplen los contratos de concesión en la reproducción del capital:

- Un particular reemplaza al Estado en el cumplimiento de sus funciones.
- El plazo de este reemplazo, generalmente, no es inferior a 20 años.
- El riesgo de esta operación la asume el concesionario.

Ahora bien, la pregunta que debemos hacernos es la siguiente: ¿En qué clase de actividades estarán dispuestos los particulares a invertir grandes sumas de dinero para reemplazar al Estado? La respuesta es inmediata, solo en aquellas que garanticen el retorno incrementado de tales inversiones; es decir, en aquellas que sean por sí mismas un negocio rentable, lo cual nos lleva a considerar otra cuestión igualmente importante: ¿Qué tendrá más importancia para el concesionario, reemplazar al Estado siguiendo los principios elementales del Estado social de derecho o preocuparse por garantizar que su nuevo negocio le rinda los excedentes esperados? Alguien podría afirmar que debe buscar, inevitablemente, los dos por igual, porque solo si presta el servicio que se le ha entregado en concesión conforme a un deber ser jurídico-económico podrá ga

rantizar que el Estado mantenga vigente el contrato, de lo contrario podría enfrentarse a su poder y ver como pierde la concesión, sin embargo, si en un momento determinado, debido a circunstancias propias del desarrollo del contrato, tuviera que darle prioridad a los intereses puestos en tensión ¿A cuál podríamos esperar que se la diera? ¿Al suyo o al general? Si consideramos lo oneroso y dispendioso que resulta solucionar las controversias contractuales en el marco de esta clase de contratos, creo que no resulta difícil responder esta pregunta, porque dada esta realidad, el concesionario cuenta con toda la ventaja para imponer el suyo.

Pero queda otra cuestión por analizar ¿Hay un riesgo relevante para el concesionario? Responder esta pregunta afirmativamente sería tanto como desconocer la historia misma del capitalismo, como tratar de negar la racionalidad costo-beneficio que explica la reproducción del capital. Decir que el concesionario desarrolla el contrato bajo su propio riesgo, es afirmar que en algún momento su interés económico podría sacrificarse por el general, cosa que por supuesto no es propia de la lógica capitalista. Dos elementos pueden corroborar lo que aquí se está diciendo, el primero es la naturaleza propia de las actividades que se concesionaron y el segundo la intervención del Estado para mantener vivo el interés del capital privado. Hay muchos casos que evidencian la realidad de ambos, pero para ser breves me limitaré a mostrar uno por cada caso.

Mediante sentencia C-250 de 1996 la Corte Constitucional, resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 de la ley 80 de 1993 que ordena que se pacte la cláusula de reversión; básicamente, el demandante alegaba que este artículo violaba el artículo 58 de la Constitución Política <sup>6</sup> porque determina que los bienes de propiedad de una persona particular pasen al patrimonio de una entidad estatal sin ninguna clase de contraprestación. Tal situación, sólo se puede calificar como una expropiación sin indemnización por cuanto el particular no efectúa voluntariamente el traslado del dominio sobre el bien, sino que el Estado a través de su poder coercitivo, obliga al contratista a pactar la cláusula en mención. La Corte Constitucional declaró exequible la norma demandada atendiendo a dos circunstancias, la primera es que el contratista, al momento de vencerse el plazo del contrato, ya ha obtenido tal cúmulo de utilidades que estos bienes ya se han pagado y que la sociedad tiene derecho a seguir beneficiándose del producto de los bienes cuya explotación se entrega en concesión. La segunda es que el plazo pactado de duración del contrato asegura la amortización de la inversión del capital del concesionario.

Lo que llama la atención de manera significativa, es el reconocimiento que hace la Corte de lo productivo que es el negocio de la concesión para el contratista porque le asegura, primero, recuperar la inversión realizada y segundo, la obtención de grandes utilidades, aunque esta sen-

6 Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

tencia surge con ocasión del caso específico de la concesión minera, es claro que lo predicado en ella aplica para toda otra forma de concesión, porque en cualquiera el capital privado ya ha realizado los cálculos que le aseguran su tranquilidad. Pero, cuando esta no queda del todo clara, el Estado interviene(segundo elemento), como en el caso de los contratos de concesión para la construcción de infraestructura vial, aquí el Estado le asegura al contratista un flujo vehicular mínimo dispuesto a usar la vía concesionada – cuando no obligado- a cambio del pago del respectivo peaje, si por alguna razón el flujo real es inferior al proyectado, el Estado pone de sus propios recursos los dineros faltantes, sin embargo, si el flujo real es superior éste no recibe ninguna participación en los excedentes.

En la práctica, el capital del contratista no corre ningún riesgo y aunque la ley hace pensar que el Estado tiene en todo momento el control sobre el contrato y que goza de todos los elementos para garantizar la prevalencia del interés general, debido a su poder soberano, en la práctica esto puede suceder simplemente porque de entrada ya se ha garantizado el cumplimiento del interés particular del concesionario, pero si en algún momento este no se garantiza, podemos estar seguros de que el riesgo no lo asumirá el contratista sino el Estado y con él toda la sociedad. Mediante sentencia de radicado NO.27291 del 09 de diciembre de 2004, el Consejo de Estado se dio a la tarea de hacer la historia de los contratos de concesión vial a través de la caracterización de sus tres generaciones. En ella aclaró que en los contratos de primera generación se presentaron demoras en el desembolso de las garantías, demoras en la aprobación de las licencias ambientales, cambios en los diseños inicialmente establecidos que originaron inversiones no previstas y mayores cantidades de obra, las cuales se imputaron a cargo de la Nación, cambios en el inventario predial como consecuencia de la variación en los diseños originales y retra-

dos en la adquisición y entrega de predios, problemas de concertación con las comunidades que provocaron el establecimiento de tarifas diferenciales y por consiguiente un impacto en el nivel de recaudo del concesionario que fue cubierto por la administración. En este tipo de contrato, la interventoría resultó muy limitada debido a la autonomía de la concesión y los proyectos en general tuvieron una distribución de riesgo considerada onerosa para el Estado, en especial lo relacionado con la garantía de tráfico que debió atender la nación por efecto de las disminuciones de los ingresos proyectados, lo cual resultó muy cuantioso. Dicha experiencia fue recogida en los documentos CONPES 3107 y 3133 de 2001, los cuales muestran que el gobierno asumió una serie de riesgos que no estaba en condiciones de controlar efectivamente, entre ellos se menciona el riesgo constructivo, el cual hace referencia a la variabilidad entre el monto y la oportunidad de costo de la inversión prevista, en estos casos el Estado asumió los sobrecostos de mayores cantidades de obra en porcentajes determinados que variaban en cada uno de los contratos. De este modo el documento CONPES concluyó que las concesiones de primera generación afectaron de manera importante la capacidad de inversión de la Nación.

En los contratos de segunda generación se buscó corregir errores cometidos en los de primera y disminuir los aportes de la Nación, mediante una redistribución de los riesgos y una mayor exigencia en los niveles de detalle de los estudios, puesto que al concesionario se le asignó la responsabilidad total por los diseños complementarios dentro de un esquema de distribución de riesgos mas claro y sustentado, sin embargo en este sistema se introdujo el concepto de ingreso esperado que es la estimación que hace el concesionario de los ingresos que le puede generar la concesión durante la ejecución del proyecto, con base en los estudios de demanda de tráfico disponible, una vez que los ingresos generados son iguales al ingreso esperado se termina el plazo de concesión y la infraestructura se re- vierte al Estado.

Los contratos de tercera generación no difieren substancialmente de los de segunda pero en ellos se introdujo el concepto de gradualidad, que consiste en ejecutar la inversión de infraestructura de transporte al ritmo que determine la demanda de tráfico. Finalmente el Consejo de Estado concluyó que mediante el sistema de concesiones se buscaba como alternativa para la financiación de los proyectos, la inversión privada frente a la notoria escasez de los recursos públicos; igualmente, la intención inicial fue transferir al contratista privado la mayoría de los riesgos asociados con los proyectos correspondientes, que habían sido asumidos tradicionalmente por el sector público. Sin embargo, en la práctica la administración asumió las garantías que cubrieron los diferentes tipos de riesgo identificados y que mantuvieran los retornos esperados, lo que afectó de manera importante la capacidad de inversión de la nación y sus recursos fiscales. Ahora bien, aunque se está hablando aquí de un caso particular, éste nos deja una valiosa enseñanza dado que nos permite aclarar que realmente los contratos de concesión disfrazan de cooperación lo que no es más que un negocio seguro para el contratista ya que cuenta con el respaldo del Estado para garantizar sus utilidades esperadas.

Lo dicho por el Consejo de Estado nos sirve como transición al análisis de la segunda parte de este escrito pero debo aclarar que para ello partiré de una idea expuesta por Pierre Bourdieu en la introducción de su libro: "Las Estructuras Sociales de la Economía"<sup>7</sup> y para quien esta clase de discursos son propios de la corriente neoclásica del pensamiento económico, de la cual dice que ha hecho de la economía una ciencia de Estado, que precisamente por ello tiene la obsesión del pensamiento de Estado porque está constantemente impulsada por las preocupaciones normativas de una ciencia aplicada y que se afana en responder políticamente a requerimientos políticos, aunque niegue cualquier implicación política mediante la ostentosa altivez de sus construcciones formales, matemáticas de preferencia y que, según muchos analistas, agravan el desfase sistemático entre los modelos teóricos y las prácticas efectivas, debido a que sus sustentaciones van parejas con la invención de una visión escolástica del mundo.

Este argumento cobra mayor claridad cuando recordamos que el escolasticismo era una filosofía enseñada en las universidades y escuelas eclesiásticas medievales que se caracterizaba por buscar un acuerdo entre la revelación divina y las especulaciones de la razón humana. Calificar a la economía de esta manera no es más que un mecanismo para reforzar la idea de que esta es una pseudo ciencia que utiliza unos instrumentos de ilusión logística que permiten darle vía libre a todas las medidas que permitan cumplir con los acuerdos establecidos previamente con el capital. La evidencia de esta consecuencia lógica la encontramos si tomamos en consideración argumento por argumento de la segunda parte. Eficiencia del sector privado, falta de recursos del sector público para adelantar los diferentes proyectos que implican la entrada en escena del capital privado y liberación de recursos del Estado para velar por los más pobres, son en términos generales, los argumentos que soportan la celebración de los contratos de concesión, pero cada uno de ellos parte de supuestos que pueden ser controvertibles.

En primer lugar, diremos que la creencia en la eficiencia del sector privado y en la ineficiencia del sector público es el resultado de la vivencia experimentada por casi todos los que hemos tenido que enfrentarnos al Estado, su probada negligencia e indolencia, que son el resultado de la corrupción política y administrativa ligada con su gestión, parecen no necesitar mayores pruebas. Sin embargo, no podríamos considerar que la eficiencia es una característica propia y reservada al sector privado porque la historia está llena de contra ejemplos que muestran que el sector público puede ser eficiente y que el privado en casos concretos se ha mostrado altamente ineficiente, como en los de servicios públicos domiciliarios y del transporte.

7 BOURDIEU PIERRE, (2002) Las Estructuras Sociales de la Economía. Introducción. Ariel.

---

La creencia en la eficiencia del sector privado y en la ineficiencia del sector público es el resultado de la vivencia experimentada por casi todos los que hemos tenido que enfrentarnos al Estado.

---

Por otro lado, la falta de recursos no puede ser considerada un argumento sólido porque al Estado también le están abiertas las puertas del crédito como al sector privado; y dado que los negocios relativos a la concesión garantizan totalmente la recuperación de la inversión y la producción de utilidades, debemos decir que su entrega al sector privado equivale a eliminar la posibilidad de reducir el déficit fiscal del Estado gracias a la pérdida de ganancias en las que incurre. O sea, aceptar este argumento es reconocer que al Estado le ha faltado visión, lo que es difícil de creer porque las cuentas no son muy complicadas de realizar.

En relación con la liberación de recursos para la inversión en los sectores más deprimidos, debemos decir dos cosas: la primera es, como lo ha dicho el Consejo de Estado, la administración ha tenido que incurrir en gastos no previstos para favorecer al concesionario, y en muchos casos esos recursos fueron a parar a manos de los contratistas y segundo: que dadas las imposiciones del modelo económico, que exige la reducción del gasto público, cuando hayan quedado libres tales recursos tampoco se utilizaron como se esperaba; los recortes en salud y educación, que son sectores estratégicos para la mayoría de la población, son una prueba de ello.

Finalmente, frente a los problemas asociados con la corrupción de la que se dice ser propia del sector público, cabe decir que en cada caso de corrupción a mediano y alto nivel se puede garantizar la participación del sector privado. El caso ENRON como otros prueba que este sector tiene sus lados débiles también. Hobsbawm<sup>8</sup> por su parte ha mostrado las tarifas en dólares que en promedio se necesita pagar a los altos funcionarios del Estado para que otorguen contratos multimillonarios al capital privado.

## Conclusiones

Los contratos de concesión constituyen un retorno al pasado feudal.

La paciencia del lector es lo único que puede explicar que haya llegado hasta estas líneas, ahora quisiera poner en claro la idea que las ha originado; para ello debo citar dos textos relacionados con el feudalismo en los que se encuentran esbozados los mecanismos jurídico-económicos de los que hablé en la hipótesis. En el primero de ellos Weber<sup>9</sup> explica que feudo significa siempre:

- La apropiación de los poderes y derechos de mando; y en este sentido pueden ser apropiados como feudos poderes domésticos dentro de la propia hacienda o poderes de mando dentro de la asociación bien sean económicos o fiscales.
- El enfeudamiento se produce en virtud de una investidura a cambio de servicios

8 HOBBSAWM, Eric. (1998) *Historia del Siglo XX*. Crítica

9 WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. (1997) Fondo de Cultura Económica.

específicos, primariamente militares pero también administrativos.

- El feudalismo prebendario representa regularmente una transformación de la administración fiscal dentro de una economía monetaria y puede ocurrir descargando en un empresario el riesgo de ingresos oscilantes mediante aceptación de sufragar los gastos de la administración civil y de aportar un tributo global a la caja del príncipe.

El segundo texto es el capítulo titulado Poder Privado, Poder Público, de la Historia de la Vida Privada Vol.2 <sup>10</sup>, allí se puede leer que:

- La feudalización traduce la privatización del poder.
- Los derechos del poder público acaban por acusar un carácter patrimonial
- Después de los años 1050 el rey ya no estaba asistido mas que por los parientes mas cercanos, por algunos camaradas de caza y de combate, mientras que el poder de paz y justicia se encontraba decididamente en manos de príncipes independientes que de vez en cuando se encontraban amistosamente en las fronteras de su territorio, en terreno neutro, comportándose cada uno de ellos como dueño y señor que consideraba la porción del reino sometida

a su poder como un apéndice de su propia casa.

El feudalismo fue ante todo la entrega de funciones públicas a notables privados que se veían beneficiados por su fidelidad con el poder real, el resultado de aquello lo registra la historia como una época de barbarie en la que la sociedad se veía sometida a una incontrolable red de aparatos de dominación. Toda esta estructura se sustentaba en un sistema discursivo que lo justificaba acudiendo a estrategias de convencimiento por las que se le hacia creer a la población que las cosas eran así por su propio beneficio; igual que hoy con la intervención del capital privado en los asuntos públicos... ¿Me pregunto si tales estrategias habrán podido evitar la indignación del ciervo que veía su esposa o hijas pagar el derecho de pernada, a caso a ellas se las habrá evitado?

Creo que asistimos a un movimiento parecido y que uno de los mecanismos utilizados para investirlo de legalidad es el contrato de concesión. No intento hacer una defensa irracional del Estado porque sus errores y excesos no se pueden ocultar, pero creo que las prerrogativas entregadas al sector privado no constituyen una verdadera solución a todos aquellos problemas ligados con el desarrollo económico y so-

10 <sup>11</sup> ARIES PHILIPPE. *Historia de la Vida Privada* (v2). De la Europa Feudal al Renacimiento.

cial. En la segunda lectura también se puede leer que la oposición entre vida privada y vida pública no es tanto cuestión de lugar como de poder, pero este contraste no se produce entre poder y no poder, sino entre dos naturalezas de poderes, es decir, hay dos distritos en los que el orden y la paz no se mantiene en nombre de los mismos principios, en los que tanto en el uno como en el otro, el individuo se halla sometido, controlado, en los que se le corrige y se le castiga pero perteneciendo la corrección y el castigo a autoridades diferentes. Esto quiere decir que con la intervención del sector privado en el público no se evita la arbitrariedad en la gestión, al contrario, se corre el riesgo de incrementarla.

Llamar la atención acerca de lógica feudal interna de los contratos de concesión puede contribuir a que se establezcan puntos de vista y de análisis que favorezcan una reflexión más pertinente de algunos de los problemas que plantea la celebración de los contratos de concesión como: ¿Cuáles son los mecanismos más adecuados para la vigilancia de los recursos públicos que intervienen en su ejecución? ¿Con que instrumentos jurídicos se debe dotar a la Superintendencia de Puertos y Transporte para que cumpla con suficiencia su función de inspección y vigilancia de los contratos de concesión sobre los que la ejerce? ¿Cómo dotar al Estado para que no pierda su poder soberano ante los concesionarios cuando las decisiones del gobierno en esta materia favorecen más al interés particular que al general? Finalmente ¿Cómo garantizar la prevalencia de los

principios del Estado Social de Derecho para que estos no terminen siendo letra muerta?

Con relación a este último interrogante, la Corte Constitucional en diferentes sentencias ha mostrado el alcance de estos principios, por esta razón podemos comprender que con el término social se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas, es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales. Adicional a lo anterior, se entiende que el Estado Social de Derecho se proyecta en la consagración del principio de igualdad, de los derechos sociales y económicos, la prestación de los servicios públicos, la prevalencia del interés general y en garantizar los derechos de participación de todos en las decisiones que los afectan, tanto en la vida económica, política y administrativa, como en la cultural de la Nación, lo que le permite al pueblo intervenir en todo momento en las decisiones del Estado.<sup>11</sup>

Lo anterior se pone en peligro con el modelo de concesiones adoptado en el país porque los poderes privados, que intervienen en él, son de tal magnitud que difícil

11 | CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-088 de 2000

mente el pueblo puede ejercer sobre ellos el control ciudadano sobre el que se erige el Estado Social de Derecho. El contrato de concesión es una forma muy eficaz de reducir la soberanía popular, de hacer prevalecer el interés particular sobre el general y de someter la mayoría a la racionalidad costo beneficio sobre la que el gran capital edifica su matriz de auto reproducción, poniendo en peligro la solidaridad y la equidad que también son principios del Estado Social de Derecho. El lector puede encontrar ejemplos de lo que aquí se está diciendo en muchos casos, solo a manera de orientación podría indagar los de explotación de recursos naturales, transporte y televisión.

Fue Jorge Luis Borges quien repudió la tendencia de los escritores a utilizar un gran espacio en la exposición de una idea que no requeriría más que unas cuantas palabras, por ello finalizaré este escrito acudiendo a un texto que resume de manera concreta lo que aquí he intentado defender, esta es, que asistimos a una privatización de lo público al mejor estilo feudal por la vía de los contratos de concesión: "La Mamá Grande necesitó tres horas para enumerar sus asuntos terrenales. En la sofocación de la alcoba, la voz de la moribunda parecía dignificar en su sitio cada cosa enumerada, cuando estampó su firma balbuciente y debajo estamparon la suya los testigos, un temblor secreto sacudió el corazón de la muchedumbre que empezaba a concentrarse frente a la casa, a la sombra de los almendros polvorientos. Solo faltaba entonces la enumeración minuciosa de los bienes morales. Haciendo un esfuerzo supremo –el mismo que hicieron sus antepasados antes de morir para asegurar el predominio de su especie- la Mamá Grande se irguió sobre sus nalgas monumentales y

con voz dominante y sincera, abandonada a su memoria, dictó al notario la lista de su patrimonio invisible: la riqueza del subsuelo, las aguas territoriales, los colores de la bandera, la soberanía nacional, los partidos tradicionales, los derechos del hombre, las libertades ciudadanas, el primer magistrado, la segunda instancia, el tercer debate, las cartas de recomendación, las constancias históricas, las elecciones libres, las reinas de belleza, los discursos trascendentales, las grandiosas manifestaciones, las distinguidas señoritas, los correctos caballeros, los pundonorosos militares, su señoría ilustrísima, la Corte Suprema de Justicia, los artículos de prohibida importación, las damas liberales, el problema de la carne, la pureza del lenguaje, los ejemplos para el mundo, orden jurídico, la prensa libre pero responsable, la Atenas Sudamericana, la opinión pública, las elecciones democráticas, la moral cristiana, la escasez de divisas, el derecho de asilo, el peligro comunista, la nave del Estado, la carestía de la vida, las tradiciones republicanas, las clases desfavorecidas, los mensajes de adhesión..."<sup>12</sup>

12 | GARCIA MARQUEZ, Gabriel. (1990) Obras Maestras del Siglo XX. Oveja Negra.

## Bibliografía

**ANDERSON**, Perry., Transición de la antigüedad al feudalismo, Ed. Siglo XXI, México.

**DOBB**, Maurice., La transición del feudalismo al capitalismo. Siglo XXI. España.

**ARRIGHI**, Giovanni El Largo Siglo XX. AKAL España.

**LANDREATH Y COLANDER**, (1998) Historia del Pensamiento económico, Ed. CESA.

**HERRERA**, Benjamín. (2004) Contratos Públicos. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

**YOUNES**, Diego. (2004) Curso de Derecho Administrativo. Temis.

**VIDAL**, Jaime.(1997) Derecho Administrativo. Temis. 11ª. Ed.

**CUELLO**, Francisco. (2002) Contratos de la Administración Pública. ECOE Ediciones.

# La universidad Latinoamericana en perspectiva histórica. Las potencialidades y las restricciones en los entornos de crisis y subdesarrollo.

Jaime Mejía Gutiérrez.\*



Imagen: [www.vicentvercher.com](http://www.vicentvercher.com)

# LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA. LAS POTENCIALIDADES Y LAS RESTRICCIONES EN LOS ENTORNOS DE CRISIS Y SUBDESARROLLO.

## Resumen.

El presente artículo trata algunos de los asuntos históricos de la fundación, desarrollo y evolución de las instituciones universitarias en Latinoamérica; de manera comparativa y destacando los aspectos de los modelos coloniales, los rasgos republicanos y las instancias de actores, intereses y hechos que caracterizaron la apropiación de las ideas, valores y conocimientos que empoderaron a las élites en la conducción de la Universidad, como entidad educativa transmisora de contenidos que se suponen han sido pertinentes en los momentos de la formación y la construcción de las naciones; especialmente en los ambientes de Brasil, Chile, Argentina y Colombia, en contextos de una clara imitación de modelos europeos, orientación que permite distinguir los niveles de apropiación institucional en las políticas del desarrollo científico, de la transferencia tecnológica y del acompañamiento de los Estados nacionales en la dimensión de las características en la profesionalización de artes y oficios y la formación de experticias útiles para enfrentar los problemas de las sociedades y de las regiones latinoamericanas. Aportes de la Universidad, como ente investigador, formador y llamado a mirar las situaciones cambiantes con es-

píritu crítico, analítico y de búsqueda de la verdad.

Palabras clave: Universidad, Republica, Positivismo, Historia, reforma.

## Introducción

La Universidad se debate hoy en la tríada: **Expansión, Diferenciación y Profesionalización**. Esta circunstancia ha hecho que se promueva el mismo tipo de institución educativa, con los mismos formatos académicos, con la concepción estructural departamentalizada y con los mismos vicios culturales de la retórica cosmética del manejo de rótulos y denominaciones académicas para la tribuna y la comercialización, y no, para la resolución del problema del capital humano competente para enfrentar retos y oportu-

\* Profesor de planta de la Escuela Superior de Administración pública ESAP. Candidato a Doctor en Ciencias de la Educación de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia-Rudecolombia. Magíster en Administración de la Universidad de los Andes. Magíster en Estudios políticos de la Pontificia universidad Javeriana. Especialista en Seguridad Nacional y resolución de Conflictos de la Universidad Militar Nueva Granada.. Especialista en Proyectos de Desarrollo de la Fundación Getulio Vargas de Río de Janeiro Brasil. Investigador y Consultor.

