

# POLÉMICA

Número 16

**Dificultades en el proceso de revisión  
y ajuste de los planes de ordenamiento  
territorial.**



Escola Superior de  
Administración Pública



# POLÉMICA

Año 2016. ISSN 0120-5129



## Directora Nacional

Claudia Marcela Franco Domínguez (E)

## Subdirector Académico

Fernando Augusto Medina Gutiérrez

## Secretario General

César Barrera Ávila

## Comité editorial

### Decana Facultad de Pregrado

Luz Stella Parrado

### Coordinador Editorial

Héctor Elías Pinzón Torres

### Monitor auxiliar

Cristian Sebastián Bello

### Coordinadora Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos

Teresa González Velásquez

### Diseño y Diagramación

Juan Carlos Durán Zambrano



## 04

Editorial

## 06

Dificultades en el proceso de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial  
*José Charry Rojas*



## 18

Formación de ciudadanía participativa en los escenarios familia-escuela del municipio de Sogamoso  
*Liliana Patiño Olave y Olga Torres Estepa*



## 42

Un recorrido histórico por la salud en nuestra América y en Colombia  
*Lyda Marcela Herrera Camargo*



## 54

Leyendo a Juan Carlos Ruiz Vásquez: los límites del poder de los mandos medios  
*Raúl Lazala Silva*

## 60

Políticas públicas ambientales en desequilibrio en el cerro del Quinini  
*Adriana Marcela Zarate Pineda*



## 76

El enfoque e investigaciones sobre derechos humanos de las mujeres afrodescendientes  
*Viviano de Jesús martelo Angulo y Luis Carlos Solorzano Padilla*



## 90

Cultura material y ciudad: reflexiones de sus efectos e influencia en el desarrollo humano  
*Williams Ricardo Vega Redondo*

## 95

Consultoría en organizaciones públicas: un proceso de reactivos y conspiraciones del futuro.  
*Victor Hugo Céspedes Gómez*

# editorial



Las revistas universitarias forman parte del universo de las publicaciones académicas. En estas se publican artículos cuyo contenido ha sido previamente revisado por expertos en la materia y tienen la característica de emitirse con criterio de periodicidad.

El contenido de las revistas académicas está compuesto básicamente de artículos, cuyas áreas son definidas por cada dirección editorial. Los más frecuentes son los artículos de investigaciones, de análisis de situaciones y de reseñas de libros.

Las revistas académicas pueden ser científicas o de divulgación y constituyen un medio para dar a conocer a la comunidad científica los resultados de investigaciones originales, con todos sus detalles, referencias y resúmenes. Son las que mueven las fronteras del conocimiento. Su audiencia es específica y usan un lenguaje especializado, con frecuencia incomprensible para el lector común. Son publicadas por entidades académicas o profesionales que han logrado ganar credibilidad y prestigio. Su edición es muy rigurosa, pues los artículos

son examinados a profundidad y detalle por especialistas antes de ser aceptados para su publicación.

Las revistas de divulgación, por su parte, son medios de información de temas diversos dirigidos a una audiencia no especializada. Contienen artículos sobre materias de interés general y acontecimientos de actualidad. Pueden contener resultados de investigaciones formativas, reflexiones, análisis de casos y reseñas de libros. También se publican con periodicidad. Aun cuando los artículos son evaluados por pares antes de ser aprobados, no tienen el rigor de las revistas científicas.

La revista *Polémica* es una revista de divulgación. Nació hace varios lustros como un medio de comunicación de los profesores de la Facultad de Pregrado de la ESAP con el propósito de convertirla en su tribuna de expresión intelectual hacia la comunidad académica. Su publicación, al contrario de lo que manda la tradición, no ha logrado ser periódica. La intención de quienes han sido sus editores ha sido la de publicar dos números al año. Sin em-



bargo, la revista ha pasado por largos periodos sin ver la luz.

Polémica se ha mantenido gracias a la terquedad de quienes, más por vocación que por formación, han sacado algunas horas de sus quehaceres académicos y personales para discutir sobre la publicación del próximo número.

De un tiempo para acá, en Polémica se abrió el abanico de colaboradores y ahora escriben en ella estudiantes, profesores, funcionarios y hasta académicos de otros países.

No importa el tiempo que haya pasado ni quienes dirijan temporalmente la revista, a Polémica la ha caracterizado la rigurosidad para seleccionar y evaluar los artículos que han de publicarse. Esta práctica le ha garantizado mantener un buen nivel de calidad. No obstante, la periodicidad es una deuda pendiente con los lectores. Los avatares que caracterizan a las instituciones públicas no han permitido estabilizar la publicación periódica y regular de la revista.

