

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) presenta este número correspondiente al segundo semestre del 2018 (Vol. 48 No. 2), en un esfuerzo por mantener un marco temporal coherente a pesar de los retos y vicisitudes que estos dos años (2018 y 2019) han traído a la Escuela y al país. En la segunda mitad del 2018 asume la presidencia de Colombia un nuevo gobierno, presidido por Iván Duque; así que desde el 7 de agosto, fecha de posesión, hasta el cierre del año, vivimos una fase de ajustes del nuevo gobierno y de reacciones del constituyente primario. Algunos hechos destacados de este segundo semestre del 2018 son la Consulta Popular Anticorrupción, realizada el 26 de agosto, con una participación del 32.04% del capital electoral, lo que le impidió alcanzar el umbral requerido, y aunque ganó el sí con más del noventa y nueve por ciento de votos válidos, la consulta no logró convertirse en un mandato para el Congreso. En el mes de octubre el gobierno presenta en dos propuestas de reforma, la tributaria y la pensional, ampliamente criticadas, incluso por su propio partido, por su intención de bajar la carga a las empresas, incrementar los impuestos a la clase media y aumentar el IVA a la canasta familiar —este punto fue finalmente descartado—.

Y, como telón de fondo, las expectativas vivas que la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno saliente y las FARC dejaron en todas y todos

los colombianos. Los artículos de este número recogen en gran medida los debates y reflexiones puestos en marcha por el Acuerdo, y que no desaparecen del escenario nacional, pues reflejan profundos retos que tenemos como democracia, algunos preexistentes al acuerdo, como el problema de la distribución de la tierra, y otros resultantes del mismo como la reintegración y la justicia transicional.

Este número presenta siete artículos que buscan contribuir desde la reflexión académica a la construcción de ese país que soñamos. En el primero, los autores abordan el concepto de reparación utilizando como marco analítico el concepto de Gobernanza; el artículo resalta, en lo que atañe al concepto de reparación, dos actores en el sistema de gobernanza internacional, la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Corte Penal Internacional (CPI); pasando a hacer una revisión de los mecanismos de reparación, material e inmaterial, que estos han desarrollado, comparándolos con los sancionados en la Ley 1448 de 2011, y, algo muy importante, revisando críticamente los decretos reglamentarios que la operacionalizan. Este artículo es sin duda un importante referente para el país, que deberá reparar al menos 8.920.473 víctimas (RUV, 2019).

El segundo artículo, del cual entregamos en este número la primera parte, es también un interesante estudio de caso, que revisa los retos y oportunidades que enfrenta la gobernabilidad en el municipio de Valledupar, en el contexto del posconflicto. Los autores realizan un diagnóstico de la gobernabilidad municipal utilizando indicadores validados internacionalmente, y, a partir de los resultados obtenidos, dejan planteadas acciones posibles para fortalecerla, partiendo del supuesto básico de que el posconflicto permite y requiere una gobernabilidad que contribuya eficazmente a fortalecer la democracia y la paz. La segunda parte, estará en el contenido de la próxima edición.

El tercer artículo se adentra en un complejo e interesante problema, que en cierta medida emerge gracias a la posibilidad que tiene ahora el Estado de hacer presencia en territorios antes ingobernables (Das & Poole, 2008; Ibáñez & Querubín, 2004; LeGrand, 2016); y es la tensión existente entre usos del suelo y medidas de protección mediambiental. Tal como plantean los autores, los conflictos que se dan en el territorio por los usos de la tierra expresan interesantes y complejos procesos históricos, que han gestado relaciones dinámicas entre los sistemas sociales y los ecológicos; cualquier intento de modificar dichas relaciones debe partir de la comprensión del fenómeno y del reconocimiento de quienes habitan dichos territorios.

Para contribuir al debate, los autores realizan un juicioso recorrido por las particularidades de los procesos de ocupación del territorio en

Colombia, colonizaciones, concentración de tierras, reprimarización de la economía, etc., parece tratarse en los Paques Nacionales Naturales-PNN, como territorios de protección, y en cómo se expresa el conflicto sobre usos del suelo en estos. Este artículo se soporta en una investigación rigurosa de la evolución y estado del uso del suelo en los PNN, y del comportamiento de los indicadores de estado y presión. Esperamos que los lectores se adentren en este texto para comprender mejor uno de los más interesantes y complejos conflictos que afronta el Estado Colombiano en la actualidad.

El cuarto artículo retoma de una manera innovadora un tema ampliamente debatido y estudiado en Colombia, la descentralización, abordándolo desde tres marcos referenciales, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los autores, basados en datos empíricos, muestran cómo la descentralización “aún no logra sus máximos rendimientos institucionales, financieros y sociales, ni tampoco es eficaz en el cierre de brechas sociales y reducción de asimetrías urbano-rurales”, y proponen factores explicativos del por qué la implementación de la descentralización ha sido tan poco eficiente. Los autores reflexionan acerca de los procesos de planificación territorial implementados en el país desde la década de los noventa para proponer la creación de regiones funcionales como una estrategia adecuada para cerrar las múltiples brechas existentes entre territorios, y para hacer realidad la descentralización.

El quinto artículo se adentra en un tema sin duda interesante y valioso para quienes trabajamos en el ámbito de lo público, las habilidades para delimitar los problemas que serán objeto de la formulación de políticas públicas. Partiendo de un análisis de los métodos y herramientas existentes, y de la caracterización de las mismas como predominantemente positivistas, la y los autores proponen una aproximación constructivista al ejercicio de problematización. Retomando los planteamientos de la Teoría Actor-Red (TAR), desde la sociología, proponen el diseño colaborativo como método para definir los problemas públicos, asumiendo dos supuestos básicos; si bien este método es más complejo, ofrece mayor profundidad y mayor permanencia. El Pensamiento de Diseño se presenta como una innovación en la medida en que asume una postura de abajo hacia arriba y construye los problemas en armonía con quienes los viven. Dejamos a los lectores adentrarse en este último artículo para que profundicen esta interesante perspectiva.

El sexto artículo expone con gran claridad el proceso que, desde una metodología que combinó diferentes instrumentos de investigación, llevó a cabo un trabajo importante con un grupo de víctimas del Resguardo Indígena Cañamomo y Lomapieta del municipio de Riosucio. Aquí se establecen las herramientas ofrecidas a este grupo de denunciantes, que constituyeron su apoyo para el diseño de los informes e intervenciones ante la JEP y demás entidades con las que se adelanta el proceso.

Finalmente, el séptimo artículo, desde un estudio de caso, plantea interesantes reflexiones sobre los procesos de reintegración política, otro elemento crítico para garantizar que nuestras diferencias se resuelven en el marco de la democracia, y que todas las voces tendrán un espacio de expresión y participación efectiva. Los autores analizan el caso de un partido político, Alianza Social Independiente-ASI, que emerge del proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de las y los integrantes del desaparecido Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL. Este caso muestra cómo la mayor parte de los procesos de DDR se han centrado en garantizar la reintegración social y económica, dándole menos importancia a la reintegración política.

María Victoria Whittingham

Editora Científica

Ph.D. in Public & International Affairs