---

En 1713 el cabildo de Santiago pidió la autorización para fundar una Universidad Real, por la necesidad de formar abogados por la dependencia entonces de oferta de estudios en la universidad de San Marcos (Lima).

---

nidades. Pongámonos a la moda en términos de la crisis y reflexionemos sobre la reforma inmediata que debe elaborarse sobre la oferta académica actual de la Universidad.

En la actualidad no se discute sobre la importancia de la educación para alcanzar niveles de desarrollo y bienestar adecuados. Se analiza la pertinencia que debe tener esa educación, la calidad o valor agregado que debe tener para responder a las necesidades y retos de la sociedad y las condiciones que permitan el alcance de este servicio público y derecho fundamental para la mayor parte de la población.

Las Naciones Unidas por medio de la UNESCO han determinado como objetivo primordial en este milenio, en los primeros 20 años lograr las coberturas totales en educación básica y secundaria. El asunto de la Universidad se enmarca en procesos de investigación, docencia y proyección social que contribuyan a la mejora de la producción de bienes y servicios, a la promoción de la innovación de procesos productivos y sociales para alcanzar sinergias convenientes a la capitalización de conocimientos, experiencias e ideas que motiven la creación de riqueza incremental mejorando y haciendo crecer los valores del capital social. Estos objetivos requieren una decisión política coherente, inteligente, comprometida y de una asignación de recursos crecientes y potentes para establecer las infraestructuras de la enseñanza y el aprendizaje como una condición permanente y de por vida

para toda la población sin discriminación ninguna.

La política pública de la Educación es un Mega proyecto que exige la mayor coordinación institucional, social, técnica, comunitaria y de creación de sistemas alimentados con profundas auditorias de calidad, de seguimiento y de apoyo técnico- científico. El contexto del desarrollo de tamaño tarea social y política, requiere de un entorno libre, democrático, participativo y alejado de las presiones del portafolio delictivo. La estrategia y sus estructuras deben ser más dinámicas en flexibilidades y administración de menús académicos de libre escogencia y optativos en cualquier nivel de los estadios del ciclo vital humano, sin descuidar las competencias que deben prevalecer en la formación de ciudadanía erigida en la promoción y cumplimiento de los derechos humanos. En este momento de crisis universal en lo referente a las institucionalidades financieras y de bancas de inversión que afectan a los países en vías de desarrollo como Colombia, debe cambiar el rumbo de la integración y la cooperación, privilegiando los contextos latinoamericanos, no para aislarnos, no para promover esquemas intrauterinos de modernización, sino para ganar rápidamente potencialidades de ideas, valores y conocimientos que permita ofrecer oportunidades reales de desarrollo y bienestar a las comunidades. En momentos de crisis es necesario que la Universidad vitalice la capacidad de ofrecer salidas en medio de la crítica y el trabajo científico, no en la manifestación encapuchada de consignas retóricas; vacías en lo pragmático pero henchidas de violenta concepción sobre las maneras de alcanzar el cambio.

Ante la crisis deben repensarse los modelos semestralizados para volverlos trimestralizados, sin largas vacaciones, es decir, con Universidades abiertas hasta en los fines de semana, incluidas sus bibliotecas y sus dispositivos tecnológicos de telecomunicaciones y sistemas e-learning para vulgarizar la educación en el mejor de los términos del acceso y la disponibilidad.

### Origen de la Universidad y su desarrollo en Latinoamérica – los modelos.

Salamanca y Alcalá de Henares, las dos universidades españolas más famosas de la época, fueron los modelos que inspiraron las fundaciones universitarias en el nuevo mundo. La mayoría de las universidades coloniales fueron, a la vez, Pontificias y Reales. En Colombia la fundación de universidades por los jesuitas y dominicos según la definición del fundador Fray Cristóbal de Torres sobre lo que debía ser un Colegio mayor, refiriéndose al Colegio Mayor del Rosario, los colegiales habían de constituir una suerte de grupo selecto especialmente preparado en la ciencia y en la virtud para cubrir cargos de importancia en el gobierno civil y eclesiástico del Nuevo Reino. Según las constituciones, la puerta de las colegiaturas sólo se abría a representantes de la “nobleza secular” neogranadina que reuniera determinadas cualidades. En primer lugar, limpieza y nobleza de sangre (esto es, ser “cristiano viejo”, hijo legítimo de padres que no hubieran ejercido “oficios bajos”, y no tener “sangre de la tierra”). Luego, cumplir con el requisito de honestidad y buenas costumbres, que se orientaba a rechazar a revoltosos, díscolos o inquietos, ineptos para convivir en armonía con el resto de la comunidad, y a quienes carecieran de “buena educación”. En la segunda mitad del siglo XIX, el discurso liberal se desdoblaría en una versión más “francesa” anticlerical, popular y **étatiste**, pre-

ocupada por conciliar las garantías individuales con elementos de política social y con la ampliación de la participación electoral de abajo hacia arriba, como el de las décadas de 1850 y 1860. Si alguien lo encarna es Manuel Murillo Toro (Palacios 1997).

En paralelo, discurre una línea liberal más “inglesa” cuyas premisas fueron libertad religiosa, libertad económica, ejército mínimo, gobierno restringido por la ley, versión envuelta en un aire gladstoniano, como el que todavía respiraban a pleno pulmón Miguel Samper y Aquileo Parra al finalizar el siglo. En Chile entre 1622 y 1623 Dominicos y Jesuitas lograron la autorización papal para establecer universidades pontificias en sus conventos y colegios, lo que permitió otorgar grados académicos de Filosofía, Teología y Derecho Canónico. De ellas la más importante fue el llamado “Colegio Máximo de San Miguel”, regido por los Jesuitas.

En 1713 el cabildo de Santiago pidió la autorización para fundar una Universidad Real, por la necesidad de formar abogados por la dependencia entonces de oferta de estudios en la universidad de San Marcos (Lima). Es así que la Universidad Real de San Felipe, aprobada por cedula real en 1738, fue fundada en Santiago de Chile, pero solo abrió Cátedras en 1757.<sup>1</sup>

Esta universidad tendría que referirse al modelo de Salamanca y el de Lima (San Marcos). La primera universidad erigida por los españoles en el nuevo mundo fue la de Santo Domingo, en la isla Española (28 de octubre de 1538). La última fue la de León en Nicaragua en 1812 por decreto de las cortes de Cádiz. Entre ambas fechas se crearon 32 fundaciones universitarias, pero muchas de ellas como las de la Plata o Charcas (Bolivia), la de Mérida (Yucatán, México) y la de Buenos Aires (Argentina) solo existieron de Jure,

1 SAAVEDRA Pino, Desiderio, 1999. *Historia de las universidades de América Latina*. Chile. México. P. 255, 256

pues no llegaron a funcionar plenamente antes de la conclusión del periodo colonial.<sup>2</sup>

A diferencia de España, Portugal no solo no incentivó, sino que prohibió la creación de instituciones universitarias en Brasil. En su lugar, la metrópoli concedió becas para que algunos hijos de los colonos fueran a estudiar a Coimbra, así como permitía que colegios o establecimientos escolares Jesuitas ofrecieran cursos superiores de filosofía y teología. El primer establecimiento de educación superior fue fundado por los Jesuitas en Bahía, sede del gobierno general, en 1550.<sup>3</sup> Posteriormente cursos superiores fueron ofrecidos en Río de Janeiro, San Pablo, Pernambuco, Marañon y en Pará.

En España en el siglo XVI lucían ocho universidades, famosas en toda Europa en tanto que Portugal disponía solo de una: la de Coimbra, más tarde Évora, de pequeño tamaño. En América hubo maestros y tentativas educativas desde la iniciación de la misma conquista. Así vemos, como ejemplo, que en el año de 1573 los vecinos de Santa Fe (Argentina) elevan un memorial para que no salga de la ciudad Pedro de Vega, consagrado a la tarea de instruir a los niños. La población no se resignaba a perder su maestro.<sup>4</sup> En Córdoba (Argentina) funcionó la institución educativa de los Jesuitas desde 1664 y pasó un siglo después a los Franciscanos. Las universidades de verdadera fisonomía fueron la de la ciudad de los reyes, o sea Lima, y la de Nueva España, o sea México.

En el origen de los modelos está la universidad europea. Desde el Siglo XII, donde Sancho I, rey de Portugal, estableció becas para los estudiantes portugueses en el extranjero. ¿En el proceso de conquista que preguntas surgirían desde la influencia papal en el sentido del propósito religioso de difusión de la fe, además del interés económico y militar? La fundación de Coimbra como universidad en 1290, supuso la enseñanza sobre todo del Derecho y la Tecnología, además de Medicina y Matemáticas. Fue centro académico para formar los profesionales requeridos como funcionarios públicos, extractados de familias lusitanas pudientes. Centro académico que

en virtud de las nuevas disposiciones podía aceptar o transferir a hijos de hacendados y comerciantes Brasileños, para completar sus estudios. Esta reserva de educación universitaria para la metrópoli, como política portuguesa se ratifica frente a la solicitud de los estudiantes de Bahía (1675) y más tarde los de Olinda (1681) para validar el título de Doctor.<sup>5</sup>

En las peculiares condiciones histórico-culturales del Brasil para la formación autóctona de ese pensamiento contribuyó decididamente la elite intelectual de brasileños educados en Portugal. Esta tuvo la gran oportunidad de incidir políticamente una vez dado el traslado de la Corte portuguesa al Brasil (1808). Suceso político iniciador del proceso que en síntesis dio paso del sistema monárquico absolutista al constitucional.<sup>6</sup> En el contexto de las conquistas napoleónicas fue devastada la escena universitaria en Europa. En 1789 existían 143 universidades; para el año 1815 solo 83. En Alemania y España casi la mitad había desaparecido. Las 22 universidades francesas habían sido abolidas y reemplazadas en 12 ciudades por colegios especiales y facultades aisladas.<sup>7</sup>

- 2 TÜNNERMANN Bernheim, Carlos 1999. Historia de las Universidades en América Latina. Introducción. Buenos Aires.
- 3 CUNHA, Luís Antonio. Historia de las universidades latinoamericanas. 1999. Brasil. Págs. 179, 180.
- 4 R. FARIAS, Alem, Evocaciones históricas, la cultura colonial, buenos Aires, 1936. citado por SANCHEZ, Luis Alberto en Historia General de América Tomo II. 11ª Edición. Ediciones Ercilla Santiago de Chile. Ediciones Rodas, Madrid 1972. Pág. 476.
- 5 PÉREZ O., Eduardo. La educación en el Brasil Meridional, el curso de las universidades Políticas. Ponencia ante el Foro Mundial de Latinoamericanistas – Moscú 2001. X Congreso de la Federación Internacional de estudios sobre América Latina y el Caribe Pág. 4.
- 6 PÉREZ O. Eduardo. "La educación en el Brasil: de la colonia al imperio". V congreso de la Sociedad de Historia de al educación Latinoamericana "AUGUSTO SALAZAR BONDY". Ponencia Perú. 2002 Pág. 3.
- 7 RÜEGG, Walter. De la tradición medieval a la modernización liberal: Las universidades tienden a través de Europa. Legado y Patrimonio de al universidades europeas. 2005. Pág. 71.

El refugio inevitable para la monarquía portuguesa es Brasil, la gran esfera de actuaciones geográficas conquistada en el descubrimiento de Vasco de Gama, el gran navegante, parte de la inspiración para la novela de epopeya nacional de Luís de Camacões. “con Dios y con Vasco de Gama” les dirá a los marinos en medio de la gran tormenta. La playa nacional que es Portugal, pasa a la gran mole natural y Biodiversa del Brasil. Frente a la invasión extranjera, la sede del reino se transfirió a Brasil en 1808. Pero si la clase dominante lusitana se retiró delante de las tropas napoleónicas, hacía mucho que abría los brazos al pensamiento educacional de la burguesía francesa ya que a mediados del siglo XVIII tal aceptación se hizo sentir en las políticas educacionales del marqués de Pombal, “déspota ilustrado”, que como ministro del reino, realizó parte de los ideales revolucionarios franceses en el campo de la educación pública.<sup>8</sup>

En Colombia, Chile y Argentina en contexto de gritos de independencia por parte de los criollos dominantes, ya que se habían ventilado los aires de renovación impuestos por los Borbones, algunas de las ideas ilustradas penetraron en los ámbitos culturales. América inspiró grandes epopeyas entre ellas La Araucana (1569 – 1589), de Alonso de Ercilla y Zúñiga oficial que fue con Don García Hurtado de Mendoza a Chile y La Argentina, del arcediaco Martín del Barco Centenera (1602), inspiró el nombre actual de la República que se extiende entre la Cordillera y la ribera occidental del Río de la Plata. Otro poema interesante, con tono nacional incipiente y debido a un nativo de Chile, fue El Arauco Dornado, de Pedro de Oña.

La universidad republicana. Una expresión liberal y positivista.

La universidad colonial existió y trabajó en función de los grupos dominantes, creando una tradición clasista que aún se advierte en las universidades latinoamericanas. Las mismas ideas de la ilustración que sirvieron a los movimientos de independencia fueron asumidas para representar los intereses de los criollos burgueses, comerciantes y terratenientes que no buscaban la incorporación de ciudadanos en términos de la democracia representativa de la teoría de Rousseau, así como los norteamericanos expidieron su independencia como: “porque todos nacemos iguales, con derechos naturales a la vida, a la felicidad, a la propiedad” excepto los negros esclavos, así en Brasil, se excluye al negro de la Educación y de la consideración humana. Igual sucede en términos de indios y nativos en Argentina Colombia y Chile. La universidad, los colegios, las academias, la institución educativa es para segmentos poblacionales de los estratos relevantes.

El modelo de universidad liberal está debidamente explicado en el documento preparado por el profesor Alain Renaut sobre la universidad de Berlín en 1810. Wilhelm Von Humboldt, her

8 CUNHA, Luis Antonio A. universidad de Criptica – o ensino superior na Republica Populista, Rio de Janeiro. Francisco Alves 1982. Citado en Caso Brasil. Historia de las universidades de América Latina. México 1999 Pág. 181.

---

El carácter de universidad republicana será modelo para otras universidades nacionales. Este esquema de universidad es calificado por Steger como “la universidad de los abogados.”

---

mano del gran botánico Alejandro Humboldt, a quien extrañaron del Brasil para evitar que se conocieran las riquezas naturales de este enclave, convenció al rey de Prusia para que fundara una universidad en Berlín basada en las ideas del teólogo y filósofo Friedrich Schleiermacher desde cuyo punto de vista, la función de la universidad no era enseñar el conocimiento aceptado que podía usarse directamente de la misma manera que lo hacían los colegios, sino demostrar como se lo había descubierto dicho conocimiento y despertar en las mentes de los estudiantes la idea de la ciencia y alentarlos a considerar sus leyes fundamentales en todos los actos de sus vidas. Según Humboldt, la libertad también se aplicaba a la manera de estudiar, al contenido y a las relaciones de la universidad con las autoridades públicas, el estado debía cumplir con proteger la libertad de la universidad y nombrar a sus académicos.

En Colombia, con la independencia definitiva, el gran reto del Estado fue impulsar la idea -de vieja data- de erigir una Universidad Pública, proyecto que se materializó con la primera reforma global de la instrucción pública implementada a través del plan santanderino de 1826. Durante el primer gobierno de Manuel Murillo Toro (1864 – 1866), el gobernador del Estado de Cundinamarca solicitó la devolución del Colegio Mayor del Rosario dentro del marco de la constitución de 1863. Tras la derrota del radicalismo en 1885, Núñez incorporó el Colegio del Rosario a la Universidad nacional, situación en la que permaneció hasta 1892, en que

una nueva ley le devolvió la autonomía y dio lugar a que el rector en ejercicio, monseñor Rafael María Carraquilla – nombrado en 1890 por el vicepresidente Carlos Holguín Mallarino -, redactara en 1893 las Constituciones nuevas. Hege- monía del discurso en tanto que Utopía, no de la práctica. Veamos un par de ejemplos. En primer lugar, la educación, Marie de Condorcet, enciclopedista y republicano cabal, había anticipado una respuesta a algunas de los interrogantes que medio siglo después formulara John Stuart Mill. Condorcet puso la piedra angular del liberalismo: la creación de un sistema de educación primaria laica y universal, como único medio a disposición de la república moderna (de individuos) para alcanzar la estabilidad política. Su **Esquisse de un tableau historique des progrès de l'esprit humaine (1793)** enuncia el principio según el cual “la perfectibilidad de los hombres es realmente infinita y el progreso de esta perfectibilidad durará mientras dure el globo terráqueo”.

Hasta 1870, los liberales rutinizaron una retórica de la “libertad de enseñanza”. Ese año, en el cenit de su unidad y lucidez, emprenden una reforma educativa bajo los viejos postulados de la república secular que se contiene a sí misma como unidad política, es decir, que se define sin apelar a la religión o a las identidades y particularismos corporativos tradicionales. En este punto, quizás por falta de recursos, quizás por temor a caer en el plebeyismo urbano, quizás por los dos, los liberales se vuelven tan verborreicos en su anticlericalismo como la clerecía en su antiliberalismo. En Chile fundamentado en los aires ilustrados de los Borbones, Don Manuel de Salas en 1797 creó una escuela técnica llamada Academia de San Luís. Este mismo ilustrado en

1811 abogó por la creación de un establecimiento educacional de nuevo tipo. En 1813 se creó un instituto Nacional que agrupó a la universidad de San Felipe con otras instituciones. Derrotados los patriotas en 1814, el general Osorio suprime el plantel. En 1819 reconquistado el poder, se establece, pero pasa con edificios y mobiliarios a la universidad de Chile en 1839. En Brasil en el periodo que va desde 1808 la educación superior fue administrada por establecimientos aislados. A pesar de que Pedro II anunció el propósito de crear dos universidades, una en el norte y otra en el sur, los positivistas se opusieron y la república retardo mucho la creación de universidades.

Las escuelas o facultades de odontología, arquitectura, economía, servicio social, periodismo, filosofía, ciencias y lenguas, medicina, ingeniería, derecho surgieron. La admisión de candidatos se sujetaba a "exámenes preparatorios" y el intento de reproducir en el país la facultad de filosofía de la Universidad de Berlín, en el cultivo del saber libre fue parcial. En Argentina las universidades debieron esperar a 1852, año en que se produce la caída de Juan Manuel de la Rosa cuando empieza la construcción del Estado Nacional. La universidad de Córdoba fue puesta bajo la jurisdicción de las autoridades nacionales en 1856.

### **Hechos refundacionales de la universidad Republicana.**

En Chile la emigración de argentinos, españoles y en especial la del Venezolano Andrés Bello y el liberal español José Joaquín de Mora, le darían un aire renovado a la universidad. La creación de la "sociedad literaria" por intelectuales chilenos. Estas mentalidades empezaron a defender la necesidad de un establecimiento de altos estudios. El presidente Joaquín Prieto y el ministro de justicia e instrucción pública Mariano Engaña, encargan a Andrés Bello la redacción

del proyecto de ley orgánica para la nueva universidad. La ley de 1842 le da vida y el gobierno designa rector a Andrés Bello, el autor del código civil chileno, modelo de los códigos de otros países americanos y experto en relaciones internacionales. La ley enmarca los principios liberales de la universidad liberal de Humboldt. "La labor académica es el cultivo y desarrollo de las ciencias", supervisión por una superintendencia de educación pública, cinco facultades la formaron: Filosofía y Humanidades, Ciencias matemáticas y físicas, medicina, leyes y ciencias políticas y Teología. El carácter de universidad republicana será modelo para otras universidades nacionales. Este esquema de universidad es calificado por Steger como "la universidad de los abogados." Ésta se adecua a las demandas urbanas del momento, por ejemplo en Bolivia su transferencia fracasó en otras condiciones sociales. Esta universidad Republicana debía dar "idoneidad" a los funcionarios del Estado. Ella configuró el modelo de universidad latinoamericana "clásica." Este impacto universitario será seguido en México en 1910 por Don Justo Sierra al fundar la universidad.

En Argentina la universidad de Córdoba, fundada a principios del siglo XVII en la trayectoria histórica de las universidades Coloniales y la de Buenos Aires fundada por el gobierno de la provincia en 1821 en el contexto de reorganización del estado local por un sector liberal, serán refundados en 1886 por la ley Avellaneda. En 1884 la ley 1420 instauró en Argentina la educación gratuita, laica y obligatoria. Nicolás Avellaneda rector de la universidad de Buenos Aires, planteó el proyecto de ley que contemplaba los parámetros generales sobre los cuales cada universidad dictaría sus estatutos, la integración de cuerpos directivos, las atribuciones de estos organismos, el modelo de designación de los profesores y el origen de los recursos presupuestarios. El eje del debate más álgido se refirió a la autonomía universitaria, la que no fue viabilizada por los legisladores y el poder ejecutivo. Esto lo hizo fuertemente dependiente del gobierno. Estas universidades eran fundamentalmente centros de formación profesional en Medicina, Ingeniería y Derecho. Alejandro Korn, en un estudio de los años treinta, ha señalado que la generación

nacida después de 1853 “carecía de verdaderas inquietudes espirituales, imponiendo un carácter pragmático y utilitario a la educación.” En 1873 José Manuel Estrada, figura intelectual, advertía que no existía una verdadera universidad, solo se formaban abogados para el gobierno, pero esto retrasaba la apertura de carreras Científicas indispensables. Esta discusión centraba nuevamente el concepto de la universidad liberal alemana, que debería ser centro para la ciencia y accesoriamente formadora de profesionales.

En Brasil la República fue proclamada en 1889, mediante un golpe de Estado, como resultado de una comparación que reunió liberales, positivistas y monarquistas resentidos. AL constitución de 1891 creará el federalismo que como orientación de regimenes políticos que correspondía a los intereses de al burguesía del café, daría a los Estados regidos pos constituciones propias, funciones de educación, aunque el gobierno nacional reservaba parcelas en esta área. Esta recomposición que amplía y diferencia las burocracias públicas y privadas determino el aumento de al demanda de educación secundaria y superior la transformación de al educaron superior en las primeras décadas de la republica, genera una expansión en la base de la lucha ideológica de liberales y positivistas por la “enseñanza libre” los primeros y contra los privilegios otorgados por diplomas escolares los segundos. Las reformas educativas de 1981 generaron la expansión de la educación superior. Así, en el periodo que va de 1891 a 1910, fueron creadas en Brasil 27 escuelas superiores: 9 de Medicina, Obstetricia, Odontología y Farmacia; 8 de Derecho; 4 de Ingeniería; 3 de economía y 3 de Agronomía.

En 1909 se crea la primera institución con status de universidad en Manaus, durante el corto periodo de prosperidad general por la exportación del caucho. En 1911 se creo la universidad de San Pablo. Estas universidades creadas con aportes de particulares que esperaban recuperar la inversión con los aranceles cobrados a los estudiantes. En 1912 en Curitiba se crea la tercera universidad por iniciativa de profesionales locales. El fracaso de la de Manaus se debió al declive del negocio del caucho en 1926. La reforma

educativa de 1911 que impuso condiciones para la educación en ciudades de menos de 100.000 habitantes, hizo inviable la de Curitiba en Paraná y sus facultades se incorporaron en 1950 a la universidad federal de Paraná, la de San Pablo se disolvió en 1917 por competencia educativa oficial que vació la privada por facilidades de ingreso y costos. En 1920 se crea la universidad de Río de Janeiro.