Desde 2013, su consejo editorial logró diseñar una política editorial que ha servido de base para la publicación de los últimos cuatro números. Las

convocatorias han logrado despertar el interés de estudiantes y docentes en la publicación de sus escritos, a pesar de la incertidumbre por la fecha de su publicación. La evaluación por parte de los pares académicos ha podido convertirse en un diálogo anónimo del que resultan los artículos que llegarán a los nuevos lectores. Polémica se nutre y está dirigida, básicamente, a la comunidad académica esapista. Los temas de la administración pública, la política, el Estado y el devenir del país son los que inspiran de manera regular a sus colaboradores.

El propósito de la revista es el divulgar lo que produce su comunidad tal como es, sin pretensiones ni modestias, a manera de espejo que permita ver el nivel de su producción intelectual.

Desde 2015 se publica en dos formatos: el físico y el digital. Este último está anidado en la página oficial de la escuela y sus números están disponibles para quienes deseen consultarla, inclusive más allá del campus. La publicación del formato físico ha estado subordinada a los ire y venires de las circunstancias institucionales.

La pretensión de los editores y los articulistas de Polémica es que sus artículos sean leídos y consultados. Que nutran discusiones y experiencias afines a sus contenidos. Que sean trabajados en las aulas de clase. Aunque la aspiración más ambiciosa es que sea leída por muchos públicos, la más realista es que, por lo menos, sea leída por la propia comunidad universitaria.

**Héctor Pinzón Torres**

Director de la Revista Polémica  
Escuela Superior de Administración Pública

- Dificultades en el proceso de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial

# POLEMICA



## RESUMEN

Los planes de ordenamiento Territorial (POT) fueron formulados por los municipios de todo el país en la década del 2000 dentro de la segunda ola planificadora, en cumplimiento de la Ley 388 de 1997. Catorce años después, la mayoría de los POT han cumplido su vigencia de largo plazo, lo que obliga su inmediata revisión y ajuste. Sin embargo, este asunto no avanza, ya sea por la farragosa normatividad que lo reglamenta o por la apatía de los alcaldes para emprender este proceso.

El presente documento analizará las normas que reglamentan el proceso de revisión y ajuste y su significación, así como sus antecedentes, a fin de determinar lo sucedido con los planes de ordenamiento vigentes y la redefinición del modelo de desarrollo físico municipal. A partir de allí se reflexionará en los tipos de revisión y ajuste, las causas; cuándo debe hacerse, qué asuntos debe contener y cuáles son sus etapas y plazos para hacerlo.

### PALABRAS CLAVE:

*Ordenamiento territorial, esquemas de ordenamiento territorial, actuaciones, estrategias, evaluación, indicador.*

---

### KEYWORDS:

*Social contract, capabilities approach, human dignity, social cooperation and social justice.*

## ABSTRACT

Land ordinance plans LOP were formulated by all country's municipalities in the 2000s within the second stage of planning. In compliance with the law 338 of 1997, Fourteen years later the majority of LOP have been fulfilled its validity long-term, what forced to one immediate revision and adjustment .However it isn't satisfactory whether due to the normative wordy that regulates it or the apathy of mayors to carry out this process.

This document will analyze norms regulating the process of revision, adjustment and its significance, as well as its precedents in order to determine that happened with the current Land ordinance plans and redefinition of the model of physical municipal development. From there it will be thought in the types of revision and adjustment, causes; when should be done, matters that must contain, stages and time limits to do it.

Carlos José Charry Rojas

---

Administrador público egresado de la Escuela Superior de Administración Pública, con posgrado en Derecho Constitucional y Administrativo de la Universidad Católica. Asesor y consultor en asuntos regionales y municipales.

Contacto karlocinico@yahoo.comombia

Correo electrónico: camiloahm.sa@gmail.com

# Dificultades en el proceso de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial

## Introducción

**E**l plan de ordenamiento territorial (POT) es un instrumento técnico y normativo de planeación y gestión de largo plazo, que opera mediante la materialización de acciones y decisiones administrativas y políticas que permiten orientar el desarrollo del territorio municipal en tres periodos constitucionales de gobierno, a partir de la definición de normas, objetivos, políticas directrices, estrategias y actuaciones que regulan la utilización, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural, contando con la participación activa de su población<sup>1</sup>.

En Colombia se materializó primero la planeación para el desarrollo socioeconómico con los llamados planes de desarrollo<sup>2</sup>, a partir de la promulgación de la Ley 152 de 1994, mientras que la planeación física se desplegó tres años después con la



Ley 388, pese a que ya existía el antecedente legal de la Ley 9 de 1989, que agrupaba los aspectos físico, económico, social y administrativo, pero en la práctica solo las grandes ciudades del país avanzaron en los aspectos espaciales.