### **Mentalidades, valores y conocimientos en los procesos educativos.**

Influidos por el pensamiento de la época, caudillos, políticos, educadores, pensadores o intelectuales incidieron en la transformación de los ámbitos y diseños en el ejercicio del poder. El Studium, la universidad, conquistó al orbe, imponiéndose en todos lados como institución suprema de educación superior. Este invento europeo de los siglos XII y XIII, que disfrutaba de privilegios especiales así como de amplia autonomía legal y administrativa, establecía su propio programa de estudios y otorgaba calificaciones académicas reconocidas por las autoridades públicas. Desde 1155 una ley, la famosa Authentic habita, que prometía la protección imperial contra los abusos de las autoridades locales a omnibus qui stadiorum causa peregrinatioibus (todos los que viajaban con motivo de sus estudios), fue promulgada por el emperador Frederick Barbarosa. Esta dimensión de autonomía fue criticada en el contexto de la economía monetaria y la administración burocrática que desarrollaban los pueblos y que daban origen a conflictos políticos y sociales.

A partir del siglo XIV, se criticó el método escolástico que correspondía al ideal aristotélico y monástico de la vida contemplativa. Esta dedicación a lo teórico desatendía, se decía al hombre y a sus problemas tangibles. El papel de la universidad se fue transformando e intensificando en su función capacitadora de doctores, Jueces,

notarios, archiveros, secretarios y otros funcionarios públicos.

Las universidades se encontraban subordinadas a las autoridades regionales y a sus necesidades y empezaron a competir contra nuevas formas de educación superior: los colegios de navegación en España y Portugal, las academias militares los colegios teológicos para los clérigos protestantes; las academias y seminarios para sacerdotes; gimnasia académica; colegios mayores para titulares de cargos públicos. Pero también existía la ocupación de imprimir libros y la fundación de sociedades eruditas y académicas científicas que, a partir del siglo XV, acabaron con el monopolio medieval de las universidades que desarrollan y diseminan el conocimiento científico.<sup>9</sup>

En Argentina Domingo Faustino Sarmiento, educador y político, contribuiría al derrocamiento del doctor Juan Manuel de Rosas, como presidente al desarrollo de la educación. Su obra literaria en especial "Facundo" es un documento histórico sobre el momento político de Rosas. Es la vida del caudillo Juan Facundo Quiroga, historia de las guerras civiles y un estudio sociológico y político-geográfico de los gauchos. En su obra "La Civilización" toma partido por la europeización del país Argentino, perseguido por Rosas viajó a Chile y en Santiago se dedicó a la periodismo y a la educación, visitó Francia, España, Italia, Suiza, Austria, Alemania, Holanda, Bélgica, África, Inglaterra, Estados Unidos y Brasil de donde extrajo experiencias educativas. Su espíritu masón se expresó en las polémicas con la del clero Argentino que se oponía a las reformas laicas. La filosofía de educar para formar pueblos emprendedores con espíritu moderno,

grandes trabajadores, progresistas y democráticos, inspira la profesionalización de los centros universitarios.<sup>10</sup> En las escuelas normales se involucraron pedagogos norteamericanos como Jorge Stearns y se trajeron 65 maestras norteamericanas para la escuela normal de Paraná en 1870.

En Brasil en la escuela de Ingeniería de Porto Alegre, creada en 1896 se contrataron 50 profesores extranjeros, principalmente alemanes con el mecenato de una baronesa. En vez del ya tradicional paradigma francés del politécnico napoleónico, este establecimiento de educación superior tomó como referencia la *technische hauptschule* alemana. En 1932 pasó a llamarse la universidad técnica de Río Grande do Sul. La formación profesional se concentró en Agronomía, Veterinaria, Química y en cursos para obreros industriales y agrícolas. Al final de la era de Getulio Vargas en 1945, eran 5 las instituciones universitarias en medio de docenas de facultades aisladas.

La de Río de Janeiro desde 1937 pasó a llamarse universidad de Brasil y se consideraba como modelo. En 1934 fue creada la universi

9 RÜEGG, Walter. "De la tradición medieval a la modernización liberal: la universidades tienen puentes a través de Europa." Legado y patrimonio de las universidades europeas. México – 2005 Págs. 63,64 y 67.

10 OCAMPO López, Javier. "DOMINGO FAUSTINO SARMIENTO. El presidente de Argentina "Maestro de América." Revista historia de la educación latinoamericana No 2, 2000 Págs. 12 a 35. SHELA – Rude Colombia. Tunja Colombia."

---

Para el Brasil en el despertar del liberalismo económico prosperó una pedagogía de la escuela moralista. Se fundan las escuelas normales de Victoria y Bahía, y en Río de Janeiro el colegio de educación para niñas donde se aprendía literatura, aritmética e historia.

---

dad de San Pablo, en 1940 en Río de Janeiro, surgieron las facultades católicas embrión de la universidad Pontificia. Fue esta la primera universidad privada del país. El educador Anisio Texeira en 1935 fundó la universidad del distrito federal, disuelta en 1939 e incorporada a la universidad de Brasil. En Colombia a partir de 1877 los liberales radicales pierden la iniciativa ante el proyecto de nación cada vez más pragmático y coherente de Rafael Nuñez, que reconoce y recoge la fuerza del marroquismo político subyacente. El liberalismo será de ahora en adelante, y particularmente en el frente educativo, reactivo y contestatario, y se circunscribirá a la formación de las élites. Esto se aprecia en las bulliciosas convenciones liberales y en las grandilocuentes plataformas programáticas de 1898 a 1929 y, lo que es peor cuando es partido de gobierno.

En 1918 en Argentina una figura cultural e intelectual, Ernesto Quesada, en un trabajo sobre las características de las universidades argentinas señalaba que las tres grandes universidades nacionales respondían al modelo napoleónico: eran escuelas superiores profesionales cuyas facultades tenían por objeto exclusivo expedir un diploma que habilitaba para el ejercicio de una profesión. La reacción frente al profesionalismo se dio en la universidad de Buenos Aires al crearse la facultad de Filosofía y letras, la principal manifestación del intento de comenzar a modificar el perfil de la universidad introduciendo aspectos vinculados con la práctica de la ciencia y la "investigación desinteresada." La universidad de la Plata articuló un amplio programa con instituciones europeas, sobre todo españolas y americanas. El viaje de

Adolfo Posada, un profesor de la Universidad de Oviedo en 1910 estuvo en esta perspectiva. Una importante colonia de origen alemán, Científica se desarrolló en esta ciudad.

En 1874 Ignacia Waldina Alba, en una disertación leída en la sociedad unión y progreso, "educación de la mujer", en Córdoba, reclamó los derechos de ingreso de la mujer a los estudios superiores. La universidad de Córdoba acogió mujeres a finales del siglo XIX en las escuelas de obstetricia y de farmacia, ramas de la medicina que consagraron tempranamente su autonomía. Dichas profesiones "eran aptas para mujeres". Hermann Burmeister, un científico alemán residente en Buenos Aires, en 1868 elaboró un informe que sugería organizar la Universidad de Córdoba como centro educacional con el fin de promover el estudio de nuevas ciencias.<sup>11</sup>

En este contexto, Nicolás Avellaneda como ministro en la presidencia de Sarmiento, mantenía una particular relación con Horace Mann, el infatigable educacionista de Massachussets que inspiró la ley de 1843 de decisiva importancia para los demás estados de la unión ya decía: "la educación, que se alimenta con el contacto social, tiene que perderse, por más viva que sea la luz en la oscuridad de los desiertos". Avellaneda incorpora la "Vertiente Sarmientina" basada en la ética de Benjamín Franklin. En cuestiones de política social coincide con el liberalismo "mitigado"

11 | VERA DE FLACHS, María Cristina. "Las primeras mujeres universitarias de Córdoba (Argentina) y La escuela de Parteras" Revista Historia de la Educación Latinoamericana. N° 3, 2001. Shela. Tunja. Págs. 137, 138, 139.

de Jhon Stuart Mill. En la memoria de 1873 define la educación como “servicio público”<sup>12</sup>.

En Chile Armando Pissis en el terreno de la Geología, en Astronomía, Ignacio Domeyko, quien sucedió a Andrés Bello en la rectoría de la Universidad de Chile en 1867, se destacó en el campo de la mineralogía y bajo su dirección se reorientó la docencia superior, en el desarrollo de las profesiones universitarias.

El positivismo influyó en el concepto de la educación para la ciudadanía. En Chile Jorge Lagarrigue en su artículo de 1884: “Positivismo y Catolicismo”, en su significado originario, era una propuesta de religión de la humanidad, José Victoriano Tassarria en sus decisiones de política positiva (1875) seguía las ideas de John Stuart Mill. En Argentina Victor Mercante en la obra titulada “El positivismo Comtiano” (1879) señala las dimensiones en la ciencia, la sociología y la historia. José Angelino en un artículo titulado: “educación, escuela, maestro” (1925) decía así: “La educación en el arte de capacitar al hombre para la vida social”. J Alfredo Ferreira en “Bases científicas de la educación moral” (1918) defiende que toda la moral es social, por tanto no hay moral individual ni privada. Alfredo Ferreira en el estancamiento del positivismo (1923), profundiza la filosofía de las ciencias, la constitución de la sociología y la posibilidad de aplicar los principios positivos a la moral. Juan Bautista Alberdi “Ideas para presidir la confección del curso del Filosofía Contemporánea” (1942), donde expresa la posibilidad de una filosofía americana <sup>13</sup>.

Para el Brasil en el despertar del liberalismo económico prosperó una pedagogía de la escuela moralista. Se fundan las escuelas normales de Victoria y Bahía, y en Río de Janeiro el colegio de educación para niñas donde se aprendía literatura, aritmética e historia, destacando héroes y heroínas. Se crearon liceos de Artes y oficios, el primero en Río de Janeiro, seguido por el de Sao Paulo y el de Bahía. La familia Koepke fundaría el colegio privado de Pretropolis. La educación se producía en las sociedades de la

Academia imperial de Medicina, la sociedad Bahiana de agricultura y de humanistas aficionados se creó el instituto histórico (1838).

La misión francesa representada por Lebreton, Debret y Saint Hilaire haría la obra monumental de observación de flora, fauna, indios y florestas, usos y costumbres urbanas. Fuera del error de evitar que Humboldt y Bonpland estudiaran el Brasil, los estudios científicos de Wate y Wallace de Beles son destacables por influir en la teoría del “origen de las especies” de Darwin. El nacionalista conservador Vanhagen escribe la historia general del Brasil basada en esta obra en rica masa documental. José de Aleucar, Rocha Pita, Abreu Lima, J, Capistrano de Abreu, con influencia alemana este último considerado el mejor historiador del Brasil. Emigrantes alemanes fundaron escuelas que serán modelo en las universidades y las facultades <sup>14</sup>.

### Los contextos en la mitad del siglo XX y los posteriores desarrollos.

En Chile la institución democrática, generará procesos de aumento cualitativo, en la ampliación de carreras y profesiones, y en el impulso a museos, orquestas sinfónicas y organismos artísticos y culturales. La investigación y el mejoramiento académico fueron la constante. El golpe militar en 1973, inició un proceso de desarticulación del grupo académico, de persecución a intelectuales y desaparición forzada y de intervención en la vida universitaria en la educación en general. Esta debía venerar los valores de la patria. En Argentina y Brasil, los golpes de estado permanentes, mantuvieron en la cuerda floja avances y conquistas de las universidades y el sistema de educación superior. En Brasil los procesos de desarrollo aumentaron la sincronización

12 NUÑEZ, Vileta. “Los albores del sistema educativo Argentino: Una lectura de las memorias de Nicolás Avellaneda”. Universidad de Barcelona. Estudios sobre la historia de la educación Latinoamericana 1993. Diana Soto Arango Editora.

13 LAFUENTE Guantes, María Isabel. “Las ideas filosófico-educativas del positivismo latinoamericano: educación para la ciudadanía”. Revista Historia de la Educación Colombiana. No 3 y 4. 2001. Doctorado en Ciencias de la Educación – Rude Colombia. Editorial Botero Gómez. Pereira Págs. 46 a 66.

14 PEREZ O., Eduardo “La educación en el Brasil: del periodo imperial al republicano”. Ponencia presentada ante el simposio de historia y prospectiva de la universidad Latinoamérica. Santiago de Chile. Julio de 2003.

de los estudios con las necesidades económicas y sociales. En 1947 se creó el Instituto de Aeronáutica (ITA). Se creó la universidad de Brasil en la perspectiva del desarrollismo industrialista. La sociedad Brasileña para el progreso de la ciencia influyó en esta dirección.

El 50 y el 60 son los años de constitución de un gran capital técnico-profesional especializado. La organización Administrativo-pedagógica consistía en un conjunto de institutos y facultades compuestos por Departamentos. Los institutos centrales en áreas como matemática, física, química, biología, geociencias. Servirán para promover la enseñanza de postgrado y nace el Consejo Nacional de investigación. El manifiesto de Córdoba estuvo presente en 1960 en las cartas de Bahía, de Paraná y Minas Gerais. Los golpes de Estado hacen que los militares promuevan una universidad que busque el desarrollo tecnológico, la construcción de infraestructura y el avance para la industrialización.

### Aspectos distintivos y semejanzas contextuales

Argentina en 1928 era el octavo país en desarrollo económico por ingresos per cápita y por producción. Los desarrollos tecnológicos le permiten producir en la década de los 40 camiones y aviones. Brasil también atrae inversión extranjera y la emigración de europeos y japoneses se incrementa, en situación similar a la que vivió Argentina a comienzos del siglo XX, Chile también atrae emigraciones regionales sobre todo desde Argentina y desde Europa franceses, alemanes, ingleses y españoles. La guerra civil española explosiona la emigración de españoles que desde México hasta la Patagonia, contribuyeron con profesores, rectores, editores, libreros y en fin con ofertas de conocimientos y de necesidad de patria. El poderío territorial de Brasil y con una gran talla poblacional, le permite una mejor diversificación en la producción exportable además del café, que le imprime características de gran presencia en el eje Atlántico.

En las estructuras universitarias estos cuatro países han ofrecido a la región latinoamericana una buena masa de profesionalizaciones, especializaciones y programas de postgrado. Brasil inspirado en el modelo norteamericano, en 1995

disponía de 1.775 cursos de postgrado acreditados, 616 de Doctorado, con más de 60.000 estudiantes en pregrado. En 1995 fueron otorgados 8.900 títulos de Magister y 2.500 de Doctor. Especialmente las universidades de San Pablo. Las universidades federales de Río de Janeiro, de Minas Gerais, de Río Grande do Sul y de San Carlos se destacan por los postgrados de investigación, más allá de los cursos de extensión. En Brasil el ámbito de la diferenciación distintiva se enmarca entre las universidades federales, las comunitarias y las privadas. En cada lado hay organizaciones de representación pública de sus intereses en el consejo nacional de Rectores. En Chile el gobierno militar propició más la educación privada, pero también hay un despunte importante en el sector de la década de los 90. En Argentina la creación del fondo de mejoramiento de la educación superior tiende a homogenizar el sistema universitario. Es indudable que el ambiente actual apunta a la validación de calidades, a mejor autonomía y necesidad de búsqueda de estrategias de financiamiento y a una competencia en la oferta de servicios de formación en el marco de la globalización y la integración de mercados, como en el caso de MERCOSUR.

El ambiente represivo del siglo XX de las regiones políticas militares, minaron el avance científico y de expresión libre de la universidad en el cono sur del continente. La década del 80 del siglo XX se conoce como la "década perdida". Celina Lertora Mendoza insiste en la necesidad de estudiar los lineamientos de convergencia y divergencia y señala unas ideas básicas para realizar investigaciones en esferas de actuación del nacimiento, la reformación, la incorporación de actores (mujeres, etnias, minorías), los planes de estudio, la financiación, la organización <sup>15</sup>.

15 | LÉRTORA Mendoza, Celina. 1998. "Lineamientos para una historia de la universidad latinoamericana" CENITET. Buenos Aires. Revista Histórica de la universidad Colombiana. Tomo I, Historiografía y fuentes. Diana Soto Arango. Editora. Tunja. Colombia Págs. 233 a 243

Hoy la elegibilidad pública en los regímenes democráticos pasa por los compromisos internacionales que fijan el Banco Mundial, El Fondo Monetario Intencional, La Organización Mundial del Comercio y los Ejes de Dominación Imperial del Club de los poderosos países desarrollados y armados hasta los dientes. Hoy están en crisis los sistemas financieros y de mercados de capitales, por el paso de la ambición a la codicia y por los manejos corruptos e ineficientes de las instituciones bancarias y aseguradoras asociadas a los mercados de inversión. Es necesario enseñar los postulados de las finanzas públicas y de la inversión social en marcos de ética pública transparente. Hoy más que nunca deben volcarse las instituciones Universitarias a estudiar los fenómenos de los ciclos y las perspectivas históricas de las ideas renovadoras y comprometidas con el ser humano, una especie de refundación de la filosofía de Guillermo Dilthey, el mejor filósofo de la segunda mitad del siglo XIX (Ortega y Gasset, 1983).

¿Cómo se explica que en Colombia con más de cinco millones de jóvenes entre 18 – 24 años, haya sólo una matrícula de 1.200.000 en 88 universidades oficiales y 133 privadas? Es decir, una cobertura bruta del 22% (Sarmiento, 2004). ¿Cómo asumir el reto para lograr que un número mayor de jóvenes, hombres y mujeres accedan a la universidad?

Los jóvenes en el quintil más pobre (20% de menores ingresos) pocas posibilidades tienen de ingresar a la universidad. Sólo el 4% de éstos asisten a la universidad privada. Es ésta universidad privada la que ofrece la mayor cobertura, del 65% al 70% del total de la matrícula universitaria (Rodríguez, 2004).

Después de las instituciones públicas, la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad de Antioquia, el “Benchmarking” de la entidad universitaria está representado en términos de calidad y posicionamiento por las universidades privadas como la de los Andes, la Pontificia Javeriana, la del Rosario, la EAFIT de Medellín, el Externado de Colombia. ¿Por qué nuestras universidades no aparecen en el ranking de las 400 mejores universidades del mundo?

En la universidad colombiana las 2/3 partes de los docentes son de cátedra y no están vinculados a la realización de investigación alguna. De los docentes universitarios sólo el 38% posee especialización, maestría o doctorado.

La tercera parte de los matriculados cursa contaduría, administración y economía, el 27% ingenierías y arquitectura. Muy pocos están dedicados a estudiar ciencias básicas. ¿Por qué Colombia no genera invenciones biotecnológicas, si se encuentra en la región de biodiversidad andina? Todos los países de la región andina son megadiversos, representan el 25% de la biodiversidad del planeta (Zerda, 2003).

Con Heráclito diríamos que la universidad se enciende y se apaga rítmicamente, dependerá de los pueblos, el carácter de su existencia y las huellas que pueda dejar.

### **Conclusión y Recomendaciones.**

La Universidad de hoy debe ganar en espacios de formación en ciencias básicas, en formación tecnológica y en espíritu de humanismo permanente en combinación con todos los pensums académicos profesionales. La inversión en Tecnología de comunicaciones y bases de educación e-learning deben procurar una masificación en la matrícula y el acceso a los cursos y créditos, con amplias estructuras de formación en menús electivos de elaboración científica y pedagógica de altísima calidad. Es necesario crear un sistema universitario latinoamericano de cooperación y competencia, que convoque a las mentalidades, a los científicos, a las instituciones, a los diseñadores y ejecutores de la política pública de la Educación, con el fin de competir en sinergias de ideas, valores y conocimientos frente a los arreglos geopolíticos de los Europeos y del club de los países desarrollados que como magnates se distribuyen el pastel de la riqueza y el bienestar.

## Bibliografía

**CUNHA**, Luís Antonio. (1999) "Historia de las universidades latinoamericanas." Brasil. p. 179, 180.

**CUNHA**, Luís Antonio. (1982) Universidad de Criptica – o ensino superior na Republica Populista, Río de Janeiro. Francisco Alves. Citado en Caso Brasil. Historia de las universidades de América Latina. México 1999 Pág. 181.

**LÉRTORA MENDOZA**, Celina. (1998) "Lineamientos para una historia de la universidad latinoamericana" CENITET. Buenos Aires. Revista Histórica de la universidad Colombiana. Tomo I, Historiografía y fuentes. Diana Soto Arango. Editora. Tunja. Colombia Págs. 233 a 243.

**LAFUENTE** Guantes, Maria Isabel. (2001) "Las ideas filosófico-educativas del positivismo latinoamericano: educación para la ciudadanía". Revista Historia de la Educacion Colombiana. No 3 y 4. Doctorado en Ciencias de la Educacion – Ru de Colombia. Editorial Botero Gómez. Pereira Págs. 46 a 66.

**NUÑEZ**, Vileta. (1993) "Los albores del sistema educativo Argentino: Una lectura de las memorias de Nicolás Avellaneda". Universidad de Barcelona. Estudios sobre la historia de la educación Latinoamericana. Diana Soto Arango Editora.

**OCAMPO** López, Javier. 2000. "DOMINGO FAUSTINO SARMIENTO. El presidente de Argentina "Maestro de América." Revista historia de la educación latinoamericana No 2, Págs. 12 a 35. SHELA – Rude Colombia. Tunja Colombia."

**PEREZ O**, Eduardo.(2003) "La educación en el Brasil: del periodo imperial al republicano". Ponencia presentada ante el simposio de historia y prospectiva de la universidad Latinoamérica. Santiago de Chile.

**PEREZ O**, Eduardo. (2001) La educación en el Brasil Meridional, el curso de las universidades Políticas. Ponencia ante el Foro Mundial de Latinoamericanistas – Moscú.. X Congreso de- la Federación Internacional de estudios sobre América Latina y el Caribe Pág. 4.

————— (2002) "La educación en el Brasil: de la colonia al imperio". V congreso de la Sociedad de Historia de la educación Latinoamericana "AUGUSTO SALAZAR BONDY". Ponencia Perú. p.3

**RÜEGG**, Walter. (2005) "De la tradición medieval a la modernización liberal: Las universidades tienden puentes a través de Europa. Legado y Patrimonio de las universidades europeas." Mexico. Pág. 71.

**RÜEGG**, Walter.(2005) "De la tradición medieval a la modernización liberal: las universidades tienden puentes a través de Europa." Legado y patrimonio de las universidades europeas. México – p. 63,64 y 67.

**R. FARIAS**, Alem, (1972) Evocaciones históricas, la cultura colonial, buenos Aires, 1936. citado por SÁNCHEZ, Luis Alberto en Historia General de América Tomo II. 11ª Edición. Ediciones Ercilla Santiago de Chile. Ediciones Rodas, Madrid. Pág. 476.

**SAAVEDRA** Pino, Desiderio.(1999) Historia de las universidades de América Latina. Chile. México. Págs. 255, 256.

**SANCHEZ**, Luis Alberto.(1972) Historia General de América, Tomo II. Ediciones Ercilla. Santiago de Chile. Ediciones Rodas. Madrid. Pág. 476.

**TÜNNERMANN** Bernheim, Carlos (1999) Historia de las Universidades en América Latina. Introducción. Buenos Aires. Pág. 16

**VERA DE FLACHS**, Maria Cristina. (2001) "Las primeras mujeres universitarias de Córdoba (Argentina) y La escuela de Parteras" Revista Historia de la Educación Latinoamericana. N° 3,. Shela. Tunja. Págs. 137, 138, 139.



Escuela Superior de  
Administración Pública

---

Programa  
de Formación Profesional  
**EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL**

Programas  
de Formación Tecnológica:  
**GESTIÓN PÚBLICA AMBIENTAL**  
**GESTIÓN PÚBLICA CONTABLE**  
**GESTIÓN PÚBLICA FINANCIERA**

**METODOLOGÍA A DISTANCIA**

---

# La Cultura y Lo Público: La Diversidad Cultural y la Complejidad Social de la Sociedad Colombiana<sup>1</sup>

Francisco Javier Franco Silva \*



Imagen: [www.cfycp.blogspot.com](http://www.cfycp.blogspot.com)

# LA CULTURA Y LO PÚBLICO: LA DIVERSIDAD CULTURAL Y LA COMPLEJIDAD SOCIAL DE LA SOCIEDAD COLOMBIANA<sup>1</sup>.

La ausencia de comprensión de la complejidad y diversidad de la sociedad colombiana, en lugar de propiciar pesquisas en torno suyo, genera, sobretodo en momentos como el actual, las reacciones más absurdas y soberbias: en unos casos, ignorar e invisibilizar como instrumento para ahogar o extirpar esa compleja cualidad. 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 públicos para el encuentro y des-encuentro de la diferencia <sup>2</sup>. Y por supuesto **no a lugar** a la construcción de políticas públicas para la complejidad social y la diversidad cultural en Colombia.

En este itinerario es imprescindible acercarse a conceptos como cultura, identidad y alteridad: los universos de posibilidades y la recreación de sentidos que cobran lugar en el encuentro y el des-encuentro mediado por la diferencia.<sup>3</sup> Tarea ésta, imprescindible para ser abordada en la construcción de espacios públicos para la diversidad cultural y la complejidad social colombiana.

A continuación se plantean algunos puntos de partida para examinar el concepto de cultura. En otra ocasión abordaré los otros medios de autoconocimiento y de interacción del/con/ para **lo otro**: identidad y alteridad.

## Lo cultural: más allá el sentido común<sup>4</sup>

La cultura permite entender la manera como el ser humano apropia el espacio en el que vive y que lo soporta. Conlleva conocer la cosmología, memoria, formas de interacción social, medios que el/ella desarrollan para apropiarse del entorno lo necesario para suplir sus necesidades y los recursos para inventar el porvenir en el que quisieran vivir.

En aproximaciones desde el sentido común (muy frecuente en nuestro medio pero, a su vez, dañino por la simplicidad y reduccionismo con que abordan la vida social), Jairo Muñoz analiza dos vertientes: la primera, hace referencia a la cultura como la relacionada con modales refinados, la erudición, los productos o prácticas

\* El autor es antropólogo y arquitecto con estudios en urbanismo y magister en Antropología. Actualmente es profesor de planta de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Ha sido catedrático en diferentes universidades de Bogotá en Pregrado y Posgrado en campos relacionados con la dimensión cultural del espacio. Asesor comunidades barriales, campesinas e indígenas en procesos de producción de futuro y de organización y ordenamiento territorial.

1 *Esta es una primera versión preliminar de una ponencia que estoy preparando para presentar al XIV Congreso del Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo, CLAD, a realizarse en año 2009.*

2 FRANCO, Francisco Javier. 2005. *Tejiendo en la memoria y reinventando el porvenir. Proyectos de vida en barrios populares*. Tesis para optar el título de Magister en Antropología. Departamento de Antropología Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

3 FRANCO, Francisco Javier. 2008. *Memoria: Encantamiento por más de lo mismo o el poder de la redención*. En Revista Jicara No. 4. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Proyecto Curricular de Ciencias Sociales. Bogotá.

4 Algunos apartes han sido recogidos del Capítulo 2 del trabajo *Espacio y cultura*. 1997. Monografía. Departamento de Antropología. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

sofisticada y exclusiva de grupos sociales privilegiados. Lo anterior conduce a que se clasifique a algunos segmentos sociales como poseedores de cultura y a otros como carentes de ésta. En el mismo sentido, otra acepción es la que asigna como "lo cultural" a lo folklórico, a las artesanías, a las estampas vernáculas, etc., caracterizando estas expresiones como curiosidades premodernas o exóticas. Y la segunda vertiente, tiene un carácter con excesivas pretensiones comprensivas "...que manipula el término como el último añadido teórico de muchos discursos, explicativo de todos los productos del hombre (...) sirve para abarcarlo todo perdiéndose en la generalidad..."<sup>5</sup>

Dentro de esta última vertiente tiene lugar otra, más bien utilitarista que introduce lo cultural, como una moda, en diversos procesos disciplinarios -Planificación, Gestión y Administración; Diseño arquitectónico, urbanístico, industrial y gráfico; ciencias de la comunicación, etc. En este caso se entiende como un conjunto de medios para "colonizar" a la población, con los productos originados en estas disciplinas. Serían entonces, formas contemporáneas de neocolonialismo que desde las Ciencias Humanas y tomando como correlato procesos mal llamados participantes o participativos, resultan más bien instrumentos de la más burda manipulación.

De las vertientes y acepciones referidas que le dan a la cultura un carácter elitista "centrada en las manifestaciones elevadas del arte, la literatura, la filosofía y la ciencia"; y de la que focaliza "lo culto" en las expresiones premodernas, sin duda, son parte de la dimensión cultural de un pueblo y/o de una sociedad, pero un segmento nada más de ésta. De otro lado, en cuanto a las acepciones globalizantes, y por lo mismo, extraviadas en la generalidad, se encuentra la de Robert H. Lowie:

"entendemos por cultura la suma total de lo que el individuo adquiere en su sociedad, es decir, aquellas creencias, costumbres, normas artísticas, hábitos alimenticios y artes que no son fruto de la propia actividad creadora, sino que se recibe como un legado del pasado, mediante una educación regular o irregular"<sup>6</sup>;

Definiciones como ésta, no ofrecen mayor posibilidad de ser apropiables desde el campo de la Administración Pública en razón a que agregados como "la suma total de lo que el individuo adquiere en sociedad", pueden incluir todo lo humano y, por la ambigüedad, diluirse en la nada. Además, esta definición, con pretensiones comprensivas, deja de lado la actividad creadora del ser humano, como si la cultura sólo diera cuenta de situaciones del pasado y a lo sumo del presente, descartando un campo tan definitivo en la contemporaneidad como los medios que requerirían el /ella para enfrentar lo desconocido o apropiar lo nuevo.

Más adelante, Jairo Muñoz, hace una redefinición conceptual de lo que podría llamarse cultura popular urbana, citando a Rodolfo Stanvenhagen, señala:

"los modos de vida de un grupo social (...) es tanto un patrimonio o herencia social acumulada que permite el desarrollo inicial de la identidad, como un conjunto de elementos dinámicos que se transmiten o transfieren, se aceptan, reinterpretan o rechazan y como un proceso colectivo de creación y recreación"<sup>7</sup>.

5 MUÑOZ M, Jairo. 1996. *Los entrecruces de la diversidad: es posible hablar de cultura popular urbana?*. En Una mirada a la periferia. Editado por Hernando Carvajalino B. Documentos Barrio Taller. Santafé de Bogotá.

6 LOWIE, Robert H. 1981. *Historia de la Etnología. Fondo de cultura económica*. México.

7 Op. Cit. Jairo Muñoz. *Los entrecruces de la diversidad...*

---

Entendemos por cultura la suma total de lo que el individuo adquiere en su sociedad, es decir, aquellas creencias, costumbres, normas artísticas, hábitos alimenticios y artes que no son fruto de la propia actividad creadora.

---

Incluye los siguientes procesos y aspectos: los materiales, lo socio-afectivo-familiar-, el conocimiento y la religiosidad, lo simbólico y la comunicación, y el uso del tiempo libre. Esta definición más dinámica e integral además apropia lo simbólico -aunque no especifica a qué se refiere con ello-, y, principalmente, la creación como parte de la cultura, que es quizá el aporte más significativo. Sin embargo, esta delimitación es aún muy genérica y no se clarifica lo concerniente a la relación del ser humano con su entorno, en la recreación cultural.

### **Modelo ambiental: entre el Marx joven y el materialismo cultural**

La relación entre el ser humano y el entorno que lo soporta parte, en este escrito, de la revisión de la genealogía de la visión ambientalistas de la cultura. Carlos A. Sabino, la define: "como aquello que le permite a la especie humana modificar y remodelar el ambiente que la rodea para sobrevivir y desarrollarse. Esto conlleva conocer la naturaleza y las mutaciones de los objetos que lo rodean" <sup>8</sup>

En el mismo sentido, Augusto Ángel Maya, desde su Modelo Ambientalista, indaga por la interacción del ser humano y la naturaleza -de su origen, desarrollo y condiciones prospectivas de esta relación-, plantea que, por una parte, los seres vivos se adaptan a la naturaleza a través de la evolución biológica y que, a diferencia de estos, el ser humano lo hace a través de su cultura. El ser humano rompe el equilibrio ecosistémico, que gobernaba las relaciones entre los seres vivos y los inorgánicos. Cede, entonces el paso a los equilibrios tecno biológicos regulados por la cultura. El ser humano no es ya un ser vivo más, sino un animal tecnológico. Merced a la cultura

el/ella escapan de las leyes de la cadena trófica (no entran en la cadena de la transformación de la energía para garantizar su sobrevivencia), ni tampoco son sometidos a las leyes que rigen el crecimiento de la población dentro del ecosistema<sup>9</sup>. De manera que: "Las formas humanas de adaptación al medio se organizan en una estructura de comportamiento, que abarca entre otros elementos tanto la utilización de los instrumentos, como los sistemas de organización social y las formas simbólicas de comunicación"<sup>10</sup>.

La Cultura es una plataforma compleja de adaptación al medio, en la que intervienen y se conjugan los instrumentos físicos, instrumentos sociales e instrumentos simbólicos. La estructura de la cultura es un sistema combinatorio en el que se articulan las relaciones entre estos tres subsistemas instrumentales, que propicia la organización de las nuevas formas y evolución histórica, que ha venido a reemplazar a los sistemas evolutivos de adaptación exclusivamente biológicos<sup>11</sup>.

8 | SABINO, Carlos A. 1989 *El proceso de investigación*. El Cid Editor. Bogotá. Capítulo 1.

9 | ANGEL MAYA, Augusto. *Espacio biológico y espacio humano*. Lectura Departamento de Geografía. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia.

10 | *Ibíd.*

11 | ANGEL MAYA, Augusto. 1990. *Población ecosistémica y población humana. Reflexiones ambientales*. En memorias seminario sobre población y desarrollo. Corporación Centro regional de población -CEDE UNANDES. Editor Rodolfo Heredia Benítez de Paipa.

El primero, el simbólico con base en el cual 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 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"<sup>12</sup>.

Ahora bien, Ángel Maya aborda la problemática de la relación entre el ser humano y la naturaleza, y genera un marco conceptual para clarificar dicha relación. Uno de las principales campos es el simbólico.

### Hermenéutica y símbolo

Examinar la configuración de los sistemas culturales de apropiación cultural del medio ambiente, conlleva hacer una revisión desde La Antropología Simbólica. Desde esta perspectiva Clifford Geertz elabora una concepción semiótica de la cultura; al respecto, partiendo de Max Weber, el autor considera que "el hombre es un animal inserto en tramas de significación que el mismo ha tejido (...) que la cultura es esa urdimbre y que el análisis de la cultura ha de ser por lo tanto, no una ciencia experimental en busca de leyes, sino una ciencia interpretativa en busca de significaciones". De manera que la cultura resulta siendo un esquema históricamente transmitido constituido por un sistema ordenado de significa-

ciones representadas en símbolos, en virtud del cual los individuos definen su mundo, expresan sus sentimientos, formulan sus juicios, y de otro lado, comunican, perpetúan y desarrollan su conocimiento y actitudes frente a la vida<sup>13</sup>. El autor, al respecto apunta,

"es buscar relaciones sistemáticas, entre diversos fenómenos, no identidades sustantivas entre fenómenos similares. Y para hacerlo con alguna efectividad, debemos reemplazar la concepción "estratigráfica" de las relaciones que guardan entre sí los varios aspectos de la existencia humana por una concepción sintética; es decir, una concepción en la cual los factores biológicos, psicológicos, sociológicos y culturales puedan tratarse como variables dentro de sistemas unitarios de análisis. (...) Se trata de integrar diferentes tipos de teorías y conceptos de manera tal que uno pueda formular proposiciones significativas que abarquen conclusiones ahora confinadas en campos de estudios separados"<sup>14</sup>.

Geertz, al formular esta propuesta de integración desde el terreno antropológico, menciona dos ideas que la harían más exacta; la primera se refiere a que: "La cultura se comprende mejor, no como complejos esquemas concretos de conduc-

**12** SABINO, Carlos A. 1989 *El proceso de investigación*. El Cid Editor. Bogotá. Capítulo 1.

**13** GEERTZ, Clifford. 1989. *La interpretación de las culturas*. Gedisa editorial. Barcelona. p. 20, 70 y 88.

**14** Ibid. p.51

ta -costumbres, normas, usanzas, tradiciones, conjuntos de hábitos-, (...) sino como una serie de mecanismos de control -planes, recetas, formulas, reglas, instrucciones (lo que los ingenieros de computación llaman "programas")- que gobiernan la conducta. Y la segunda es la de que: "el hombre es precisamente el animal que más depende de esos mecanismos de control extragénéticos (...), de esos programas culturales para ordenar su conducta"<sup>15</sup>. En otros apartes, el autor precisa que los sistemas simbólicos gobiernan el marco significativo de la interacción entre el ser humano consigo mismo y con el mundo que lo rodea. La cultura se referiría además, a estructuras conceptuales que gobiernan los actos de la interacción del ser humano con el todo social en que está inmerso, y con base en la cual se construye "un sistema de análisis en cuyos términos aquello que es genérico de esas estructuras, aquello que pertenece a ellas porque son lo que son, se destaque y permanezca frente a los otros factores determinantes de la conducta humana"<sup>16</sup>.

En relación con el símbolo, Geertz insiste en que éste es la unidad básica de análisis en la Antropología simbólica, y más que un concepto abstracto con interés sólo en el mundo de las ideas, es un instrumento sintético, tangible, y apropiable por el individuo, producto de la continua recreación de sus relaciones con el entorno en el que está inserto. En tal sentido señala:

"...símbolos o sistemas de símbolos cognitivos y los llamados expresivos, tienen por lo menos algo en común: son fuentes intrínsecas de información en virtud de las cuales puede estructurarse la vida humana, son mecanismos extrapersonales para percibir, comprender, juzgar y manipular el mundo. Los sistemas culturales -religiosos, filosóficos estéticos, científicos, ideológicos- son programas; suministran un patrón o modelo para organizar procesos sociales y psicológicos, así como los

sistemas genéticos proveen un correspondiente modelo de la organización de procesos orgánicos"<sup>17</sup>.

En cuanto a los sistemas simbólicos expresados artísticamente, el autor profundiza sobre la configuración del símbolo y también sobre su condición fundamental, determinada por los instrumentos culturales con que manipula las situaciones para adecuarlas a sus requerimientos, instrumentos éstos que, en el devenir histórico, lo proveen de un alfabeto particular para interactuar con su entorno<sup>18</sup>. De otro lado, en lo concerniente a la religión como sistema cultural, señala: "los símbolos sagrados tienen la función de sintetizar el **ethos** de un pueblo -el tono, el carácter y la calidad de su vida, su estilo moral y estético- y su cosmovisión, el cuadro que ese pueblo se forja de como son las cosas en su realidad, sus ideas más abarcativas acerca del orden"<sup>19</sup>.

Por último, Geertz precisa que estos 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"<sup>20</sup>.

15 Ibid. p.51

16 Ibid. p. 38

17 Ibid. p. 20, 70 y 88.

18 Ibid. p.51

19 Ibid. p.51

20 Ibid. p. 38

De manera que, los sistemas simbólicos que gobiernan la interacción son eminentemente locales. “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”<sup>21</sup>.

El autor hace una diferenciación frente otras miradas que, desde Las Ciencias Humanas y principalmente desde corrientes cognitivistas, entienden lo simbólico como susceptible de estudiarse y cuantificarse a partir de reglas universales y de concepciones unidimensionales, lo cual lleva a inferir a los sistemas simbólicos como susceptibles de ser analizados mediante métodos formales semejantes a los de las matemáticas y la lógica, lo que según el autor es una falacia positivista y mecanicista. De otro lado también toma distancia de quienes conciben lo simbólico, como exclusivo del campo mental y del mundo fenomenológico. No obstante, sus detractores<sup>22</sup>, La Antropología Simbólica e interpretativa, desarrolla un concepto de cultura que al estar 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, desde el campo relacional que él construye, al estudio de la dimensión cultural del espacio. Incluso, más que desde la religión o desde la ideología, como sistemas culturales en la apropiación cultural del espacio en donde resulta más esclarecedor este concepto de cultura.

### La cultura inscrita en el cuerpo

Una vez revisados las concepciones teóricas Augusto Ángel Maya expresadas en el modelo ambientalista y de la Antropología Simbóli-

ca o interpretativa, se retoma el concepto de cuerpo cultural que, para los efectos del presente trabajo, 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”<sup>23</sup>

Carlos Pinzón y Rosa Suárez, apropian la categoría de cuerpo cultural buscando “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 hipótesis: la primera, se refiere a que: “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”; la segunda: “que la estructura política y social también estará presente como estructura del cuerpo cultural (...). Las jerarquías estarán inmersas en el cuerpo cultural”; la tercera, que: “el cuerpo cultural es la síntesis de los elementos y de los procesos que rigen el macrocos-

21 GEERTZ, Clifford. 1994. “Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas”. Ediciones Paidós. Barcelona. 1994. p. 22.

22 HARRIS, Marvin. 1982. “El materialismo cultural”. Alianza editorial. Madrid. P. 84-313. Los materialistas culturales, ubican a Geertz, dentro de las corrientes del idealismo psicológico y cognitivo, que le dan preeminencia a la categoría mental de la superestructura. No obstante en una lectura cuidadosa de la obra de su obra, los llamados sistemas simbólicos no son eminentemente superestructurales, sino que resultan de la historia cultural vivida de los grupos humanos, en las dimensiones infraestructurales y estructurales de la cultura.

23 Citado en PINZÓN, Carlos. SUÁREZ, Rosa. 1992. *Las mujeres lechuzas. Historia, cuerpo y brujería en Boyacá*. ICAN/ COLCULTURA-CEREC. Bogotá.

---

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.

---

mos (...) existirá una correlación estructural y funcional entre el macrocosmos y el microcosmos; la cuarta: que el cuerpo cultural está dividido espacialmente en la misma forma como se dividen los espacios culturales; la quinta: que "todos estos niveles señalados: macrocosmos, actividad productiva, organización social y política, distribución de espacios culturales están integrados formando una estructura coherente que explican el funcionamiento del cuerpo humano; y la sexta: "que el cuerpo cultural encuentra su explicación o mejor, 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 del ciclo de vida establecido, cuyos ritos son los rituales de paso y de iniciación"<sup>24</sup>.

En la categoría de cuerpo cultural se integran entonces, los diversos componentes y dinámicas de la cultura, y los niveles infraestructurales, estructurales y superestructurales de lo que constituye lo humano. No hay variables preeminentes, 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. 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/ella se naturalicen <sup>25</sup>. 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 Garay- equivaldría a "identidad simbólica", entendida ésta 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"<sup>26</sup>.

## CULTURA Y APROPIACIÓN DEL MUNDO

La cultura se referiría a un **corpus** de medios que le permite al ser humano interactuar con el entorno (medio social y medio natural) que lo soporta. Este repertorio, sistémicamente integrado, es el resultado de la historia cultural de cada grupo social particular, el cual lo provee de herramientas para garantizar esta interacción en los diferentes niveles de la vida humana. Con base en ello, el ser humano está facultado para percibir, comprender, juzgar, expresarse, desarrollar conocimientos, y construir sentido tanto de su vida, como del lugar que ocupa en el mundo, y, principalmente, del significado de ser y hacer en el presente, inventar, ser y hacer en el futuro, y, recordar y olvidar, inventar, ser, hacer en su pasado; en últimas apropiar el influjo del entorno, en un marco de intercambio continuo y dinámico entre el individuo, sociedad y naturaleza.

Este **corpus** gobierna la interacción entre el ser humano y su entorno está configurado por

**24** | *Ibid.* p. 33-35.

**25** | MARX, Carlos. Manuscritos de 1844.

**26** | Op. Cit. PINZON, Carlos. SUAREZ, Rosa. GARAY, Gloria, 1997. "Políticas de la memoria y estrategias de la biodiversidad." p. 157

la condensación de lo que el /ella han sido, son y esperan ser; de las imágenes mentales que configuran su memoria cultural; de las necesidades de su unidad doméstica y de su grupo social; de los medios con que históricamente ha suplido y/o intentado suplir dichas necesidades; de lo que él/ella considera adecuado comunicar y representar, etc. Como ser cultural, 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 la pasado, en las constricciones específicas que se están viviendo, y en los imaginarios del futuro que se quiere vivir.

Luego entonces, la cultura está enmarcada, por una parte, en una continua dinámica de confrontación entre permanecer y transformarse, conflicto que opone a los componentes tradicionales de ésta, que garantizan la identidad de un grupo social, frente a los contrapuestos: los innovadores, que le permiten adaptarse a las situaciones novedosas no experimentadas previamente.

### Un concepto de cultura para la contemporaneidad <sup>27</sup>

Algunas referencias al concepto de cultura parecieran limitarse a ámbitos premodernos, a sociedades no occidentales, a lo que algunas miradas desprevenidas y reduccionistas refieren como culturas populares, luego entonces, en apariencia, no tendría mayor capacidad explicativa en la actualidad.

Un concepto de cultura que diera cuenta de sociedades en el siglo XXI, debiera incluir indagaciones en contextos de interacción de diferentes subculturas. En la llamada contemporaneidad, en donde más que referirse a encuentros/des-encuentros entre premodernidad-modernidad-posmodernidad, se tiene que acudir, en términos de Marc Augé, a la sobremodernidad <sup>28</sup>, es decir, a las percepciones generalizadas del achicamiento del espacio, reducción del tiempo y saturación de las imágenes y de la información inocua pero paralizante.

La tarea tendría que ver con ir más allá de culturas puras, aisladas, autónomas y autocontenidas, y trascender a grupos sociales mestizos que son constituidas por diferentes tradiciones, se refiere aquí a sociedades en las que prima la diversidad cultural y la complejidad social. Igualmente, sería necesario profundizar a propósito de situaciones complejas en donde entran en interacción múltiples sujetos con diversos universos simbólicos. Condiciones en las que sea necesario adoptar, una **hermenéutica de la interacción**<sup>29</sup>, 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 espa-

27 Op. Cit. FRANCO, Francisco Javier. 2005. *Tejiendo en la memoria y reinventando el porvenir...*. Y FRANCO, Francisco Javier. *Construcción cultural del territorio desde lo popular: cotidianidad y proyectos de vida en Bogotá y Soacha*. Escuela Superior de Administración pública, ESAP. En Prensa.

28 AUGÉ, Marc. 1998. *Los "no lugares", espacios del anonimato*. Antropología. Gedisa. 1998 [1992]. Barcelona. . 1996. *Hacia una antropología de los mundos contemporáneos*. Gedisa. Barcelona.

29 URIBE, María Victoria; RESTREPO, Eduardo. 1997. *Antropología de la modernidad*. Ican-Colcultura. Bogotá.

cio de conflicto, intercambio y reconstrucción constante.

Es, por tanto, imprescindible contemplar lo atinente a situaciones configuradas en el desplazamiento entre lo macro y lo micro, entre lo premoderno, lo moderno, lo posmoderno y sobremoderno; entre lo local y global, y entre el conocimiento científico y los saberes populares. Más que avanzar búsqueda y definición de situaciones claramente ubicables, identificables y concretas, la pretensión es apuntar a comprender lo inestable, dinámico, difuso y fluido. Es entonces, en examinar las rupturas y las paradojas en la relación de las promesas incumplidas de la modernidad y sus resultados, y las aperturas que éstas permiten en la producción por parte de los sujetos de nuevas formas de uso y de apropiación de los productos modernos <sup>30</sup>.

Examinar, más que los mecanismos y los resultados de la homogeneización en torno a los procesos modernizadores, la recepción y al consumo que realizan los sujetos de las culturas populares, de los productos de la modernidad que tiene a su alcance. Conocer los procesos de recepción y apropiación que desarrollan los sujetos, conducen a destacar el papel de la memoria como un componente crucial en la relación entre modernidad y culturas populares. Dicho mecanismo cultural es el que provee los medios para entender la gramática cultural a través de la cual los sujetos interactúan con su entorno: apropian experiencias vividas en el pasado, las actualizan en sus prácticas presentes y las proyectan en la construcción de su futuro.