Pese a que la planeación para el desarrollo administrativo e integral de las entidades territoriales fue concebida desde la Ley 152 como un proceso con unas etapas definidas y específicas a cumplirse en unos términos precisos, la normatividad que regula la planeación física territorial presenta serios vacíos que no permiten dilucidar con claridad cuáles son su estructura general y los elementos que la conforman, cómo se combinan y relacionan sus unidades para conformar un todo. Tampoco es claro cómo se deben procesar sus entradas o *inputs* derivadas de la información obtenida en el diagnóstico técnico y comunitario, de modo que den como resultado los mejores *outputs* o salidas materializadas en objetivos, normas urbanísticas, políticas, estrategias y actuaciones. Tampoco es claro el funcionamiento del subproceso de seguimiento y evaluación de los POT.

Esta falencia se hace más evidente al momento de dilucidar los antecedentes, contenidos y alcances del proceso de revi-

---

1. Definición construida a partir de la Guía Metodológica 1. Información práctica para formulación de Planes de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, julio de 2004

2. Norma que data de 1947 con la Ley 188 que obligaba a los municipios, con presupuesto no inferior a \$200 000 a levantar un plano regulador del desarrollo urbano que incluía las áreas de expansión, localización de áreas de recreo y deporte, ubicación de sitios públicos y demás equipamientos colectivos.



Foto. 1. Panorámica de Medellín, Antioquia.

sión y ajuste de los POT, en razón a que el cuerpo normativo que reglamenta lo relacionado con este asunto, es farragoso, disperso, y hasta contradictorio, lo que ha llevado en la práctica a que se interprete de muchas maneras y a que los alcaldes se desentiendan de las responsabilidades que les asisten en esta materia.

La mayoría de autoridades municipales no han emprendido la actualización de sus POT como debieran, hasta ahora están dando los primeros pasos, pese a que se han vencido las vigencias y contenidos de largo plazo; tampoco sorprende que, salvo en pocas ciudades capitales, se haya cumplido con la obligación legal de realizar los ajustes de corto y mediano plazo e incluso de expedir las normas urbanísticas o ejecutar los programas y proyectos previstos en los POT.

Para abordar esta temática con propiedad, será necesario hacer algunas reflexiones generales sobre la planeación desde el enfoque sistémico, con el fin de saber que ha pasado con el seguimiento y evaluación de los POT vigentes, condición sine qua non para poder hacer el ajuste. Para ello se deben analizar las diferencias y los vínculos entre lo formulado y lo ejecutado y, finalmente, la tipología de los procesos de

ajuste con relación a sus vigencias y contenidos, tomando algunos referentes del Tomilima para ilustrar y apoyar algunas reflexiones puntuales.

### La planeación física territorial desde un enfoque sistémico no terminado

El enfoque sistémico surge, en principio, para abordar el problema de la complejidad en las ciencias sociales, que abordan asuntos como la organización, la planificación, el control, la resolución de problemas y la toma de decisiones (Gestión y planificación territorial, 2011), permitiendo interpretar el sistema como un conjunto de elementos interrelacionados.

Siguiendo a (Waltz, 1979) y su aplicación de los sistemas a la política internacional, el sistema se define como un conjunto de unidades interactuantes en niveles diferentes, de tal modo que la estructura se diferencia del nivel de cada una de las unidades interactuantes que la componen, permitiendo indicar los pesos comparativos de los contenidos del sistema y los subsistemas, mostrando el modo en que los componentes se afectan, interactúan y generan a su vez cambios en el todo.

Por su parte (Velásquez C. y González R, 2010) citan a (Parra, 2003), quien ve la planeación como

un proceso permanente de naturaleza sistémica, con mecanismos incorporados de revisión y retroalimentación continua, en el que a partir de los sueños y aspiraciones de la sociedad se define la visión de futuro deseado en el largo plazo, se delimitan objetivos y metas concretos, se formulan estrategias para llegar a aquellas, se estructuran programas y proyectos que concretizan esas estrategias, se pone en ejecución lo planeado, se hace seguimiento y evaluación de los resultados en términos de avances hacia el logro de la visión, se hacen los ajustes necesarios y se vuelve a retomar el proceso, siempre con la vista puesta en el futuro vislumbrado por todos. (p. 65)

Siguiendo este enfoque, (Velásquez & González, 2003) consideran la planeación para el desarrollo socioeconómico como un proceso que

comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario, la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas. Es, en consecuencia, un proceso y un escenario eminentemente político que enlaza medios y fines, presente y futuro, problemas y soluciones, potencialidades y realizaciones, conocimiento y acción. (p. 79)

En tal sentido, la planeación ha de verse como un proceso sistémico donde cada unidad interactuante está relacionada con el todo, permitiendo la transformación y retroalimentación de la información que cada una aporta. Tiene como referentes la norma que la regula y los principios generales que la orientan, así como las competencias, funciones y actuaciones de las autoridades territoriales en materia de planeación. Así, la planeación se revela como un proceso conformado por unos elementos básicos que la interpretan como una actividad continua integrada por fases: formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación (Ley 152 de 1994, art 3).

La Constitución Política de Colombia establece que "El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación" (Art 340), y dejan por fuera las demás estructuras interactuantes y especializadas que lo componen. En realidad este debería ser un subsistema del sistema de planeación, que se surte en unas fases en las que se cumplen unas actividades por parte de unos actores políticos, administrativos, técnicos y comunitarios.

La Ley 152 de 1994 (Diario Oficial, 1994) establece este proceso, conformado por varias etapas, que a su vez contienen fases, responsables, actores, términos y actividades necesarias para su cumplimiento, todo bajo la dirección del Ejecutivo, quien debe establecer los procedimientos a seguir en la formulación, ejecución y aprobación de los planes de desarrollo.

Mientras que la planeación para el desarrollo socioeconómico se ha diseñado como un proceso más o menos sistémico, no ocurre lo mismo con los planes de ordenamiento territorial. Es incuestionable que la planeación física y del ordenamiento territorial, y en particular la revisión y ajuste de los POT, está llena de ambigüedades normativas que enrarecen el proceso y no permiten que haya claridad en quiénes son los responsables de retroalimentar la información disponible en el sistema y en cada uno de sus subsistemas.

El mismo Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reconoce esta problemática, en un cuestionario elaborado para analizar la etapa previa, el estudio de impacto y la memoria justificativa de los planes de ordenamiento. La dispersión de conceptos y criterios respecto de los procesos de planificación y ordenamiento territorial han dificultado la articulación de la normatividad nacional con las reglamentaciones locales, así como la transferencia de conocimientos entre los municipios y distritos, pues al ser tan disímiles los POT, no se ha podido replicar las experiencias exitosas ni prevenir o corregir problemas detectados (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2013).

Agrega que la causa en la dispersión de conceptos y criterios se debe al gran número de disposiciones legales que, a su parecer, se ha prestado para confusiones, contradicciones e interpretaciones. Adicionalmente, han sido aplicadas de forma distinta en cada municipio, generando de paso una gran in-

seguridad jurídica en razón a que las autoridades locales no tienen certeza del marco en que les serán aplicables las normas contenidas en los POT ni cuál será el régimen de transición aplicable y las vigencias de tales disposiciones (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2013).

Tales confusiones son evidentes al momento de analizar cada una de las fases que corresponden a la elaboración, así como a la revisión y ajuste de los POT, en razón a que la Ley 388 de 1997 no es lo suficientemente prolija al desarrollar las etapas<sup>3</sup>, tal cosa se evidencia en el capítulo IV, que recoge algunos aspectos del proceso de planeación física sin la suficiente profundización en torno a su formulación y aprobación en los respectivos espacios de concertación y consulta.

En donde más se evidencian los vacíos es en la evaluación y seguimiento, porque mientras la Ley 152 (Diario oficial, 1994) dispone de manera clara que “Corresponde a los organismos departamentales de planeación efectuar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión, tanto del respectivo departamento como de los municipios de su jurisdicción” (Art 42), las normas que crean y reglamentan los POT no establecen nada sobre este particular.

Surgen algunas preguntas: ¿Quién debe hacer la evaluación y seguimiento de los POT?, ¿en qué consiste este proceso y cuál debe ser su procedimiento? La confusión es tal que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha publicado algunas guías que ayudan a aclarar las dudas que más inquietan a las autoridades municipales. En la guía metodológica 2, para la revisión y ajuste de los POT (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2013), lo define así:

El seguimiento y evaluación es el proceso que permite medir el grado de desarrollo del plan de ordenamiento y el efecto de algunos factores en el desempeño general del municipio. Además de ello, el seguimiento permite evaluar el cumplimiento de los com-

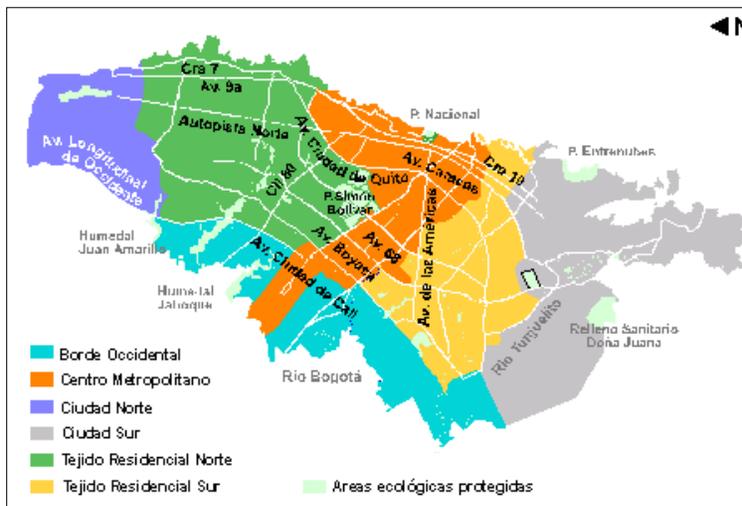


Ilustración 1. Mapa del distrito Capital.