### Cultura, diversidad y complejidad <sup>31</sup>

La cultura como **corpus** de medios que le permite la interacción cultural con el entorno que lo soporta, genera una gran diversidad de estrategias para dicha interacción como grupos sociales existen. Y, a su vez, faculta al ser humano para que, lo resultante de dicha interacción se

inscriba en su historia cultural, de manera particular. Por tanto, cada sujeto (individual unidad doméstica, grupo social, etc.) dependiendo de su historia cultural, genera un repertorio específico, para la interacción con su entorno:

“... 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 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” <sup>32</sup>.

Ahora bien, 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 “es y hace vida”, coloca sus mojones de pertenencia y los signa con su cultura.

30 HOLSTON, James. 1989. *The modernist city: anthropological critique of Brasilia*. University of Chicago Press.

31 El siguiente acápite recoge diferentes apartes de FRANCO, Francisco Javier. 1997. *Espacio y cultura*.....

32 HALL, Edward T. La dimensión oculta. Siglo XXI editores. México 1986 P. 8

El conocimiento 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; selecciona las maneras de ocupación de su hábitat más adecuadas a sus posibilidades; sabe como reaccionan sus congéneres frente a determinadas situaciones; puede simular los efectos de la presencia de agentes y fenómenos tanto endógenos como exógenos; comprende cuando se acerca a los límites del sistema. Y, como allí está su soporte vital y su futuro -salvo en constricciones muy extremas-, lo mantiene sin agotar su capacidad portante.

El **corpus** cultural de un grupo social, entonces, tiene una condición única e irrepetible debida a su carácter histórico, ligada al proceso de construcción y satisfacción de necesidades que desarrolla el ser humano. Una necesidad y la particular manera de satisfacerla, no surgen espontáneamente; son éstos, resultado de un proceso en el que suplir una necesidad conlleva la generación de una nueva, con un grado de correspondencia con la anterior y así progresivamente construyendo cada vez necesidades que superan a la anterior <sup>33</sup>. Son entonces, las necesidades y las maneras de suplirlas, hechos que se recrean con la cultura: crean cultura y son creados por ésta.

No obstante, estas múltiples posibilidades de interactuar con el entorno que ha desarrollado el ser humano, sobre todo las perfeccionadas por grupos humanos que no adoptan indiscriminadamente los discursos de la cultura occidental <sup>34</sup>; son vistas como retrocesos evolutivos por quienes consideran el futuro de la humanidad como una sociedad única y homogenizada <sup>35</sup>, la de los países del primer mundo.

Paradójicamente, contrastando con las ideas homogeneizadoras de las actuales doctrinas neoliberales que pretenden soslayar la diversidad de las culturas imponiendo el metalenguaje del mercado, las actuales ciencias de punta tales como La Biotecnología y como La Ingeniería genética, consideran como la mayor riqueza del

siglo XXI la heterogeneidad en los bancos genéticos de flora y fauna en relación con sus potencialidades en la construcción de variabilidad para la adaptación ambiental.

Empero, a pesar de lo inefable de la cultura occidental (sus persuasivos discursos, seductores paraísos, encantadoras imágenes, mundos infinitos de mercancías etc.) 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 **culturas otras**, sólo han encontrado a humanos, seres dadores de sentido<sup>36</sup>.

Sentido humano que frente a lo occidental genera los más creativos **contradiscursos** de resistencia y 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, además de ser la expresión más tangible de lo humano, y también, posibilitadoras de múl-

**33** Alfred Schmidt. 1980. El Concepto de la Naturaleza en Marx. Siglo XXI. México. Capítulo 4. La utopía en la Relación entre el Hombre y la naturaleza.

**34** A propósito de cultura occidental revisar el texto RIVERA GUTIERREZ, Alberto. 1990. El desarrollo como una manera de construir la realidad. En La Guajira. Editor Gerardo Ardiá Calderón. Universidad Nacional de Colombia- Fondo Fen Colombia. Bogotá.

**35** Op. Cit. PINZÓN. SUÁREZ. 1992. Las mujeres lechuza. Pag. 19-20. Los autores señalan como la pretensión de occidente es homogenizar los discursos "reducir todas las culturas y todas las historias a su historia y a su cultura.

**36** "...el hombre es fundamentalmente sujeto y lo es no solamente en cuanto conocedor, sino más radicalmente aún, como dador de sentido. Su conciencia le permite una "distancia" frente al mundo, frente a todo lo que no es él. Gracias a esa conciencia el sabe de lo otro y de sí mismo, y en esa "distancia" que le permite su conciencia puede determinar su relación con el mundo, puede actuar desde sí mismo. Por tener conciencia y por su capacidad de actuar desde sí mismo, el hombre es el verdadero origen del sentido. DÍAZ, Jorge Aurelio. 1987. La objetividad del conocimiento. En revista Uroboros No. 1. Carrera de Antropología. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

---

Las actuales ciencias de punta tales como La Biotecnología y como La Ingeniería genética, consideran como la mayor riqueza del siglo XXI la heterogeneidad en los bancos genéticos de flora y fauna.

---

tiples desarrollos, soportados en diversas maneras de comprender el mundo, interactuar con el planeta, y pensar futuros posibles. Formas éstas, de usufructuar de manera diferenciada, los diversos recursos disponibles, de los cuales la cultura occidental no puede dar cuenta.

Otro componente fundamental para la recreación de un concepto de cultura, tiene que ver con los procesos de hibridación o mediación o préstamos interculturales entre los sistemas culturales de los diversos individuos en un grupo social y de los grupos entre sí. Esta interacción o mestizaje ha sido especialmente significativa en los países del tercer mundo 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 países del primer mundo, frente a los cuales los sectores dominantes de la poblaciones locales son especialmente permeables.

De hecho, en estos países más vulnerables, en los últimos 50 años se han generado grandes transformaciones, sobre todo a raíz de la transnacionalización de las comunicaciones e internacionalización de la economía, etc., que han llevado a los grupos sociales del sur, 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, "...al mestizaje que no es sólo el hecho racial de 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 folclor con lo popular y lo popular con lo masivo"<sup>37</sup>.

Frente a la misma problemática García Canclini refiere como 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"<sup>38</sup>.

Por tanto, más que la penetración descomunal e indiscriminada de los discursos del primer mundo al tercer mundo; y al interior de estos últimos, más que 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 tornó cuestión de mediaciones más que de medios, cuestión de cultura y, por tanto, no sólo de conocimientos sino de reconocimiento. Un reconocimiento que fue, de

37 MARTÍN-BARBERO, Jesús. (1987) *De los medios a las mediaciones*. Gustavo Gill, MassMedia México. p. 10.

38 GARCÍA CANCLINI, Néstor. (1989) *Culturas Híbridas, estrategias para entrar y salir de modernidad*. Editorial Grijalbo S.A. México. p. 71

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”<sup>39</sup>.

De manera que, lejos de presentarse la recepción y la adopción de discursos ajenos lo que resultó sucediendo, tiene que ver con 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 propio grupo social. “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”<sup>40</sup>.

Se tiene entonces, a los diversos grupos sociales recibiendo por múltiples conductos infinidad de mensajes, de discursos, de patrones 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. Y 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 de sus efectos sino de como 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”<sup>41</sup>.

Con base en lo anterior, 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 en la apropiación de su espacio y generar nuevos mecanismos de interacción entre estrategias originadas en diferentes sistemas culturales; por tanto, gracias a dicha interacción

**39** Op. Cit. MARTÍN-BARBERO, Jesús. ...Pág. 10.

**40** Cit. MARTÍN-BARBERO, Jesús. p. 200-201.

**41** Op. Cit MARTÍN-BARBERO, Jesus. p. 231.

cultural, un sujeto -una sociedad, un grupo social y/o sus individuos- pueden generar mayores estrategias de apropiación 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 <sup>42</sup>.

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 las experiencias o conocimientos que considera necesarios y viables. Dicha interacción entre sistemas culturales diferentes no siempre favorece a todos los grupos sociales involucrados; por el contrario, se da una confrontación inequitativa entre discursos de quienes ostentan el poder frente al sector subalterno; debido a que los primeros, si bien no controlan la recepción de los segundos, si lo hacen con la emisión.

## Comentarios finales

Las concepciones en torno al concepto cultura, revisadas arriba, proporcionan una entrada para comprender la diversidad cultural y de la complejidad social de una sociedad como la colombiana. Sin duda una entrada preliminar pero dotada de indicios para múltiples pesquisas tendientes a poner en cuestión la potencialidad que conlleva la interacción entre diversos **corpus** culturales.

Esta preocupación no debiera ser ajena a lo/as administradores/ras de lo público. En últimas, su tarea primordial es ser mediadores/as para ese entretejido social desde la diferencia. Conviene adentrarse, entonces, en este campo de estudios y de acción, para examinar qué nos constituye como seres humanos, y que herramientas

nos facultan para hacer inmersión, con todas sus implicaciones, en el otro y en los otros. Es pues la tarea, entender y apropiar la diversidad cultural y la complejidad social como los pilares de la escena territorial de lo público: posibilidad y potencialidad, maldición y redención, encuentros y desencuentros, todo ello abierto a la posibilidad de inventar los mundos que estemos en capacidad de gestionar y construir <sup>43</sup>.

42 JACOBS, Francois.1982. *El juego de lo posible*. Ediciones Grijalbo S.A. Barcelona.Cap.3.

43 FRANCO, Francisco Javier. construcción cultural del territorio desde lo popular: cotidianidad y proyectos de vida en Bogotá y Soacha. Escuela Superior de Administración pública, ESAP. En Prensa.

# Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia<sup>1</sup>

Wilson Ladino Orjuela \*

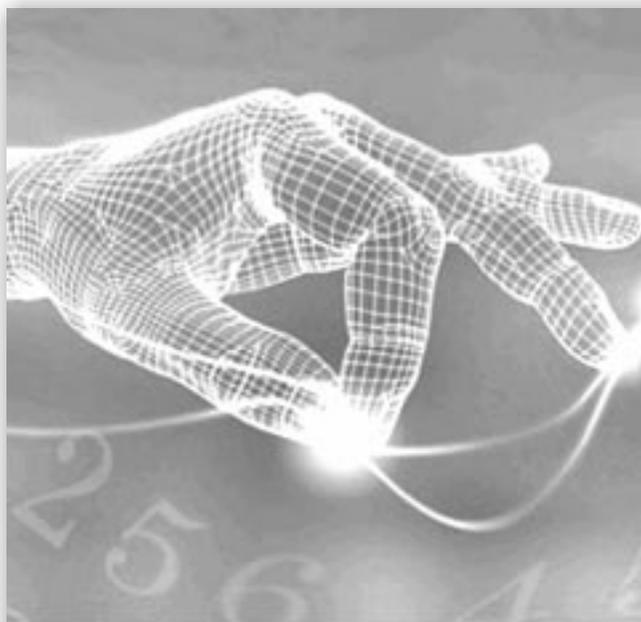


Imagen: [www.radionacionaldecolombia.gov.co](http://www.radionacionaldecolombia.gov.co)

# POLÍTICAS DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN COLOMBIA<sup>1</sup>

## **Tesis 1: La sociedad colombiana cuenta con una tradición en cultura científica**

La mayoría de las indicaciones que se presentan fueron conocidas por el autor en las conferencias y reflexiones ofrecidas por el profesor Darío Mesa Chica, en los años 80's en la Universidad Nacional de Colombia.

Desde el siglo XVIII con la Expedición Botánica se producen esfuerzos de pensar y actuar científico (observación, descripción, relación entre fenómenos). Sobresalen: Francisco José de Caldas, Francisco A. Zea, José Celestino Mutis, entre otros. etc.

Los decretos del Gral. Santander creando la Universidad Central con sedes en Caracas, Bogotá D.C., y Quito (1823), con el objeto de formar profesionales en diversas disciplinas.

La expedición Corográfica dirigida por Agustín Codazzi y que permitió descripciones de la geografía, costumbres, usos, rasgos de la población, que llevaron a la producción de la cartografía sobre el país.

El diccionario de Construcción y Régimen de don Rufino José Cuervo, trabajo lingüístico de primer orden, producto de la observación, descripción de usos lingüísticos. Reconocido internacionalmente por su rigurosidad.

La creación de la Universidad nacional de Colombia en el siglo XIX y la Escuela Nacional de Minas en Medellín, durante el siglo XX, etc.

A lo largo de la primera parte del siglo XX tenemos una diversidad mayor de personas e instituciones que heredaron el método científico desarrollado en las diferentes disciplinas del conocimiento que se fueron generando producto de la especialización. El Centro de Estudios Tropicales de don Roberto Franco y los estudios médicos de Federico Lleras Acosta. Los trabajos de Carlos Arturo Torres, los escritos del I.C. Alejandro López. En el campo de la ingeniería y la matemática los estudios de Julio Garavito Armero, los estudios económicos de don Luís Eduardo Nieto Arteta.

Los aportes de los inmigrantes europeos que llegaron en los años 30's huyendo de los conflictos en España y Alemania: Gerard Masur, Fritz Karsen, que permitieron que un grupo de colombianos apropiaran las principales tendencias teóricas de la filosofía alemana, francesa e inglesa. La creación de los Institutos de Filosofía, Economía, Pedagogía, en la Universidad Nacional de Colombia. Experiencias como el plan Lebrét de comienzos de los 50's empiezan a mostrar la necesidad de una política científica en el país.

\* El autor es Sociólogo, Master en sociología de la U.N., Diplomado en Estudios Avanzados y Candidato a Ph. D. en gobierno y Administración Pública de la FOG-UCM. Profesor ESAP, del núcleo Estado y Poder. Miembro del Grupo de Investigación Estado y Poder de la ESAP.

1 Ponencia presentada en el Simposio Nacional sobre el Gobierno y Administración Pública, ESAP. CORFERIAS, 23 de Octubre de 2008 .

---

Los fondos departamentales y municipales para Ciencia, Tecnología e Innovación deben crearse y acompañar al fondo Nacional de Ciencia: fortalecen el proyecto.

---

En la segunda mitad del siglo XX esta apropiación se extenderá a nuevas instituciones de las que tenemos conocimiento hoy en día.

Entre tanto a lo largo de la primera mitad del siglo XX en los Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Francia y la Unión Soviética, se fue consolidando la revolución científica y técnica.

**Tesis 2: Recientemente se ha logrado la traducción del discurso académico sobre la importancia de la ciencia, el desarrollo tecnológico y la innovación en política pública nacional.**

Si bien, como hemos visto, desde los 30's del siglo XX se produjo un crecimiento de las instituciones y del número de personas vinculadas con las actividades del pensar científico, es sólo hasta 1968, con la creación del Instituto colombiano para el fomento de la ciencia, Colciencias, bajo el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo, cuando se hace notoria la necesidad de una política pública y de una institucionalidad que favorezca el crecimiento de la producción de conocimiento científico, el desarrollo tecnológico y la innovación.

COLCIENCIAS, en su condición de Fondo de Investigaciones funciona así hasta 1990 cuando se expide la Ley 29 mediante la cual se concibe el Sistema nacional de Ciencia y Tecnología. En 1995 se crea el Sistema Nacional de Innovación. Los actores de este sistema son los mismos del Sistema de Ciencia y Tecnología.

En los últimos 18 años se avanzó en la promoción de la cultura científica en la sociedad colombiana teniendo a Colciencias como la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Sin embargo se sigue observando un énfasis centralista en la política y en la institucionalidad que promueve la ciencia, la tecnología y la innovación

Podemos afirmar que Colciencias queda como un rezago de la política de desconcentración y descentralización del poder ejecutivo predominante en los 60's.

En los Planes Nacionales de Desarrollo, aprobados desde 1990 (Gaviria, Samper, Pastrana y Uribe I) se ha incorporado una política de ciencia, tecnología e innovación cada vez más refinada que busca hacer de la cultura científica un ethos generalizado en la sociedad colombiana. Sin embargo, a pesar de involucrar a actores como las Instituciones de Educación Superior, los Centros de investigación, los Centros de Desarrollo Tecnológico, las empresas, los investigadores y los innovadores, sigue teniendo un carácter centralista similar al que caracterizó al Instituto de Crédito Territorial, al IDEMA, INSFOPAL o al Instituto de fomento municipal.

A COLCIENCIAS y a la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación no le ha llegado del proceso de descentralización territorial que se produjo en educación, salud, vivienda, medio ambiente, ordenamiento territorial, vías, etc.

**Tesis 3: Es necesario concebir el nuevo proyecto de Ley sobre el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, como una oportunidad para fortalecer el nivel territorial público, creando nuevas condiciones para masificar la cultura científica**

### **en la sociedad colombiana en los próximos años.**

El proyecto de Ley 028 de 2007 sobre Ciencia, Tecnología e Innovación, que inicialmente proponía la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y que actualmente se tramita en la Comisión VI del Senado de la República, puede considerarse la Tercera Generación de Leyes sobre Ciencia, Tecnología e Innovación en los años recientes (si asumimos que la primera generación se configura en 1968 con la creación de Colciencias y la segunda generación se produce en 1990 con la expedición de la ley 29 y sus decretos reglamentarios de 1991).

El proyecto de Ley enfatiza en el fortalecimiento del nivel nacional central, garantizando la conversión de Colciencias en Departamento Administrativo, asignándole un puesto en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, creando el Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología con nuevas fuentes de recursos estables para promover la ciencia, el desarrollo tecnológico y la innovación en la sociedad colombiana.

Si esta será la Legislación vigente para los primeros años del siglo XXI, cuando se ha reconocido la importancia de la ciencia, el desarrollo tecnológico y la innovación para la productividad y el desarrollo social colombiano debe considerarse una oportunidad para fortalecer la institucionalidad pública territorial (Departamentos, Municipios y Distritos) que promueva las actividades de ciencia, tecnología e innovación y consoliden los procesos de popularización y apropiación de estas actividades en la sociedad colombiana.

Las sugerencias presentadas al proyecto de Ley parten del supuesto que tiene la política actual (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, "Estado comunitario Desarrollo para todos", Ley 1150 y "Colombia Construye y siembra futuro, 2006-2010", aprobada por el CONPES) en el sentido de afirmar que la ciencia, el desarrollo tecnológico y la innovación son definitivos para

la transformación social y productiva de la sociedad colombiana.

**Tesis 4: La territorialización de la política de ciencia, tecnología e innovación es una condición para la masificación (popularización y apropiación) de la cultura científica en la sociedad colombiana y la transformación social y productiva de la nación en los próximos años**

Para lograr lo anterior hemos realizado un conjunto de recomendaciones sobre el proyecto de Ley al Congreso entre las que podemos destacar:

Incluir un capítulo sobre competencias de la nación, los departamentos y municipios en relación con la ciencia, el desarrollo tecnológico y la innovación. Esto ante la falta de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial prevista en la Constitución y ante el hecho cierto de que ya competencias de estos niveles se han definido en otras leyes (Ley 191, Ley 388, Ley 715, etc.).

Así mismo sugerimos fortalecer la institucionalidad territorial empezando por asegurar la operación de los consejos departamentales y municipales de ciencia, tecnología e innovación. Centros de Investigación, Centros de Desarrollo Tecnológico, Centros de Pensamiento u Observatorios científicos locales, Centros de Productividad, etc., deben estimularse en todo el territorio nacional. La operación de las IES públicas y el desarrollo de las IES privadas, su ampliación, calidad, etc., regulada por el Ministerio de Educación y los procesos de acreditación.

Los fondos departamentales y municipales para Ciencia, Tecnología e Innovación deben crearse y acompañar al fondo Nacional de Ciencia: fortalecen el proyecto. Estos fondos departamentales y municipales habrán de tener en cuenta las particularidades de nuestras regiones y finanzas locales.

Otro componente que se sugiere es el principio de la equidad regional. Regiones con mayor desarrollo relativo en lo económico y social del país deben apoyar a regiones con menor desarrollo en estos aspectos, con la transferencia de recursos adicionales para promover las actividades de ciencia, tecnología e innovación. En concordancia con ello, proponemos una serie de es

tímulos (que pueden quedar en la Ley o aprobarse por decretos reglamentarios) a personas, empresas, IES públicas o privadas, ONG's que adelanten actividades de ciencia tecnología en regiones con menor desarrollo relativo

En 1990 se aprobó la asociación entre el Estado y particulares para desarrollar actividades de ciencia, tecnología e innovación. La experiencia internacional enseña varias lecciones:

En los países determinantes de la economía y la política mundial, los Estados nacionales siguen siendo factores centrales de la promoción de la revolución científica y técnica en el siglo XXI, facilitando la participación de los particulares en la producción de conocimiento científico y sus aplicaciones diversas.

Se han creado estímulos especiales para que los empresarios destinen crecientes porcentajes de sus ingresos a las actividades de formación de recursos humanos, la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.

Para terminar,

La revolución científica y técnica es una necesidad urgente que tiene Colombia, si aspira a obtener un lugar preeminente en el escenario económico, social y político internacional del siglo XXI.

Sólo la capacidad de la dirigencia colombiana para entender la encrucijada en la que se encuentra el país podrá aprobar las decisiones que se requieren para hacer viable a la nación colombiana en los próximos decenios.



**SEDE CENTRAL**  
Bogotá, D. C. - Calle 44 No. 53-37 CAN  
PBX: 2202790  
www.esap.edu.co



## Direcciones Territoriales

### **ANTIOQUIA**

Calle 56 No. 45-34  
Posgrados Calle 60 No. 41-46  
Teléfono: 2540012  
Medellín  
antioquia@esap.edu.co

### **ATLÁNTICO**

Carrera 54 No. 59-248  
Teléfono: 3440595  
Barranquilla  
atlantico@esap.edu.co

### **BOLÍVAR - CÓRDOBA SUCRE - SAN ANDRÉS**

Avenida Pedro de Heredia,  
Sector El Espinal  
Calle 32 No. 18C - 192  
Teléfono: 640780  
Cartagena  
bolivar@esap.edu.co

### **BOYACÁ**

Avenida Oriental 9-12  
Teléfono: 403312  
Tunja  
boyaca@esap.edu.co

### **CALDAS**

Calle 64 A No. 30-29 Via Fátima  
Teléfono: 870848  
Manizales  
caldas@esap.edu.co

### **CAUCA**

Calle 3 No. 4-08  
Teléfono: 222531  
Popayán  
cauca@esap.edu.co

### **CUNDINAMARCA**

Carrera 2 No. 20-02  
Teléfono: 5031646  
Fusagasugá  
cundinamarca@esap.edu.co

### **HUILA CAQUETÁ**

Calle 10 No. 5-05 piso 4  
Edificio Colpatria  
Teléfono: 711543  
Neiva  
huila@esap.edu.co

### **META**

Carrera 31 No. 34 A 23 - Barrio  
San Fernando  
Teléfono: 625232  
Villavicencio  
meta@esap.edu.co

### **NARIÑO**

Calle 20 No. 28-35 interior 5  
Teléfono: 230540  
Pasto  
narino@esap.edu.co

### **NORTE DE SANTANDER**

Calle 1 N Avenida 11 E y 12 E  
Quinta Oriental  
Teléfono: 747675  
Cúcuta  
nsantander@esap.edu.co

### **RISARALDA**

Carrera 7 No. 9-64 Sector  
La Badea  
Dos quebradas Risaralda  
Teléfono: 3307777  
Pereira  
risaralda@esap.edu.co

### **SANTANDER**

Carrera 28 No. 31-07  
Teléfono: 343936  
Bucaramanga  
santander@esap.edu.co

### **TOLIMA**

Calle 34 Carrera 9 Esquina  
Teléfono: 2702032  
Ibagué  
tolima@esap.edu.co

### **VALLE**

Avenida 2 Bis No. 24 AN-25 y  
31  
Teléfono 6610796  
Cali  
valle@esap.edu.co

# Democracia y/o Mercado: ¿de los paradigmas al pragmatismo?

Edgar Enrique Martínez Cárdenas \*



Imagen: [www.spanish.safe-democracy.org](http://www.spanish.safe-democracy.org)

# DEMOCRACIA Y/O MERCADO: ¿DE LOS PARADIGMAS AL PRAGMATISMO?<sup>1</sup>

Una reflexión a partir del texto de Javier Santiso:  
*Latin America's Political Economy of the Possible,  
Beyond Good Revolutionaries and Free-  
marketeers.*

## RESUMEN

A continuación se pretende realizar una reflexión y un debate sobre las consecuencias que para la democracia latinoamericana ha tenido la política económica adoptada en las últimas décadas, enmarcada en la ortodoxia y el fundamentalismo neo-liberal. Aunque se reconoce la existencia de algunos matices más pragmáticos, lo cierto es, que los avances económicos en algunos países de la región no son consecuentes con su democratización, como lo sugieren algunos consultores de organismos económicos internacionales, como Javier Santiso (2006) que sirve de base a nuestra discusión. Para su desarrollo, el trabajo se encuentra dividido en cuatro secciones. La primera parte hace referencia a los planteamientos esenciales del texto de Santiso (2006); seguidamente se analiza su argumento contra los paradigmas; luego se hace un debate sobre los problemas de la política y la economía latinoamericana para, finalmente, preguntarnos si este pragmatismo ha coincidido o no con una gran transformación democrática.