promisos adquiridos, y establecer cuánto de lo pactado se ha llevado a cabo. Sobre esta base, y en concordancia con el espíritu de la revisión, es posible identificar los aspectos clave a ajustar. (p. 18)

Advierte además que este asunto está relacionado con la implementación o montaje de los expedientes municipales, pues es una condición sine qua non para hacerlo, teniendo claro que para montar un buen expediente se requiere previamente tener una línea de base que esté fundamentada en indicadores.

Aunque la Ley 388 no incluye otro tipo de seguimiento a los POT, se colige de su lectura que hay un seguimiento administrativo, político y ciudadano. La administración debe saber en qué va la ejecución del POT. El Concejo municipal debe ejercer control político sobre sus actuaciones, planes, programas y proyectos, y la ciudadanía debe hacer el seguimiento y evaluación desde el Consejo Territorial de Planeación (CTP).

No obstante, persiste la confusión, a tal punto que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y las corporaciones autónomas se abrogan la competencia de hacer seguimiento y evaluación a los POT sin que la Ley se las haya otorgado, para lo cual han diseñado unas matrices sin la participación de las autoridades municipales.

Lo anterior es evidente cuando el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, suscribe un convenio en el año 2008 con las corporaciones autónomas regionales, en-

3. La Ley 152 de 1994 desarrolla en sus capítulos IV, V, VI y VII el procedimiento para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo con cada una de las etapas, y el capítulo X establece lo pertinente respecto a los POT.



Foto 2. Panorámica de Bogotá desde el cerro de Monserrate.

tre ellas Cortolima, con el objeto general de promover el fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades territoriales para la planeación y gestión del desarrollo. Uno de sus objetivos específicos, era hacer el seguimiento y la evaluación de los POT vigentes.

En desarrollo de este convenio se evidenció que la mayoría de municipios no había implementado los expedientes, lo que de suyo impedía hacer un verdadero seguimiento y una evaluación a los POT, más allá de la elaboración del diagnóstico general del documento inicial y no de lo ejecutado a la fecha. Con este argumento, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial elaboró unas matrices con la intención expresa de que sirvieran de insumo a los municipios en la tarea de revisión y ajuste. Dichas matrices fueron un sucedáneo a los expedientes. Fueron ajustadas por las CAR, que a su vez las envió a los municipios para que estos las diligenciaran, y ante la falta de respuesta, tuvo que ir la misma corporación a hacerlo, entre otras razones porque la mayoría de los POT no tienen una línea de base con sus respectivos indicadores.

En un posterior estudio de seguimiento realizado por Cortolima a diecisiete POT de municipios del Tolima, todos resultaron rajados, según el Director de esta corporación, quien hizo esta declaración a la prensa en un artículo titulado “Llamado de atención a municipios por el POT” (El Nuevo Día, 2013), en razón a que más del 90% no cumplen con las normas. Agregó que dichos planes fueron mal elaborados y que algunos estarían haciendo revisiones sin concertar con las autoridades ambientales, y en algunos casos contrariando las leyes.

En cuanto a los expedientes, manifestó que en el 94% de los POT evaluados se encontró que no tienen ni llevan el expediente municipal como lo indica el artículo 112 de la Ley 388 de 1997.

La carencia de expedientes municipales y de verdaderos sistemas de información es tan seria en los municipios que ni siquiera Bogotá es la excepción. Según el documento “Modificación excepcional de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial 2013 de la Alcaldía mayor de Bogotá (2012), el mismo Distrito Capital no dispone de metas ni de indi-



cadores porque el Decreto 190 de 1994 no los incluyó.

## La revisión y el ajuste: dos términos interrelacionados y conflictivos

Aunque la revisión y el ajuste suelen usarse juntos, en realidad no siempre fueron parte de un solo conjunto; basta con leer la Ley 388 para observar que el artículo 28 se refiere a la vigencia y revisión del plan de ordenamiento y regula que dichos planes deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con algunos parámetros definidos en el mismo artículo. Obsérvese que el término “ajuste” no aparece en esta Ley, sino en normas posteriores que, en lugar de aclarar y llenar vacíos legales y conceptuales, lo que hacen es generar una mayor confusión.

Para tratar de entender a qué se refiere el precitado artículo de la Ley 388 con la revisión, se optó por buscar la definición del verbo “revisar”, para tener una primera aproximación al término. Encontramos la siguiente definición de diccionario virtual:

La revisión implica el examen y análisis detallado que se lleva a cabo sobre una determinada cuestión o cosa. La mencionada acción de revisión puede desplegarse en diversos ámbitos y contextos y siempre que se quiera concretar una profunda verificación de algo. Ahora bien, respecto de la motivación de esta acción, generalmente, la misma se encuentra asociada a la necesidad de no incurrir en algún error. Cuando se ahonda más en la definición del término revisión, se encuentra que también se refiere al análisis exhaustivo al cual se somete un objeto, asunto o cuestión con la misión de corregir su funcionamiento o resultado, para restaurarlo o repararlo, si así lo demanda, o bien para obtener una comprobación certera de su funcionamiento. (Definición abc, 2007)

En cuanto al término *ajuste*, este comienza a usarse por primera vez en la Ley 810, artículo 12, concepto de por sí problemático desde sus inicios porque le endosa esta función a terceros cuando advierte que los concejos municipales podrán revisar y hacer ajustes a los POT, formulados a iniciativa del alcalde.

Ahora bien, al ahondar en el término ajuste se encontró que su definición es compleja y vaga, tal y como lo demuestran (Roca Puig & Bou Llusar, 2006), en primer lugar porque se utiliza una terminología indeterminada para referirse a lo mismo: mediación, similitud, congruencia, interacción, con la advertencia de que estas pueden prestarse a distintas definiciones, en segundo lugar, porque hay una vaguedad en la definición del concepto: conjunto de varias partes en las que unas y otras encajan o casan unas y otras, sin que se establezca la naturaleza o la forma funcional de esa interrelación. En tercer lugar, por la falta de claridad en la formulación de las hipótesis porque no recogen claramente una definición de ajuste defendida.

Al examinar las distintas definiciones del término “ajuste”, este se refiere generalmente y en la mayoría de contextos en los cuales puede aplicarse, a la unión, adaptación o acomodación de una cosa respecto de otra que está estrechamente vinculada a la primera y que de este modo permite el correcto funcionamiento, ya sea de una pieza mecánica, o en un contexto

totalmente distinto, como puede ser para hacer justa o adecuada una cosa para que quede bien o sea aceptable, de modo que se puede hacer que una cosa esté de acuerdo o corresponda con otra.

En cuanto al tipo de ajuste, el que más se acerca a los planes de ordenamiento Territorial es el modelo cuantitativo, que lo refiere como diferencia y se determina calculando las diferencias entre las iniciales, frente a lo ejecutado; lo que permitiría complementar los aspectos, programas y proyectos que no se hubiesen cumplido y que por tanto se deben ejecutar. Esto exige actualizar y completar lo que falta, a fin de materializar sus contenidos y darles congruencia eliminando o modificando los aspectos que dificultan la construcción del modelo de desarrollo físico municipal.

La Guía Metodológica 2. Revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2013), pareciera unir los dos procesos en uno y define la revisión como

un procedimiento de carácter técnico y jurídico establecido por la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997), con el fin principal de actualizar, modificar o ajustar sus contenidos y normas de manera que se asegure la construcción efectiva del modelo territorial adoptado por el municipio. (p. 1)

Por otra parte, el Decreto 932 de 2002 define en su artículo 1 a la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial como

la reconsideración general o parcial de sus objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que, como consecuencia del seguimiento y evaluación de su implementación frente a la evolución de las principales características del ordenamiento físico-territorial del municipio o distrito, suponga la reformulación completa del correspondiente plan o la actualización o ajuste de sus contenidos de corto, mediano o largo plazo.

Dicha norma, a su vez, fue derogada por el Decreto 4002 de 2004, en cuyo artículo 5 afirma que

los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del período constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, me-

diano o corto plazo de los planes de ordenamiento territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.

Como ya se advirtió, la normatividad vigente separa estos dos procesos, lo que de hecho se evidencia en la Ley 388 en otros artículos como el 24, que advierte que “Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación”.

El Decreto 4002 solo se refiere a la revisión. En el artículo 9 determina de manera clara que el proyecto de revisión del POT, debe acompañarse de tres documentos, entre ellos el de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el plan de ordenamiento vigente.

La Ley 902 unifica de nuevo estos procesos al establecer que “Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior” (art. 2, numeral 5).

## ¿Cuándo se debe revisar y ajustar el POT?

Este es otro de los galimatías jurídicos tan comunes en la normativa colombiana, en primer lugar, la Ley 388 dice que “En lo sucesivo, dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento de la vigencia del plan de Ordenamiento” (art. 23). Sin embargo, el artículo siguiente que fue modificado por el art. 2 de la Ley 902 de 2004, a su vez reglamentado por el Decreto Nacional 4002 de 2004, establece que son los planes de ordenamiento territorial los que deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión.