## ABSTRACT

This paper presents a discussion and debate on the consequences for Latin American democracy has had the economic policy adopted in recent decades. The economic progress in some countries

in the region, are not consistent with its democratization, as suggested by consultants from international economic institutions such as Javier Santiso (2006). The goal is to present the basic approaches of the text of Santiso (2006), his argument against the paradigms and a debate on the issues of politics and Latin American economy on the relationship between economic pragmatism and democratic transformation.

## PALABRAS CLAVE

Democracia, Mercado, Estado, América latina

## **Latin America's Political Economy of the Possible, Beyond Good Revolutionaries and Free-marketeers.**

Este libro de Javier Santiso (2006) editado por The MIT Press, está conformado por tres secciones y diez capítulos a través de los cuales se

\* Administrador Público y especialista en gestión pública de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–, Colombia. Especialista en Derecho Administrativo y Constitucional de la Universidad Católica de Colombia. Magíster en Administración de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente adelanta su doctorado en Estudios Políticos en la Universidad Externado de Colombia. Profesor Asociado en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la ESAP donde orienta las cátedras de función pública y teorías organizacionales. Se ha desempeñado como investigador, consultor y docente en diferentes universidades colombianas. Igualmente ha ocupado posiciones directivas en diversas entidades gubernamentales y empresas prestadoras de servicios públicos en Colombia.

El autor pertenece a los grupos de investigación Sinergia organizacional y Política, Derecho y Gestión pública. E-mail: edgar.martinez@esap.edu.co.

1 Esta es una reflexión académica realizada por el autor dentro del programa de formación doctoral en Estudios Políticos que viene adelantando en la Universidad Externado de Colombia.

pretende generalizar una nueva estrategia del desarrollo en Latinoamérica, algo evidente tan sólo en tres países de la región: Brasil, Chile y México.

Al decir de Santiso, después de una eterna búsqueda de utopías y paradigmas, en las dos últimas décadas, Latinoamérica ha transitado por una gran transformación económica y política. Tal transformación se logró mediante "... la economía política de lo posible...", es decir, "... un movimiento generalizado hacia la democracia" (2006:4) y, adicionalmente, mediante "... instituciones y políticas económicas que están conectadas con las realidades sociales de sus respectivos países, no con los libros de texto de economía que no prestan suficiente atención a los países con grandes desigualdades y pobreza" (2006:5).

Este tránsito se ha caracterizado en los últimos treinta años del siglo XX por cambios entre las ideas de derecha e izquierda y las medidas de política económica que han sido implantadas en la región, conduciendo a una "... economía política de lo imposible..." (2006:17) que no logró adaptar los teoremas y las fórmulas a la alquimia específica de los frágiles y volátiles componentes de la política local.

El movimiento generalizado hacia la democracia en Latinoamérica, es según el autor, uno de los elementos básicos de la economía política de lo posible, y concluye que al final del siglo XX "... la democracia echó raíces en tierra latinoamericana" (2006:28), siendo también evidente una correlación entre regímenes democráticos y crecimiento económico, lo que se refleja en las encuestas de popularidad e indicadores económicos.

Esta transformación también se ha presentado en agencias multilaterales. La transformación es definida como un "... nuevo estilo cognitivo" (2006: 71) en el proceso de toma de decisiones de política económica que ha permitido el surgimiento de la política de lo posible, gracias a una evaluación positiva de las reformas llevadas a cabo en los años 90, que permitieron que Latinoamérica en la actualidad se comporte

más como una economía de mercado, teniendo además mejores instituciones democráticas.

Sin embargo, para el autor, el éxito económico de Chile no es resultado de las políticas económicas neo-liberales implementadas a finales de los años 70 y principio de los 80, sino de una "... pragmática búsqueda por el crecimiento con equidad..." (2006: 97), después de la consolidación de la democracia en 1989, ya que es solo hasta entonces cuando se implementaron y dieron resultados positivos: un banco central independiente, políticas de estabilidad fiscal y de precios, reformas laborales y retiro laboral.

En Brasil es posible observar la economía política de lo posible ante la transición de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Ignacio Lula da Silva. Cardoso tuvo que superar las barreras políticas para implementar reformas económicas, un esfuerzo que coincidió con el colapso financiero de Argentina. El cambio de gobierno a la presidencia de Lula da Silva se presenta como la consolidación democrática del país ya que el nuevo presidente viene de "... una clase social trabajadora, nacido en la pobreza, que se levantó de ser un lustra botas a un líder sindical y es el fundador del partido de los trabajadores, la fuerza política de izquierda más numerosa de Latinoamérica" (2006:123). Bajo el gobierno de Lula da Silva las políticas de seguridad social, inicialmente propuestas por Cardoso, fueron implementadas rápidamente, gracias a su nuevo capital político.

La transformación de México ocurre, según el autor, porque el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ecléctico y pragmático, "adoptó simultáneamente una economía política conservadora y liberal, revolucionaria y tradicionalista, alternando entre políticas intervencionistas y de *laissez faire*" (2006:140). El dominio de un solo partido es calificado por Santiso como un hecho de: "... estabilidad política sin precedentes en

---

Una clase social trabajadora, nacido en la pobreza, que se levantó de ser un lustra botas a un líder sindical y es el fundador del partido de los trabajadores, la fuerza política de izquierda más numerosa de Latinoamérica.

---

Latinoamérica" (2006: 141). Para Santiso, tal estabilidad democrática es la clave para el crecimiento económico y la prosperidad experimentada en el país; el fundamento del acelerado ritmo de reformas después de la negación de pago de deuda en 1982. El advenimiento de la década de los años 90 marca el establecimiento de anclas de credibilidad endógenas y exógenas en México, un banco central independiente, y políticas fiscales y monetarias más ajustadas, además del Tratado de Libre Comercio con Norteamérica.

La parte final del libro es una generalización hacia los demás países de la región de la "evidencia" presentada sobre Chile, Brasil y México, ya que según el autor: los planeadores de política, políticos, académicos e instituciones financieras multilaterales han girado hacia la nueva alquimia en política económica, "...en lugar de una solución completamente estructuralista o monetarista, puramente neoliberal y de libre mercado, o de remedios sociales idealistas, la nueva preferencia es por más flexibilidad y sutiles políticas económicas..." (2006: 167). En la actualidad la región esta exorcizando un fantasma, "... el fantasma de una buena teoría que resuelve todos los problemas y contribuye a las leyes del desarrollo, desde el cual con una fórmula simple y racional podía deducirse una solución aplicable desde los Andes hasta la Patagonia, tan válida en Brasil como en México." (2006:173).

Reconoce, claro está, que dos países han escapado de los beneficios de la gran transformación política y económica de Latinoamérica: Argentina y Venezuela. El autor no analiza los eventos políticos de Argentina, pero sí la revolución democrática Venezolana, considerando que la crisis económica venezolana es el resultado de

tres décadas de política económica errónea, donde el presidente Hugo Chávez está amplificando, no inventando, la crisis. Para Santiso, los actuales eventos y decadente posición de Venezuela no es culpa del actual gobierno.

Finalmente, Santiso (2006), resume los principales argumentos del libro, resaltando la "... profunda y sutil transformación que está ocurriendo en Latinoamérica —una transformación fundamentada en el surgimiento del pragmatismo económico— vale la pena celebrar por ella." (2006:208). Brasil, Chile y México son presentados como los países en los cuales esta transformación ha ocurrido, mientras que el resto de Latinoamérica está luchando por encontrar sus anclas institucionales hacia una nueva estrategia de desarrollo, un nuevo estilo cognitivo o la economía política de lo posible.

### **Rompiendo Paradigmas?**

El texto de Santiso (2006) plantea inicialmente un argumento en contra de los paradigmas, asumidos como una forma de pensar y actuar en política, que partiendo de una utopía, una falta de sentido de la proporción y una desconsideración por los problemas concretos de las personas, postulan revoluciones y la construcción de un "hombre nuevo" y de un orden perfecto. Los paradigmas, nos dice, están superados. Pero, ¿cuáles paradigmas? Se entiende, desde luego, que el marxismo-leninismo, pero debe incluirse también explícitamente, el fundamentalismo

neoliberal. Resulta evidente, que en el decenio de 1990 el mercado sustituye al Estado como un paradigma, sin desencadenar el desarrollo, y abriendo las puertas a un nuevo fracaso.

América Latina ha abandonado las utopías o, como lo dice Santiso (2006), los paradigmas. Las utopías conducen a la tentación de una política no democrática e incluso, a veces, a una política totalitaria. Compartimos la idea que cuando lo que se está buscando establecer es un mundo perfecto, no hay impedimento ético alguno que lo impida. El valor tan superior de las metas, hace carente de sentido detenerse en el sufrimiento de una o varias generaciones de personas.

Sin embargo, al abordar la contribución al abandono de los paradigmas, no hay en el libro de Santiso (2006), una sola referencia a los partidos políticos, a los cambios que introdujeron en sus programas, la autocrítica de sus experiencias históricas, o al aporte hecho por políticos e intelectuales de otras disciplinas (diferentes de la economía) que fueron decisivos en este empeño. En manera alguna puede compartirse que este es un cambio de pensamiento al que la economía ha contribuido demasiado, como lo considera Santiso, máxime que desde allí se han orientado pensamientos más cercanos al fundamentalismo que a la moderación.

Sorprende también el listado de tecnócratas, casi todos ellos economistas, que según Santiso (2006), han producido el cambio. Según

el autor, ellos registran dos características principales: una, que “tienen en común una alta incidencia de educación en el extranjero”, y que “son gente que comparte una concepción del mundo y que valoran por igual el libre mercado y la democracia liberal”. Qué tal la lista: Menem y Cavallo en Argentina, Salinas y Zedillo en México y en Chile los Chicago Boys.... Claro está que hay que agregar a los que Santiso denomina “camaleones populistas”, es decir, aquellos que “eran intervencionistas el día antes de las elecciones pero que se transformaron en libre mercadistas neoliberales la noche en que entraron al palacio presidencial”. Estos camaleones son muy útiles, nos dice, porque ellos han facilitado el trabajo “de un competente equipo de asesores económicos que se han beneficiado de un singular paraguas político...el paraguas sostenido por los camaleones populistas”. Estos camaleones son los violinistas en concepto del profesor Eric Tremolada: entienden que para ejecutarlo hay que apoyarse en la izquierda, pero hay que tocarlo con la derecha.

La referencia a los “camaleones populistas” es lamentable cuando llega a la exaltación de su “utilidad” por haber sido “paraguas” a “un competente equipo de asesores económicos” que compartían, entendemos “una misma visión del mundo y que valoran del mismo modo la democracia liberal”; los mismos que por ejemplo se fueron a trabajar con Fujimori; ¿que destruyó la democracia, suprimió el parlamento y la libertad de prensa? O que no decir de “camaleones dictatoriales”, como Pinochet; ¿que también sirvió de “paraguas” a otro competente equipo de asesores económicos?.

## La Democracia y el Mercado

Otro pilar fundamental del libro es, que ya superados los paradigmas, lo que ha quedado vigente es una elite latinoamericana que cree en dos conceptos que, a juicio de Santiso (2006) están creando mejores propuestas en la vida económica y política: "Democracia" y "Mercado". Estamos entonces, para emplear los términos de Fukuyama (1992), en un "fin de la historia" al que hemos llegado después de las grandes equivocaciones a las que nos condujeron los "paradigmas". Después de varias décadas de "esta incansable y a veces trágica búsqueda" la guerra ha terminado y ahora todos nos encontramos en un terreno común que es "Mercado y Democracia".

Resulta sorprendente que personas de las más diversas orientaciones ideológicas, que han trabajado bajo muy diferentes gobiernos, ahora comparten un mismo punto de vista frente a los problemas de la política y la economía en América Latina. Si, "Mercado" y "Democracia", no están claramente definidos no son conceptos suficientes para crear ese terreno común y, aún más, pueden aparecer mayores confusiones y problemas. La relación entre mercado y democracia es complicada y difícil; es frecuente la idea de que la democracia es una amenaza al funcionamiento de los mercados y también la de que el mercado es un enemigo de la democracia.

La historia reciente de América Latina está llena de ejemplos donde poderosos sectores políticos, líderes empresariales, autocracias militares y, destacados grupos de economistas, han sostenido que para construir una economía de mercado es necesario suspender el funcionamiento de la democracia. Es la historia de los "Chicago Boys" en Chile; también la de algunos "camaleones populistas", como Fujimori, pero incluso Menem, cuyos experimentos neoliberales se fundaron en la corrupción, la destrucción del siste-

ma de partidos y la falta de responsabilidad. Pero lo más grave es, que seguimos rodeados de "competentes asesores económicos" que buscarán por todos los medios, construir economías de mercado, bajo el paraguas de camaleones populistas o incluso bajo el de nuevos dictadores.

Es claro que un mercado libre puede llevar al deterioro e, incluso, la anulación de la democracia. Esto es algo que planteó Popper (1957), uno de los más importantes filósofos liberales del Siglo XX, cuando describió la así llamada "paradoja de la libertad", señalando que "la libertad si es ilimitada se anula a sí misma. La libertad ilimitada significa que un individuo vigoroso es libre de asaltar a otro débil y de privarlo de su libertad... Estas consideraciones destinadas originalmente a aplicarse a la esfera de la fuerza bruta o de la intimidación física, deben aplicarse también a la económica....La libertad económica ilimitada puede resultar tan injusta como la libertad física ilimitada, pudiendo llegar a ser el poderío económico casi tan peligroso como la violencia física...Suponiendo que el Estado limite sus actividades a la supresión de la violencia (y a la protección de la propiedad) seguirá siendo posible que una minoría económicamente fuerte explote a la mayoría de los económicamente débiles".

Es claro que la democracia no siempre es armoniosa con una economía de mercado. Por ejemplo, Carlos Mesa, ex presidente de Bolivia, llamó a un referéndum en el cual el pueblo debía decidir si los derechos de propiedad de las empresas extranjeras de petróleo y gas: deben o no ser respetados<sup>2</sup>. Eso es lo que algunos han denominado con acierto una "democracia totalitaria". Hoy día, mediante sufragio universal, los ciudadanos deciden que no hay derechos de propiedad para las empresas transnacionales, pero qué pasa si mañana, en un nuevo referéndum ellos acuerdan que no debe haber parlamento o que

2 Para ampliar la información sobre este hecho puede consultarse la Agencia Boliviana de Información ABI, en el link: <http://abi.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200405/20040516-ProgramaHidrocarburos.html>

los indígenas, los comunistas, los judíos o palestinos, no deben ser respetados; ¿incluso en sus derechos humanos fundamentales? Recordemos que también en Colombia, ante las investigaciones por el papel de actores armados en la elección del presidente Uribe, éste manifestó estar dispuesto a convocar un referendo para legitimar su mandato, entabando así la efectiva administración de justicia, derivadas de las restricciones, coacciones e intimidaciones que se evidenciaron en el proceso electoral.

La democracia es el mejor sistema para los mercados cuando se tienen no sólo elecciones periódicas sino, además, leyes y normas confiables, consistentes y transparentes, garantías efectivas para los derechos y una justicia que asegure la validez y la posibilidad de defensa de esos derechos. Hoy existen democracias que no alcanzan esos estándares. Claro que también existen “competentes equipos de asesores económicos” que andan diciendo que a ellos nos les preocupa las elecciones libres y consideran que bajo algunas dictaduras había más libertad que bajo una democracia representativa.

Este conflicto, que es tan frecuente entre democracia y mercado, debe ser asumido y obliga a tomar partido. ¿La política debe orientar la economía? O, como lo estamos observando en muchos de nuestros países: ¿es la economía la que define la política? Algunos, por supuesto no van a decir directamente que están en contra de la democracia pero están convencidos que la democracia es un valor secundario. Para ellos el libre mercado es la cosa realmente importante y la democracia, llegado el caso deberá ser pospuesta pues ella será el resultado natural del funcionamiento de un mercado libre. Por ejemplo, Milton Friedman, acuñó el término: “Milagro de Chile”, para alabar la dictadura de Pinochet, importándole muy poco la democracia. Puede considerarse que con Friedman se recuperó y revigorizó el concepto neoliberalismo, dotándolo de contenido ultraliberal en lo económico y antiliberal en lo político y social. Por ello, se considera que a la hora de establecer una política pública es muy importante el balance entre Estado y Mercado.

No es lo mismo la definición neoliberal extrema, según la cual el mercado es una esfera de intercambios automáticos reglados por leyes inmutables, que el mercado con un Estado mínimo, pero Estado al fin de cuentas, o un mercado con un Estado fuerte. Un mercado consolidado y funcionando bien, supone un Estado fuerte. El Estado, aunque puede reducirse su alcance debe fortalecerse en aquellas áreas que es esencial, tanto como proveedor de servicios básicos, por ejemplo en salud, como en funciones reguladoras en áreas como las bancaria, laboral, o medioambiental, buscando garantizar un crecimiento con equidad.

### **Transformación democrática en América Latina?**

Como ya se ha dicho, una de las afirmaciones básicas de Santiso es la transformación democrática de Latinoamérica. Es cierto que los regímenes democráticos son la norma en la región, después de dictaduras militares en los años 70 y 80, pero hay en verdad: ¿una gran transformación democrática? Cómo entender que los presidentes electos sean derrocados por sus propios aliados políticos; que las elecciones estén plagadas de dudas de legitimidad y manipulación del proceso electoral; que los presidentes electos se presentan ellos mismos como irremediables salvadores de sus naciones e imponen la reelección; que igualmente, los presidentes duran días, y además donde individuos, y no partidos políticos y sus ideas, con un puñado de soluciones de corto plazo, se conviertan en presidentes populistas. Como afirma O’donnell (1996:219): “...en las dos últimas décadas muchos países se libraron de sus regímenes autoritarios. Entre estos países existen importantes diferencias. Algunos mantienen regímenes autoritarios -si bien un tipo diferente de los del pasado- aún cuando de tanto en tanto realizan elecciones”.

---

La democracia es el mejor sistema para los mercados cuando se tienen no sólo elecciones periódicas sino, además, leyes y normas confiables, consistentes y transparentes.

---

De acuerdo con Rodrigo Taborda <sup>3</sup>, entre 1996 y 2006, Ecuador tuvo 7 presidentes; el fraude y la corrupción solían ser la regla en elecciones en México, y sólo hasta el año 2000, los analistas coinciden en haber observado el proceso electoral menos corrupto de la historia de México. Igualmente, las controversias y desorden político de Venezuela en los últimos años son otra demostración de la percepción errada de Santiso (2006) sobre la transformación democrática de la región; es evidente que las condiciones políticas existentes en Venezuela no son de una democracia sino de una dictadura. Igualmente en Argentina, después de 10 años de presidencia de Carlos Menem (quien también reformó la constitución para ser reelegido) el país ha tenido 6 presidentes. Del mismo modo como ocurrió en Venezuela y Argentina, en Perú y Colombia, los presidentes en ejercicio se han declarado ellos mismos los salvadores de la patria y han convocado reformas constitucionales para asegurar su continuidad en el poder.

Como se recordará, en Colombia el presidente Álvaro Uribe forzó la aprobación de un acto legislativo para reformar la Constitución, que prohibía la reelección, y fue reelecto en el año 2006. La inestabilidad e incertidumbre política ha continuado y ahora se está hablando de una nueva reforma, hasta por vía de referendo, para permitir una nueva reelección, coincidiendo en que a esto no se le puede considerar una transformación democrática.

Por ello, Taborda considera que el cambio de la política de Latinoamérica en los últimos años, se ha caracterizado por la identificación de ideas política con individuos, con personalidades y no son los partidos los que lideran los

procesos políticos; son ideas de corto plazo, populistas, de resultados superficiales, pero atractivos para una sociedad confundida por el desdibujado panorama político. "En la actualidad no es posible identificar en la región una tendencia de largo plazo en el pensamiento político que indique una revolución, un cambio hacia una nueva construcción política. Lo único que ha ocurrido ha sido un cambio en el ejecutor, de partidos a individuos, no un cambio de ideas. En la actualidad no hay razones para pensar que el futuro político latinoamericano logrará una transformación, los electores son los mismos, la inconformidad es la misma, las políticas son las mismas".

Estos hechos, son precisamente los que le permiten a O'donnell censurar las poliarquías existentes en muchos países de América Latina, porque las elecciones no son incluyentes, limpias y competitivas; además quienes ocupan las posiciones más altas en el gobierno han sufrido la terminación de sus mandatos antes de los plazos legalmente establecidos y muchas de las autoridades electas están sujetas a restricciones severas o vetos, por actores no electos, especialmente las fuerzas armadas.

3 Ver su ensayo titulado: *Playing Nostradamus with Latin America* A review of Latin America's political economy of the possible by Javier Santiso (MIT 2006) disponible en: <http://www.rodrigotaborda.com/reviewsantiso1.pdf>

### **Elevando anclas... por la ruptura con el paradigma neoliberal**

Como ya se ha indicado, la corriente neoliberal no tiene la solidez y la coherencia de una teoría de Estado, existiendo posiciones muy heterogéneas, como la extinción del Estado, pasando por el Estado mínimo de Nozick, el Estado funcional de Von Mises o el Estado Liberal de derecho de Hayek. No obstante, el eje de la propuesta teórica neoliberal con respecto al Estado "... gira alrededor de individualismo metodológico y conceptual; del antiestatismo, inspirado en una visión determinista e instrumental del Estado y del Derecho; y de la entronización de la propiedad privada como principio inalienable, núcleo de la vida en sociedad y esencia de la libertad" (Múnera, 2003:49).

Un aspecto problemático será también el de la relación entre la libertad y la propiedad privada, al consagrar a esta última como principio rector de la sociedad, sin limitación alguna en los procesos sociales de producción o de distribución de la riqueza, y sin una teoría sólida que justifique la apropiación originaria, quedando entonces en el aire el fundamento ético de la propiedad. "Probablemente, este camino nos llevaría a la conclusión de que el derecho de propiedad privada o colectiva sobre los medios de producción no existe; pues de acuerdo con Locke, en el origen, la tierra es de toda la humanidad, y que sobre ellos sólo podemos aspirar a tener un simple derecho de uso, derivado del trabajo" (Múnera, 2003:52)

Igualmente, dentro del pensamiento neoliberal, el individualismo emerge como una crítica a cualquier tipo de colectivismo, bajo el supuesto que este niega y desconoce totalmente al individuo, ya que además, según Hayek, el individualismo reúne los valores sociales positivos y el colectivismo los negativos, generándose entonces una visión individualista y privatista de lo social. Esta concepción va acompañada de una noción instrumental de la democracia, asumida como un medio orientado a garantizar el respeto de la propiedad privada y el individualismo. Por ello, como lo ha afirmado Hayek, la libertad y la democracia, pueden ser fácilmente inconciliables si la mayoría democrática decide interferir en los derechos incondicionales de cada agente económico de disponer como lo entienda de su propiedad y de sus ingresos. (Múnera, 2003:58).

Recordemos que esta doctrina neoliberal, se fue desarrollando mientras algunos países latinoamericanos implementaban el populismo económico. El diagnóstico neoliberal fue: que la intervención desestimulaba al capital y que el libre mercado era la alternativa para regresar al desarrollo. En América latina, el neoliberalismo como política se inició con el combate a la inflación que era colocado como el objetivo fundamental, como condición previa indispensable para retomar el crecimiento económico, la modernización tecnológica y la distribución de la renta. La lucha contra la inflación escondía una verdadera lucha contra el Estado, al considerar que éste era su gran generador al implementar políticas macroeconómicas demasiado expansivas.

El neoliberalismo asumirá entonces una gran crítica contra el intervencionismo estatal y el Welfare State, propendiendo por el libre funcionamiento de los mecanismos de mercado, reno-

vando así el liberalismo clásico y generando un nuevo imaginario social centrado en la ampliación de las libertades individuales. De acuerdo con Múnera (2003:45), "...el análisis crítico y la valoración negativa del Estado interventor, o de bienestar, y del socialista, conduce a una propuesta teórica de reducción, limitación o desaparición del Estado".

Y los resultados no son los mejores para América Latina, como lo sugiere Santiso (2006). De acuerdo con las cifras presentadas por el Banco Mundial en su informe: *Desigualdad en América latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*<sup>4</sup>, el 10% más rico de los individuos recibe entre el 40% y el 47% del ingreso total en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas, mientras que el 20% más pobre, sólo recibe entre el 2% y el 4%. Por otra parte, el atributo más característico de la desigualdad de los ingresos en América Latina es la concentración inusualmente alta del ingreso en el extremo superior de la escala. "A modo de comparación, el 10% más rico de Estados Unidos recibe el 31% del ingreso total y en Italia, éste recibe el 27%. Incluso en los países más equitativos de América Latina (Costa Rica y Uruguay), el nivel de desigualdad en los ingresos es significativamente mayor".

Además, analizando la información disponible para algunos países, el resultado regresivo resulta evidente. Por ejemplo para Colombia, mientras en 1960<sup>5</sup> el índice de Gini era de 0.442, para 1970, ascendía a 0.55 y para 1999 es de 0.576. Brasil que para 1960 tenía un índice de Gini de 0.50, llega al 0.608 en 1970 y en el 2001, éste indicador es de 0.59. Finalmente, para Chile, mientras en 1974, el índice de Gini era de 0.45, para 1983 ascenderá a 0.55, y para el 2000 es de 0.571. El mismo Banco Mundial reconoce que durante las últimas décadas, la desigualdad en algunos países ha empeorado; hubo mejores indicadores durante el populismo económico, pero lo más grave: están experimentando una tendencia al empeoramiento

más que al mejoramiento. Los niveles de desigualdad que predominan en América Latina tienen un alto costo para el bienestar: significa más pobreza, puede desacelerar el proceso general de desarrollo y resulta inaceptable en términos éticos.

De ahí, que para el Banco resulta esencial, la necesidad de fomentar un viraje desde Estados clientelistas y débiles a Estados eficaces y redistributivos; que reduzcan la inequidad frente a las divisiones étnicas y raciales, y que construyan nuevas alianzas dentro de estructuras sociales y políticas inclusivas.

Claro está, que para la perspectiva neoliberal, estos son argumentos que invitan a proseguir con el dismantelamiento del Estado Benefactor. James Buchanan (1988), considera necesario frenar la sobre extensión de las transferencias e impuestos que las apoyan, así como eliminar el despilfarro de valiosos recursos y esfuerzos que se emplean para asegurar y extender dichas transferencias, debido a que con estas acciones, se está reduciendo el potencial productivo de una economía nacional, contribuyendo a la pérdida de la ética del trabajo, ya que con las transferencias hay un menor incentivo de trabajar para obtener ingresos.

Considera Buchanan que si no se puede dismantelar, "...podemos recortar sus bordes, podemos detener la hemorragia y, sobre todo, podemos trabajar para restablecer ese sentimiento de los valores básicos que considera "bueno" al esfuerzo productivo en el mercado y que menosprecia la recepción de dádivas del gobierno como socialmente indignas". Y concluye: "Sugiero que el desafío debe ser enfrentado por aquellos que deben promulgar, inculcar y transmitir la "religión cívica" del liberalismo clásico tradicional, en el cual el individuo que confía en si mismo perma

4 El informe puede ser consultado en <http://wbln0018.worldbank.org>.

5 Los datos diferentes a los contenidos en el informe del Banco Mundial, corresponden a las cifras incorporadas por Cardoso Eliana y Helwege Ann. *El populismo, el despilfarro y la redistribución*. En: *Macroeconomía del populismo en América latina*. Primera edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1992. Pág 82.

nece celoso de su propia libertad y confía en su propia capacidad de asegurar su propio bienestar bajo la protección legal de un estado constitucionalmente limitado" (1998:9).

El camino recorrido durante estas últimas décadas, de ajustes ortodoxos y de prácticas neoliberales, nos llevan a pensar que éste no es el camino. Hay que constatar que estas políticas responden a una lógica económica global que favorece a unos y desfavorece a otros. La lógica del capitalismo, nos ha demostrado históricamente que las relaciones mercantiles solo pueden ser desiguales, porque son la propia condición para la acumulación privada del capital. La riqueza producida no justifica la existencia de tal inequidad y extrema pobreza. Desgraciadamente, el problema es que la producción de la riqueza, tal y como se concibe en la lógica capitalista, se apoya en la pobreza, o peor aún, el crecimiento está condicionado por la reducción de las protecciones sociales, la privatización de los servicios y el aumento de las desigualdades. De ahí, que el neoliberalismo haya entrado también en crisis, con el creciente cuestionamiento de los valores mercantiles, incluso por parte de organismos como el Banco Mundial y ex teóricos del neoliberalismo, que pasaron a reivindicar acciones complementarias por parte del Estado y formas compensatorias para remediar los daños sociales causados por aquellos valores.

La sensación que finalmente aparece es de escepticismo frente a que el capitalismo contemporáneo pueda proporcionar posibilidades de una integración exitosa a la economía mundial y acceso al desarrollo para los países subdesarrollado; su base ha sido, y lo es hoy con mayor énfasis la inequidad: para que hayan ricos deben haber pobres; para que hayan países desarrollados, deben existir países subdesarrollados. Se hace entonces urgente, la transformación del sistema económico capitalista y de sus expresiones políticas y sociales. Aunque es una alternativa del largo plazo, este compromiso exige, en el corto plazo, recuperar el tejido social, que las estrategias individualistas neoliberales han contribuido a debilitar para enfrentar la desigualdad y la pobreza que no es una causa individual sino un compromiso colectivo.

## Bibliografía

**O´DONNELL**, Guillermo (1996) "Otra Institucionalización". La democratización y sus Límites, Después de la Tercera Ola, La Política, Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad, No 2 (Paidós, segundo semestre 1996)

**SANTISO**, Javier, (2006) Latin America's Political Economy of the Possible, Beyond Good Revolutionaries and Free-marketeers (Cambridge: The MIT Press, 2006)

**POPPER**, Karl, (1957) La Sociedad Abierta y sus Enemigos, (Buenos Aires: Paidos, 1957).

**REVÉIZ**, Edgar, (2007) El Estado Regulador de Riesgos (Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial y Pontificia Universidad Javeriana)

**TABORDA**, Rodrigo, (2006) Playing Nostradamus with Latin America A review of Latin America's political economy of the possible by Javier Santiso (MIT 2006), disponible en: <http://www.rodriegotaborda.com/reviewsantiso1.pdf>

**BUCHANAN**, James (1988). Consecuencias económicas del Estado benefactor

**MÚNERA R**, Leopoldo. (2003) "Concepciones sobre el neoliberalismo. Estado, política y democracia en el neoliberalismo, En La falacia neoliberal. Crítica y alternativas." Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

**BANCO MUNDIAL**. La desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Ruptura con la historia? BM. Washington, 2003.

# Gerencia o Gestión Pública un Movimiento alejado de la Administración Pública Tradicional

Jairo E. Rincón Pachón\*

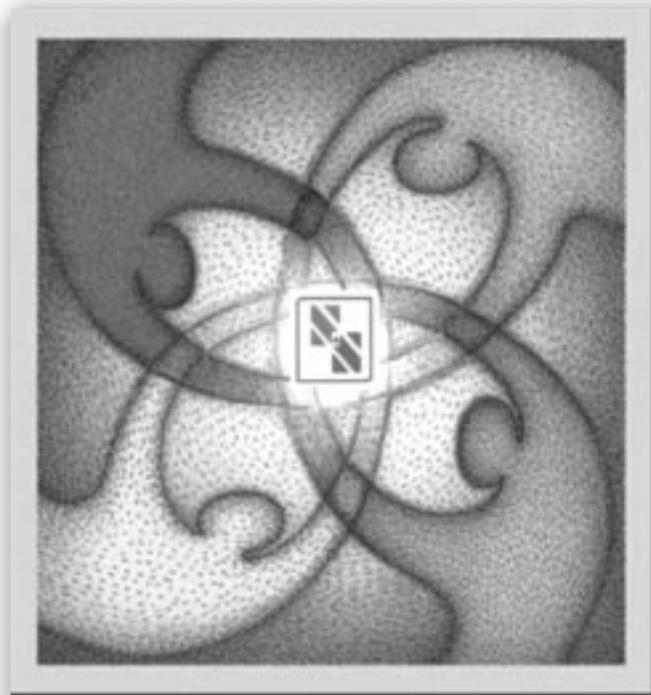


Imagen: [www.ipublica.blogspot.com](http://www.ipublica.blogspot.com)

# GERENCIA O GESTIÓN PÚBLICA UN MOVIMIENTO ALEJADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL

Si bien la administración pública tradicionalmente durante siglos no ha tenido unidad de objeto e inclusive ni siquiera buenas definiciones de la disciplina, como sí ocurre con la mayoría de ciencias, incluyendo las sociales, sí ha tenido unas constantes históricas en cuanto a sus fines y medios con que opera, a pesar de la diversidad de tendencias y contextos en los que ha ido evolucionando. Sin embargo, los nuevos movimientos agrupados con denominaciones como gestión pública, neogerencia pública, neopúblico, New Public Management, Nueva Administración Pública y más frecuentemente como gerencia pública<sup>1</sup> surgidos en contextos diversos como Europa, Estados Unidos y Latinoamérica con sus propias particularidades y adaptaciones y hasta significados diversos<sup>2</sup>, según diferentes autores, pero en todo caso con orientaciones, fines y medios alejados de la administración pública tradicional.

En consecuencia, la tesis central del ensayo es: La gerencia pública es una tecnología económica apartada de la administración pública tradicional, en cuanto a sus fines y en cuanto a sus medios, surgida en contextos históricos diferentes.

Inicialmente, se considera indispensable ubicar históricamente el surgimiento tanto de la administración pública como de la gerencia pública, de manera sucinta. La administración pública como práctica se considera que tiene siglos de existencia desde el mismo momento en que el hombre comenzó a vivir en comunidad, inclusive

antecediendo a la administración privada. No obstante, como ciencia se considera que ha tenido dos orígenes claramente ubicados en Europa y Estados Unidos, en momentos históricos diferentes. Según Guerrero<sup>3</sup>, es con Carlos Juan Bonnín en Francia, a finales del Siglo XVIII que nace la moderna ciencia de la administración pública, pues, retomando a la presentación de su obra cumbre: "Principios de la Administración", considera que ningún autor antes que él había "formado una idea exacta de la administración, ni un sistema verdadero de ella"<sup>4</sup>. No fue casualidad que dicho origen se diera en pleno desarrollo de la Revolución Francesa hacia 1789, pues Francia era el país más poblado y desarrollado de Europa y el que había abolido por completo el feudalismo. Es decir, la ciencia de la administración pública en Europa surge con el nacimiento del capitalismo y, en todo caso, está impregnada desde su origen disciplinar de la paternidad de la política, exaltada por las ideas

\* Profesor de Posgrado y Pregrado ESAP.

1 Para efectos del presente ensayo se utilizará el término gerencia pública por ser el más generalizado en nuestro medio.

2 Jackson y Hood lo exponen claramente, cuando sostienen que la Nueva Administración Pública es un neologismo, ahora todo es neo, "una abreviatura conveniente pero imprecisa para denotar una filosofía de la administración que vino a dominar la agenda de la administración pública en los ochenta" La argumentación administrativa. México, FCE, 1991.

3 GUERRERO, O. *La teoría de la administración pública*. México, Harla, 1986 y GUERRERO, O. (1985) Introducción a la administración pública. México, Harla.

4 *Ibidem*, p. 77

---

Mientras se hablaba de una nueva gestión pública en los países Escandinavos también se hablaba de una nueva administración pública en Estados Unidos (Frederickson) privilegiando la equidad de la administración pública.

---

políticas de progreso y renovación de la nueva república de la época.

Para el caso de la ciencia de la administración pública moderna, según Waldo:<sup>5</sup> el surgimiento de la disciplina se produce en Estados Unidos entre 1887, fecha en que Wilson escribe “El estudio de la administración” y las primeras décadas del siglo XX, cuando autores como Dimock y Dimock, White, Pfiffner, Mosher, etc. contribuyeron a la conformación de la nueva disciplina. En este caso, también son aspectos, fundamentalmente relacionados con la política, los que dieron lugar a su nacimiento. “La administración pública como literatura y como cuerpo de conceptos, llegó también a contener una nueva teoría o filosofía política”;<sup>6</sup> ello es, relacionado con el gobierno y especialmente con la democracia, frente a lo cual se subordinaba el progreso y la eficiencia. En conclusión, el surgimiento de la ciencia de la administración pública en el siglo XVIII y en el siglo XIX y comienzos del XX, siempre estuvo ligado a fines políticos, fundada en la naturaleza del poder y en el criterio del servicio público, siendo considerada la administración pública, en consecuencia, como una rama de la ciencia política.

Otra es la situación que se produjo con el surgimiento del New Public Management o la Gerencia Pública donde el contexto histórico es completamente diferente, y los fines también. En gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda, que fue considerada el mejor ejemplo de las reformas de la Nueva Gerencia Pública,

se desarrolló el nuevo modelo en la década de los ochenta del siglo pasado, aunque las críticas a la administración clásica venían acentuándose desde los 70s, adjudicándole las causas de todos los problemas del Estado y del gobierno. Los problemas que originaron el cambio en estos países fueron básicamente de índole económica y ya no política; como lo plantea Martín:<sup>7</sup> déficits fiscales, procesos inflacionarios, crisis del petróleo, paralización de crecimiento de la economía, temor hacia la recesión, etc.

Por su parte, la gerencia pública se institucionaliza en América Latina más de una década después, hacia 1989, que se impone el consenso de Washington, cuando John Williamson, según lo reconoce<sup>8</sup> creyendo que acogía el interés común de 10 naciones latinoamericanas de ingreso mediano, redacta para el Instituto de Economía Internacional 10 reformas de medidas económicas para salir de la crisis económica en que se encontraban: disciplina fiscal, reordenación del gasto público reforma tributaria, liberalización de tasas de interés, tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio, privatización, derechos de propiedad. Sin tener

5 Véase, por ejemplo, Waldo, D. (1961) *Teoría Política de la administración pública y El estudio de la administración pública*, México, Aguilar.

6 *Ibidem*, p. 43.

7 MARTÍN, G. Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá. Del estado bienestar al dogma privatista. CLAD Reforma y Democracia No. 25, p. 1.

8 WILLIAMSON, J. (2003) *No hay consenso*. p. 10

en cuenta las particularidades de cada país, como, por ejemplo: que varios de ellos apenas comenzaban a retornar a las sendas democráticas, luego de largos periodos de dictaduras, se adoptaron como un credo las medidas que originaron los cambios hacia la Nueva Gerencia Pública.

En conclusión, aunque en momentos y con contextos diferentes, la gerencia pública surge en los países desarrollados como receta para los países latinoamericanos a raíz de problemas económicos no iguales, pero en todo caso con soluciones y fines económicos y no políticos y sociales, como había sido la tradición de la administración pública.

Es así, como en las últimas décadas, se ha generado un choque entre diferentes corrientes o tendencias en torno a la administración pública, producto de dos claros enfoques en torno al Estado: por un lado, el mantenimiento de un estado bienestar interventor con énfasis en lo político que debe darle prioridad al mejoramiento de las condiciones sociales de la población (como la mayoría de los latinoamericanos: Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Brasil, Chile, Argentina, etc.) y, por el otro, la propensión a mantener paradigma del Estado hacia un Estado neoliberal con énfasis en el papel regulador, mínimo en su tamaño y alcances, más proclive a garantizar la economía de mercado pero también con más orientación a la privatización de la administración pública.

Así mismo, la administración pública moderna durante décadas adoptó como modelo organizacional y de manejo del personal subyacente, consciente e inconscientemente, el modelo burocrático expuesto conceptualmente en la segunda década del siglo XX por Max Weber, pero con varios siglos de antecedentes prácticos. Dicho modelo fue seguido por los países desarrollados a partir de una tradición cultural e histórica concreta de tipo estamental y con resultados de

eficiencia aceptables para dichas sociedades. Sin embargo, en países en vías de desarrollo como los latinoamericanos fue copiado imperfectamente porque en gran parte se han desconocido sus supuestos y principios y porque cultural e históricamente no se contaba con las mismas características para su desarrollo; por ello, en estos países, sus resultados de eficiencia han terminado cuestionados en gran medida. Sin embargo, en unos y otros se han emprendido no solo las medidas tendientes a reducir el gasto público a través de la reducción de la burocracia, sino el desarrollo conceptual de su desaparición, tal como lo proponen Osborne o Barzelay. Con ello, también se reduce la incidencia de la otra vertiente de la administración pública secularmente defendida, como es la tendencia hacia la racionalidad jurídica (burocrática) para dar paso en cambio a la racionalidad económica.

Lo contradictorio es, que ni siquiera existe consistencia teórica y conceptual hacia el nuevo movimiento de la gerencia pública; así, por ejemplo, mientras para Bozeman la gestión pública se origina en las escuelas de negocios norteamericanas (enfoque B de bussines) con énfasis en lo administrativo, para Guerrero el énfasis de ella está es en lo económico y en últimas significaría el fin de la administración pública. Mientras se hablaba de una nueva gestión pública en los países Escandinavos también se hablaba de una nueva administración pública en Estados Unidos (Frederickson) privilegiando la equidad de la administración pública. Todo ello, se ha presentado mientras en los ámbitos prácticos de la administración pública y aún en la academia ni siquiera se discuten dichos temas, pues se siguen presentando lo que Chevalier ha denominado discursos fragmentados.

Anteriormente, se planteaba la dicotomía administración y política, considerando por algunos como Bonnin y Fayol que en todo caso era indispensable contar con gerentes preocupados de la administración, llegándose, como sostiene Guerrero a tener dos géneros de gestión paralelos, independientes y autónomos, pero vinculados y contiguos en los temas de su interés co

mún. Son la administración y el management. “Junto con ellos ha brotado un tercer género, un ente distinto a lo observado por Charles-Jean Bonnin o por Henri Fayol es decir, un tercer género de gestión nacido de las relaciones comerciales, una gerencia cataláctica cuyo objeto existencial mira hacia el mercado y se explica desde el mercado. Gerencia cataláctica es el management cuya operación se realiza con base en un cálculo monetario, que tiene su sede causal en las relaciones de mercantiles.<sup>9</sup>” Es aquella gestión donde cada empleado es evaluado en función del valor de su contribución en el proceso de producción de bienes y servicios. Salarios y sueldos no dependen de decisiones arbitrarias, sino de mandatos de los consumidores dictados desde el mercado, no por ciudadanos investidos de derechos sociales y políticos. Es el consumidor soberano quien depende de su capacidad económica para mandar sobre el Estado, los empresarios, los agricultores y los trabajadores, cuyas ganancias, pérdidas y salarios, están determinados por los procesos mercantiles. La fuerza de su mandato no deriva de que involucre a personas relacionadas en el proceso de producción, sino a las cosas que ese proceso implica. La gerencia pública o “la gerencia cataláctica concierne a las cosas, no a los hombres (Misses, 1996:38)”.

La gerencia pública, por tanto, ha generado la despolitización de la sociedad y de la administración pública, tornando todos los problemas sociales y políticos problemas y soluciones económicas. Por eso, no es de extrañar la posición eminentemente económica de uno de los máximos representantes de la Nueva Gestión Pública: Emilio Albi, ya que justamente sus fundamentos no son nada diferente de lo mismo, no es más que una visión sesgada de la administración pública, del Estado y del Desarrollo; es decir, concebirlos solo a partir de las variables de las tecnologías económicas. Si hasta comienza su libro: *Gestión Pública*, diciendo que es “un libro escrito por economistas y fundamentalmente para economistas”<sup>10</sup>. Este planteamiento justifica también el propio, pues el desarrollo solo es posible si tiene fines y caminos integrales que involucren no solo lo económico: una comunidad como la norteamericana puede tener

indicadores económicos elevados (empleo, ingreso per capita, PIB, etc.), solo que los problemas de drogadicción, genocidios propiciados por jóvenes en las escuelas, etc. son elevados: ¿A eso se llama desarrollo? Respecto a las consideraciones sobre fallos del mercado y fallos del estado, Albi los circunscribe exclusivamente a los que afectan la vida económica; por ejemplo, dentro de los primeros, la competencia imperfecta, la no rivalidad, la asignación imperfecta de derechos de propiedad, la información imperfecta y los mercados incompletos. Respecto a los fallos del Estado también privilegia variables económicas como los costes redundantes y crecientes, la falta de esquemas de precios para el manejo gubernamental que lleva a las internalidades, las externalidades derivadas (económicas) y la desigualdad distributiva de los recursos y servicios. Nada cambian sus demás escritos respecto al enfoque restringido del Estado, la Gestión Pública y el Desarrollo, que sigue siendo la constante de la mayoría de tendencias economicistas: el enfoque económico ofrece un discurso “racional” sobre la actuación del Estado, del mercado, de la sociedad<sup>11</sup>. En ese sentido, se refleja una concepción fragmentada de la realidad: que la economía es lo racional y que lo racional es lo económico; claro, lo mismo piensan los juristas: que lo jurídico es lo racional y que lo racional es lo jurídico, sino léase a Weber para quien la norma era la máxima expresión de racionalidad humana.

Es evidente, como lo sostiene Luis Carlos Bresser, que: “la administración pública no es una

9 Guerrero, O. La gerencia pública en la sociedad postindustrial, *Revista Venezolana de Gerencia* Vol. 10 No. 31.

10 ALBI, E. (2002) *Gestión Pública Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona, Ariel.

11 véase ALBI, Emilio, (2000) *Público y Privado*. Barcelona, Ariel.

rama de la economía o de la administración de negocios, sino una ciencia política<sup>12</sup>; pero, contrario a su punto de vista, la gestión pública lejos de defender los medios típicos de la administración clásica, como es el caso de la mayor cooperación humana, lo que ha ido incrementando es el egoísmo y el individualismo. En el mismo sentido, no es real el planteamiento de Oszlak respecto a que la gestión pública con la privatización se basa en decisiones políticas cuando en realidad, fácilmente se demuestra que sólo sirve para incrementar los monopolios privados, que excluyen de los bienes y servicios a las clases y grupos más vulnerables sin capacidad económica, e inclusive para incrementar la corrupción.

Naturalmente, la administración pública tiene qué mejorar y son muchos los retos que enfrenta; como lo sostiene, Przeworski:<sup>13</sup> pues los productores solo quieren mayores ganancias, los consumidores menores precios, los políticos la reelección y los burócratas defender sus intereses particulares, pero todo ello requiere, de más democracia, no de más mercado y, la gerencia pública requiere más mercado y menos democracia y política. La Gerencia Pública indudablemente es, como lo plantean Jackson y Hood: una doctrina que tiene unas características iguales a todas ellas; son ubicuas, descansan sobre lógicas flexibles: “el conocimiento se logra por el oportunismo, la presentación o el adorno, antes que por la demostración objetiva”; son a menudo inestables; tienden a rotar.