Más adelante dice: “Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior” (art. 28, numeral 5). Como si tanta confusión no fuese suficiente, la misma ley, en artículo subsiguiente, dice que “Cuando se venza el pe-

riodo constitucional inmediatamente anterior o de acuerdo a lo establecido por el POT" (art. 28), modificado por la Ley 902.

La Ley 902 dice que "los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros" (art. 2).

De otra parte, el Decreto 879 de 1998 dice que se debe hacer "Cuando se venza cada vigencia constitucional, contándose como la primera de estas la que termina el treinta y uno (31) de diciembre del año dos mil (2000)" (art. 8).

Para la Ley 810 de 2003, "Cuando se cumplan las condiciones y requisitos que para tal efecto se determinan en la Ley 388 de 1997 y en sus decretos reglamentarios" (art. 12). Por su parte, el Decreto 4002 de 2004 dice que "Cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los POT" (art. 5). Para rematar, la Ley 1551 determina que "Los planes de ordenamiento territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años" (art. 3).

Si se revisa cada norma, no queda claro si los actuales alcaldes deben empezar con el reajuste en el primer semestre del año 2015 o si tendrán que hacerlo en el primer semestre los alcaldes electos para el próximo periodo. Para hacer más con-

fuso el panorama, [www.minvivienda.gov.co](http://www.minvivienda.gov.co) publicó una guía en la que se refiere a los periodos constitucionales, estableciendo un año cero que no está creado en ley alguna.

## Conclusiones

No es posible hacer un buen estudio de revisión y ajuste de los POT existentes sin una adecuada y suficiente línea de base con sus sistemas de información e indicadores que permitan conocer los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el POT inicial.

Los alcaldes municipales no emprenden la revisión y ajuste de sus POT escudados en que la normatividad vigente es confusa y contradictoria al momento de definir sus vigencias.

No es posible hacer el ajuste del POT sin que se haya hecho una revisión previa del avance en sus contenidos, metas y objetivos de corto, medio y largo plazo.

La distinción legal en el proceso de revisión y el ajuste no son claros, porque no están separados. En un primer momento se debe hacer el análisis previo y exhaustivo al POT, a fin de poder conocer sus alcances, limitaciones, obstáculos, logros. En un segundo término, se pueden reconsiderar, corregir, complementar o mejorar sus metas, objetivos, estrategias y apuestas para reorientar el rumbo y superar las falencias en el ajuste.