Justamente, con la crisis económica mundial, el crecimiento de la inflación, el desempleo, la recesión que perturba a los países desarrollados occidentales comenzando por Estados Unidos y Europa e inclusive nuestro país, han hecho que cada vez más, como cuando los hijos ricos y

apartados de sus padres quiebran y regresan al hogar, nuevamente se implore que haya más Estado y más Administración Pública, que intervengan para salvarlos de la quiebra: No importa si son los bancos, las empresas automotrices o los periódicos, como en los países desarrollados, o los exportadores y los particulares que bajo las leyes del mercado buscaron obtener enormes utilidades en el corto plazo y optaron por invertir en las “pirámides”; todos, cuando fracasan económicamente quieren menos mercado y más sensibilidad social, para que les socialicen sus pérdidas, aunque cuando estuvieron boyantes, nunca se preocuparon del Estado, ni de la administración pública. Quizá ahora se esté pensando en modificar el modelo económico neoliberal, así lo había planteado el CLAD en 1998 en el Congreso de Madrid, cuando se cuestionaba el error al desmantelar el Estado, cuando en realidad lo que se requería era reconstruirlo. La administración Pública debe ser reformulada, pero no suplantada por una concepción economicista que, a todas luces se está demostrando, ha generado más desaciertos que éxitos.

12 BRESSER, L. (2004) *Política y gestión pública*. Buenos Aires, FCE.

13 PIZEWORSKI (2004) *Política y administración* En *Política y gestión pública*, Buenos Aires, FCE, p: 204

## Bibliografía

- ALBI**, E. (2002) Gestión Pública Fundamentos, técnicas y casos. Barcelona, Ariel.
- ALBI EMILIO**, (2000) Público y Privado. Barcelona, Ariel.
- BRESSER L.** (2004) Política y gestión pública, Buenos Aires, FCE.
- BARRY BOZEMAN** (1998) Todas las Organizaciones son Públicas, México.
- BARRY BOZEMAN** (2004) La Gestión Pública: situación Actual. México: Fondo de Cultura Económica.
- BAÑÓN** Rafael y **CARRILLO** Ernesto. (1997) La Nueva Administración Pública. Madrid. Editorial Alianza.
- BONEO**, **OSLACK**, **JIMÉNEZ NIETO**, **MARTÍN MATEO**, **BREWER CARÍAS**, **IRISITY**, **VILORIA**. (1968) Gobierno y Las Empresas Públicas En América Latina. Buenos Aires. Ediciones SIAP.
- GUERRERO** Omar. (1986) La Teoría de la Administración Pública. México. Editorial Mexicana.
- (1985) Introducción a la administración pública. México, Harla.
- (1990) Gerencia Pública Cataláctica "Romance sin Política" Editorial MacGraw – Hill.
- **"Gerencia Pública en la Globalización"**
- **La gerencia pública en la sociedad postindustrial**, Revista Venezolana de Gerencia Vol. 10 No. 31.
- MARTIN** G. Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá. Del estado bienestar al dogma privatista. CLAD Reforma y Democracia No. 25, p. 1.
- KLIKSBERG**, B., "Hacia una gerencia social eficiente";
- MARCH**, J. Y **OLSEN** J. E. (1999) El redescubrimiento de las Instituciones. México: FCE,
- MAYNEAUD**, J. El Objeto de la Ciencia Política.
- MICHAEL** H., Y **MAYER** R. (1999) Teoría de la Organización para la Administración Pública, México.
- MORGAN** Gareth. (1991) Imágenes de la Organización. México Editorial Alfaomega.
- RINCÓN** P. Jairo E. (1996) Teoría de la Administración Pública. Colombia. Ediciones Librería del Profesional.

——— (2000) Organizaciones. Bogotá: ESAP, 2000

**SIMON** A. Herbert y **MARCH** G. James. Teoría de la Organización. Barcelona. Ediciones Ariel.

**MAX** WEBER. La Burocracia.

**PRZEWORSKI**, (2004) Política y administración En Política y gestión pública, Buenos Aires, FCE, 2004, p. 204ss

**WILLIAMSON** J. (2003) No hay consenso. p. 10

**WILSON**, W. "The Study of Administration"

**WALDO**, D. "The Administrative State"

——— (1965) Teoría Política de la administración pública México, Aguilar.

——— (1961) El estudio de la administración pública, México, Aguilar.

# Trazos para una historia de la organización territorial del Estado colombiano

Miguel Borja \*

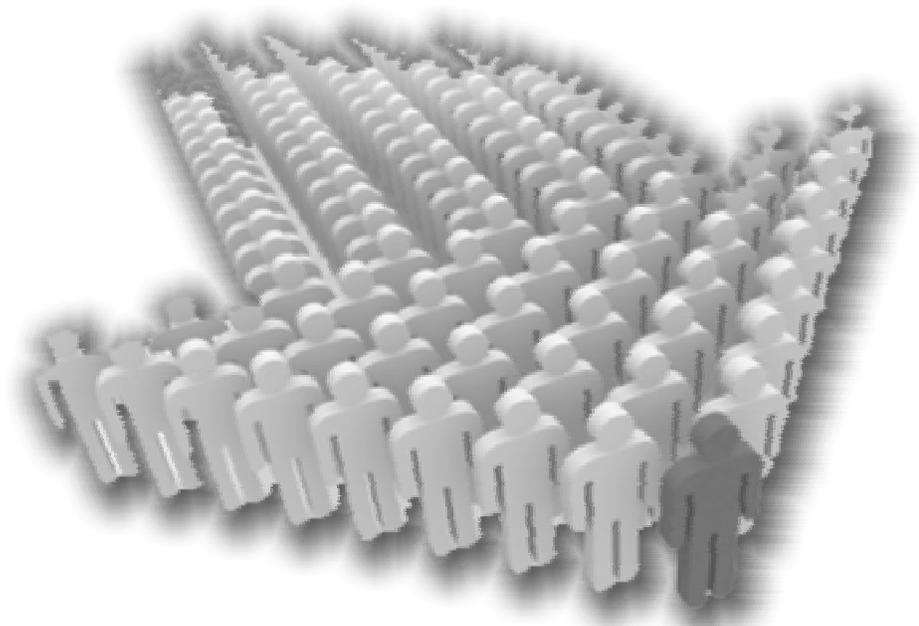


Imagen: [www.asesoresticaregon.org](http://www.asesoresticaregon.org)

# TRAZOS PARA UNA HISTORIA DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO COLOMBIANO

De acuerdo con los elementos generales de la geografía política de la Nación y el Estado en Occidente, uno de los componentes significativos para su formación y consolidación tiene que ver con la organización territorial. Por esto, una de las preocupaciones centrales de la vida del Estado y la sociedad tiene que ver con dicho tema. Los programas y las políticas públicas que definen la organización territorial, deben tratar asuntos como la creación, organización y delimitación de las entidades y unidades de administración territorial, sus competencias y funciones, la cartografía electoral y otras divisiones para el manejo de los asuntos sectoriales del Estado.

Además de lo relacionado directamente con el gobierno del territorio, también se debe tener en cuenta el ordenamiento territorial y el manejo de áreas especiales como las zonas de frontera, de conservación ambiental y cultural. Algo básico en esta dirección en el caso colombiano, es lo relacionado con los territorios indígenas y de las comunidades negras y raizales. Asimismo, la política territorial debe definir las cuestiones relacionadas con la planificación del desarrollo territorial tanto urbano como rural, la orientación de la ocupación, uso y manejo del territorio y los niveles de descentralización y autonomía regional y local. Todo ello, con el objetivo de lograr niveles adecuados de gobernabilidad, que posibiliten atender desafíos como los desequilibrios regionales y los asuntos espaciales de la guerra y la paz.

El listado de los temas anteriores muestra que la construcción de una política territorial puede llegar a ser un elemento estratégico de la acción política, de la formación y organización del Estado y la Nación. Así se entendió en los albores de la República, cuando una de las preocupaciones centrales de las elites dirigentes tuvo que ver en primer lugar con la delimitación del territorio y, en segundo lugar, con su organización. Sin una cartografía definida y heredera de una tradición colonial en la cual el manejo del espacio se realizaba de acuerdo con los caprichos virreinales de autoridades ausentes y desconocedoras de la realidad de los reinos de ultramar, las elites de la Independencia navegaban en un país de límites inciertos. Un territorio desconocido en donde la geografía de los viajeros era la única geografía conocida, a pesar de lo cual las autoridades virreinales no tenían problema alguno para delimitar los espacios en cartografías de ficción.

Lo llamativo en los albores de la República en aquellos años, en el marco de una geografía y una sociedad fragmentada, era que la incertidumbre de los límites respondía a la incertidumbre del poder político. Desde las inadecuadas

\* Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública, Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.

divisiones administrativas coloniales, surgieron múltiples Estados que buscaron conformarse como entidades nacionales. En los primeros tiempos cada una de las provincias se proclamó como Estado independiente y soberano. En la sombra permanecían los verdaderos constructores y organizadores del espacio, las comunidades indígenas y negras. Los únicos que resistieron la barbaridad colonial y que se refugiaron en cordilleras y valles interandinos, iniciando una guerra de resistencia que aún no termina.

Pero en toda Nación encontramos mentes lúcidas que tratan de resolver los problemas de su tiempo. Así, las opiniones y estrategias geopolíticas de Bolívar llevaron a la conformación de la Gran Colombia, colocando en la trasescena las ambiciones de los caudillos provinciales y los miedos y las ambivalencias políticas de algunos de nuestros dirigentes. La revolución antibolivariana de finales de los años veinte volvió las cosas a su punto de partida y la República se tejió con hilos deleznable que no garantizaban la unidad y gobernabilidad territorial. Otra vez los señores de la cruz y de la espada dejaron oír su voz y se repartieron el país de acuerdo con los límites de su poder. La organización territorial en la Nueva Granada obedecía, por consiguiente, al interés privado y no al interés común.

Por esto, desde tempranas horas de la República se comenzaron a señalar los inconvenientes de la organización territorial del Estado, que incluso llegó a ser considerada como el caldero de la larga serie de guerras que azotaron a la nación durante el siglo XIX. La espada y la cruz jugaban a tejer una tardía Edad Media en el suelo de la patria, repartiendo la geografía de la nación entre los herederos del legado colonial. Pero aún, en este mar de sangre, de nuevo se levantaron mentes brillantes que trataron de orientar a la República en torno a los problemas de la gobernabilidad territorial. Por mencionar un solo ejemplo, se pueden recordar las palabras de Mariano Ospina, uno de los fundadores de la Casa Conservadora cuando ésta aún no era la cortesana del poder, quien para el año de 1851 al proponer una de las primeras leyes encaminadas a reformar la organización territorial estable-

cía una relación directa entre desorden territorial y uno de los males endémicos de la nación colombiana: la guerra. Ospina argumentaba que:

La experiencia de las naciones ha probado constantemente que aún en las más antiguas, con gobiernos mejor consolidados, una mala división territorial, que ha mantenido la desunión y estorbado la fusión de los pueblos en uno solo, ha sido una fuente funesta de guerras civiles y de otros gravísimos males[...] Es uno de los fines de la división territorial atender con facilidad al mantenimiento del orden público. No se presta ventajosamente a este objeto la división actual de la República. Las capitales ejercen en todas parte un gran poder moral sobre los pueblos de su dependencia, y en la Nueva Granada esto es muy notable; basta que los trastornadores del orden se apoderen de la capital de una de las grandes provincias, o que un gobernador o que un jefe militar cometa en ella una traición, para que la provincia entera quede a merced de los sediciosos, que sacan de ella abundantes recursos para extender el desorden; porque sometida la capital no queda un centro activo de resistencia y el hábito de obedecer a la autoridad que allí manda somete a ella los pueblos. Las provincias pequeñas inmediatas sucumben desde luego, y el desorden se propaga con poca o ninguna resistencia.<sup>1</sup>

Mariano Ospina, al igual que los reformadores del presente, también fracasó en sus intentos de reordenar el territorio del país. Dejó

1 AGN, Exposición del Secretario de lo Interior en el año de 1844. República, Archivo Histórico Restrepo. Vías de comunicación, límites y división territorial (1829-1858), 43, f. 341 r y v.

---

En toda nación encontramos mentes lúcidas que tratan de resolver los problemas de su tiempo. Así, las opiniones y estrategias geopolíticas de Bolívar llevaron a la conformación de la Gran Colombia.

---

eso sí en claro algunos de los principales problemas del ordenamiento territorial, a partir de documentos, como aquel que elaboró, durante los debates sobre la necesidad de dividir la provincia de Antioquia. En dicho documento, Mariano Ospina, resumió los principales argumentos de aquellos que solicitaban la división de la provincia, todos ellos ligados a la ingobernabilidad y el atraso económico y social a que lleva la existencia de autoridades ausentes y lejanas. Quienes eran partidarios de la división planteaban razones como las siguientes:

La vasta provincia de Antioquia, que confina al norte con las de Mompos y Cartagena; al oeste con la del Chocó; al sur con la del Cauca; y al este con las de Mariquita, Vélez y el Socorro, está cortada por montañas escarpadas que oponen al viajero obstáculos casi insuperables, por considerables ríos, y por dilatados desiertos que se interponen entre los poblados. Desde el golfo de Urabá hasta el puerto de San Bartolomé sobre el Magdalena, pueden computarse más de noventa leguas; desde el Chinchiná hasta Cáceres, por lo menos setenta. Si a esto agregamos la circunstancia de nuestros caminos intran-sitables, lo difícil de las comunicaciones, una población de más de doscientas mil almas, diseminada en la inmensa extensión de su territorio; y que las costumbres, necesidades y medios de subsistencia son del todo diferentes en los habitantes de las diversas secciones que componen la provincia, se convencerá cualquiera que desee juzgar con imparcialidad, que la petición que se elevó a las Cámaras Legislativas solicitando su división, no es obra del

capricho, no es hija de pueriles rivalidades lugareñas, no es un efecto de antipatías que no existen; sino la consecuencia de nuestro estado actual social, la imperiosa exigencia de mejorar éste; y una medida de orden y economía que demandan la dicha y bienestar de los pueblos.<sup>2</sup>

En esta ocasión, al igual que en otros momentos y espacios de la historia de la República, no se pudo llevar a la práctica una reorganización territorial; debían las comunidades locales sufrir las consecuencias de tener un ordenamiento territorial obsoleto bajo gobiernos y autoridades ausentes y lejanas, quienes desconocían los problemas de la vida regional y local.

Un éxito parcial lo alcanzaron los radicales durante la Colombia Federal entre 1858 y 1885, cuando instauraron los Estados Soberanos. Estos Estados implementaron organizaciones territoriales diversas, pero siempre dentro de los parámetros de la geografía colonial: los señores de la misa y de la guerra continuaron considerando a los pueblos como siervos de Dios y del fusil, e hicieron de la organización territorial un marco funcional a sus ambiciones y delirios, facilitando así el segundo movimiento antibolivariano: la contrarrevolución de Núñez y Caro. Estos últimos, artífices de

2 | AGN, Fondo, Vías de comunicación límites y división territorial (1829-1858), Vol. 43, folio 333 y ss.

los actuales desórdenes territoriales e iniciadores del Estado y la Nación fallida, como es considerada la Colombia de hoy, en el plano internacional.

Pero quizás el mayor fracaso de quienes se han propuesto en nuestra historia reordenar el territorio, fue el del presidente Rafael Reyes, quien en los albores del siglo XX organizó una Asamblea Nacional Constituyente encargada de formular una nueva organización territorial. Su división territorial duró pocos días y se borró tan rápido como había tenido que salir huyendo del país su primer mandatario. Reyes, iniciador de la Colombia moderna, tenía en claro que para poder colocar a la nación a la altura de los pueblos de su tiempo, debía reformar la organización territorial heredada del siglo XIX y la Colonia. Para esto conformó una Comisión de Ordenamiento Territorial que se dedicó durante aproximadamente cinco años a estudiar el tema y redactar recomendaciones para el cambio. El problema central era cómo resolver la cuestión regional sin que la solución llevara al fraccionamiento del poder. Pero, incapaces los comisionados de resolver el problema, optaron por el 'divide y reinarás' y la nueva división político-administrativa sólo alcanzó a echarle más leña al fuego encendido por los enemigos del presidente.

Posteriormente, los gobiernos ignoraron el tema y se limitaron a crear entidades territoriales; acción que paradójicamente terminó por volver casi a las mismas divisiones provinciales de la Colonia, ahora bajo la figura de los departa-

mentos. Se conservaron los límites arcifinios y los problemas por ellos generados, y la geopolítica de occidente continuó organizando el territorio, bajo el desorden introducido desde los tiempos inmemoriales del Imperio Español.

Fue a comienzos de los años noventa, cuando la nación pareció despertar de su marasmo colonial y las nuevas fuerzas políticas que llegaron a la Asamblea Nacional Constituyente retomaron el tema. Allí alcanzaron a señalarle al país los inconvenientes del actual ordenamiento territorial y a dejar en la Carta Política una serie de mandatos encaminados a resolver por fin un conjunto de obstáculos para la gestión del espacio nacional que recorre nuestra vida republicana. Dificultades que van desde el inadecuado trazado de los límites internos, hasta el centralismo político y administrativo, pasando por asuntos como el desconocimiento de las zonas de fronteras, las entidades territoriales indígenas, los territorios negros y raizales y la existencia de cartografías sectoriales que no permiten un manejo adecuado de los asuntos de la administración pública. Una de las carencias centrales de nuestra organización territorial es la falta de autonomía de las entidades territoriales, hecho que falsea las políticas y programas de la descentralización. En general, la geografía política del Estado debe ser considerada como poco adecuada para las tareas del gobierno y el desarrollo social y económico.

A pesar de este panorama difícil, es de resaltar que en la Carta Política de 1991 se establecieron algunos de los parámetros para organizar el territorio de acuerdo con una geografía política moderna y de sabor endógeno: se reconocieron los derechos de los pueblos originarios

de la Nación, las autonomías territoriales y la necesidad de reformar los límites internos y las cartografías estatales. Una innovación en nuestro ordenamiento territorial se estableció a partir del mandato a las autoridades electorales para delimitar circuitos electorales, con el fin de democratizar el poder regional. Desafortunadamente dicho artículo fue posteriormente eliminado de nuestro marco jurídico y los otros mandatos constitucionales han caído 'en oídos sordos'. A pesar de lo anterior, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 abrió un espacio a las propuestas y luchas que venía liderando Orlando Fals Borda, cuya obra sociológica de los últimos tiempos está dedicada a examinar los problemas de nuestro ordenamiento territorial y a plantear alternativas de solución. Pues, para Fals Borda, el reordenamiento territorial era uno de los asuntos básicos a resolver con el fin de mejorar la gobernabilidad territorial y la eficacia de la administración pública: "Es necesario organizar bien los poderes públicos en función del territorio, espacio o circunscripción que les corresponda, porque en ello juega la gobernabilidad en sus diversos niveles, desde el local hasta el nacional, el uso del poder político, y el empleo correcto y eficiente de los recursos estatales que reciben las unidades territoriales"<sup>3</sup>, enseñó el maestro.

Pero, como todos sabemos, 'El Revolcón' iniciado por el ex presidente César Gaviria Trujillo, bien pronto entró en 'la pausa', dejando a los colombianos 'colgados de la brocha' en éste y otros temas. De manera que, de nuevo comenzamos a recorrer el camino de Mariano Ospina, de Carlos Holguín, de Rafael Reyes, de Carlos Lleras Restrepo y, finalmente, de Orlando Fals Borda.

De 'la pausa' pasamos al pasado, a la regresión de la sociedad colombiana a los tiempos de la Constitución de Núñez y Caro. Esta vuelta al pasado se radicalizó con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el cual no ha hecho 'mutis

por el foro' en lo que tiene que ver con la implementación de políticas territoriales favorables a la reconstrucción del estado centralista de Núñez y Caro. Por esto, los esfuerzos gubernamentales actuales están encaminados a dar una vuelta atrás para enfocarse en las políticas territoriales inspiradas en la constitución de 1886 y en los programas de manejo del territorio que el proyecto de construcción nacional de la derecha radical demanda. Así, por ejemplo, se ha buscado fortalecer el autoritarismo presidencial, amenazando, incluso, la figura del gobierno propio de departamentos y municipios. También se han revertido los procesos de la descentralización, vía recorte de las transferencias y competencias de las entidades locales y regionales. Además, los proyectos de ley que tienen que ver con el desarrollo rural afectan directamente las formas de gobierno indígena y negro. Igual cosa sucede con los proyectos de ley para el manejo de los bosques y las aguas, por no hablar del ordenamiento territorial que el Tratado de Libre Comercio (TLC) impone como prerrequisito para la circulación de mercancías. Lo paradójico es, que hasta los gobiernos locales 'alternativos' se han dejado enredar en las lógicas de un ordenamiento territorial entendido como una mera acción de planeación física, como se puede echar de ver en los planes maestros recientemente aprobados en Bogotá, la valorización por 'beneficio general', las Unidades de Planificación Zonal (UPZ) y el plan de ordenamiento territorial y el tratamiento que se le está dando al caso de los cerros orientales de la ciudad capital. Y, si por Bogotá llueve, por otros lados no escampa, como sucede con los megaproyectos que se están implementando en el área de influencia de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta o los proyectos agroindustriales en los territorios de las comunidades negras y en algunas áreas de los Llanos Orientales.

3 Fals Borda, Orlando. (2000) *Acción y espacio. Autonomías en la nueva República*. Bogotá, IEPRI, p. 31.

Dada la permanencia de fallas profundas en la organización territorial, es necesario volver a preguntarse por los elementos de acción social que se podrían tener en cuenta para la construcción de una política territorial que ayude a dar respuesta a los problemas y necesidades de los pueblos. En primer lugar, es indispensable de nuevo volver a echar tierra sobre la herencia de Núñez y Caro, con el propósito de que la nación colombiana no viva de su pasado, sino que se proyecte hacia el futuro en el marco latinoamericano y la comunidad de naciones. Si la Nación continúa bajo dicha herencia, su ordenamiento territorial seguirá obedeciendo más a las lógicas de la Colonia que a las de una nación moderna y un Estado autónomo. En segundo lugar, es necesario retomar el debate iniciado a finales de los años ochenta, en las comunidades regionales y locales, sobre el tema de nuestra organización territorial, polémica que fue posteriormente llevada a la Asamblea Nacional Constituyente. Es indispensable volver la mirada hacia los elementos y argumentos que allí se plantearon con el fin de reordenar el territorio, pues parte de la solución a nuestras dificultades en el gobierno del territorio podemos encontrarla en la Constitución y en leyes como la de Desarrollo Territorial, de fronteras y áreas metropolitanas y en los imaginarios de los pueblos históricos que constituyen los núcleos societarios de la nación.

Con esta misma dirección, es urgente discutir y aprobar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y realizar los desarrollos jurídicos pertinentes para el ordenamiento territorial de las entidades territoriales indígenas, las zonas de fronteras y los ordenamientos territoriales sectoriales. Nuestro Estado de Derecho adolece de graves fallas en lo que tiene que ver con las normas jurídicas para organizar el territorio. En tercer lugar, es inevitable tener en cuenta que debido a la geografía múltiple del país, las propuestas reordenadoras del territorio deben apuntar a la construcción de una república diversa; lo que implica apostarle a la forja social y política de las regiones como Estados regionales, como autonomías. Igualmente, a la consolidación de los espacios indígenas, raizales y negros como Estados nacionales y las zonas de fronteras como

áreas binacionales y trinacionales. Así se podrán resolver los problemas relacionados con la cuestión regional y los territorios culturales y las tensiones actuales en nuestros límites internacionales.

Quizás, de esta manera, se logre superar nuestro destino aciago que indica que 'en Colombia el pasado no pasa, porque los problemas no pasan', que en términos de la temática tratada en éste escrito se podría traducir como el hecho de que 'en Colombia el pasado no pasa, porque los problemas de nuestra organización territorial no se resuelven'.