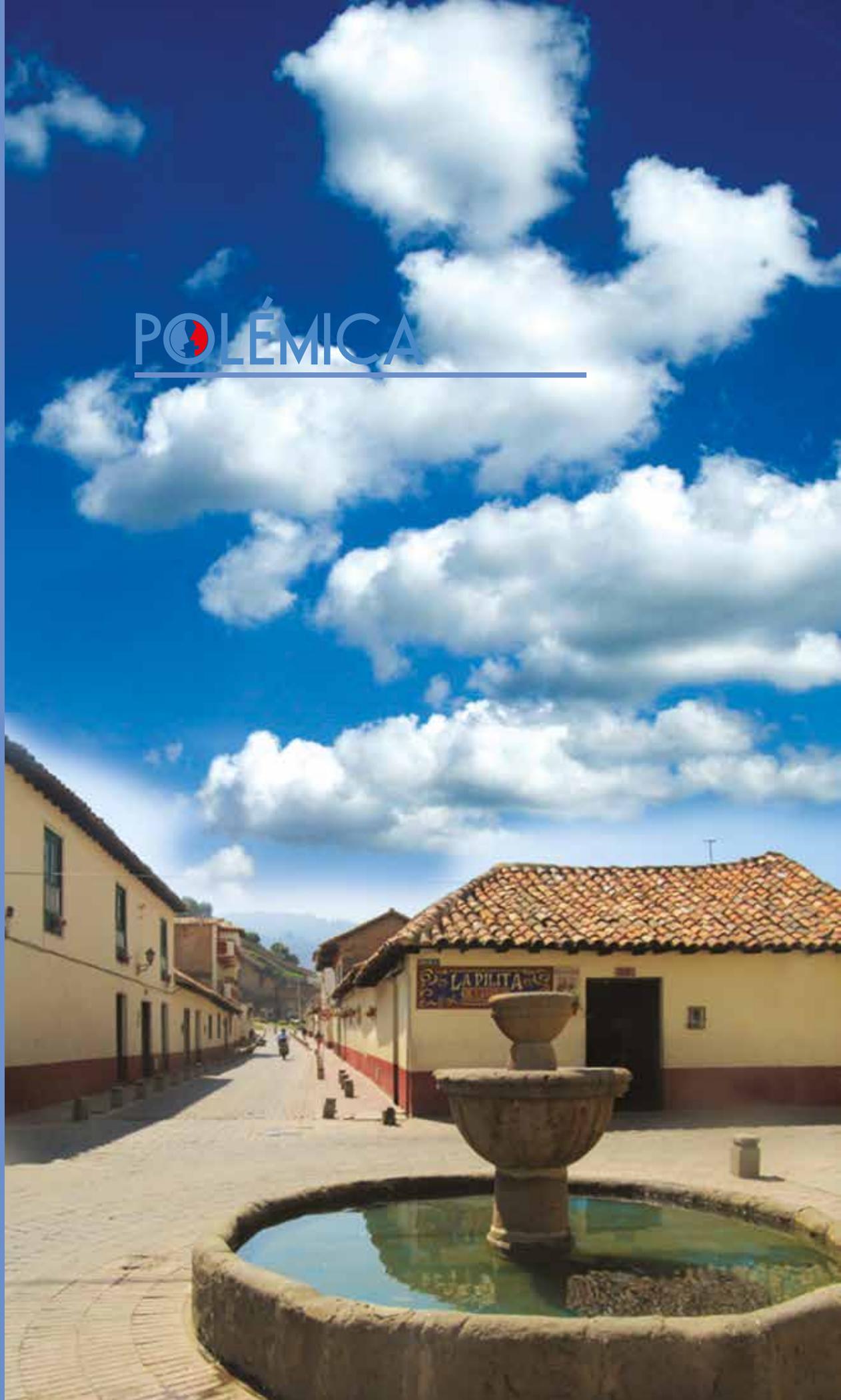
## REFERENCIAS

- Alcaldía mayor de Bogotá.** (10 de 2012). <http://www.sdp.gov.co>. Recuperado el 22 de 05 de 2014, de <http://www.sdp.gov.co>: [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT\\_2020/Documentos/Seguimiento\\_evaluacion\\_POT\\_Noviembre\\_2012.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT_2020/Documentos/Seguimiento_evaluacion_POT_Noviembre_2012.pdf)
- Definición abc.** (2007). <http://www.definicionabc.com>. Recuperado el 13 de 04 de 2014, de <http://www.definicionabc.com>: <http://www.definicionabc.com/general/revision.php>
- Diario Oficial.** (15 de 07 de 1994). Ley 152. Ley 152. Bogotá, Colombia.
- El Nuevo Día.** (30 de 10 de 2013). *Llamado de atención a municipios por el POT . Llamado de atención a municipios por el POT.*
- Gestión y planificación territorial.** (21 de 10 de 2011). [planificacionestrategicamunicipal.blogspot.com/](http://planificacionestrategicamunicipal.blogspot.com/). Recuperado el 5 de 05 de 2014, de [planificacionestrategicamunicipal.blogspot.com/](http://planificacionestrategicamunicipal.blogspot.com/): <http://planificacionestrategicamunicipal.blogspot.com/2011/10/el-enfoque-sistematico.html>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio .** (18 de 03 de 2013). <http://www.minvivienda.gov.co>. Recuperado el 10 de 05 de 2014, de <http://www.minvivienda.gov.co>: <http://www.minvivienda.gov.co/Participacion/Lists/Consulta%20pblica/Attachments/58/Memoria%20justificativa.pdf>
- Parra, E.** (2003). *La apuesta de los ciudadanos: tercer ejercicio de planeación participativa en Bogotá 2001*. Bogotá: Gente Nueva Editorial limitada.
- Roca Puig, V., & Bou Llusar, J. C.** (2006). *El concepto de ajuste en dirección de empresas: definición, metodología e hipótesis. Investigaciones europeas de economía y dirección de empresas*, 41-62. <http://www.minvivienda.gov.co/Vivienda/Desarrollo>. (S.F). Recuperado el 27 de 05 de 2014, de <http://www.minvivienda.gov.co/Vivienda/Desarrollo>: <http://www.minvivienda.gov.co/Vivienda/Desarrollo/Urbanoyterritorial/Asistencia%20T%C3%A9cnica%20Municipios%20y%20Regiones/Paginas/Revisi%C3%B3n-y-Ajuste-POT.aspx>
- Velásquez C, F., & González R, E.** (2010). *La planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Velásquez, F., & González, E.** (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Cornona, Fundación Foro por Colombia.
- Waltz, K. N.** (1979). *Enfoques y teorías sistémicos*. En K. N. Waltz, *Teoría de la política internacional* (pp. 61-90). New York: McGraw Hill.



- Formación de ciudadanía participativa en los escenarios familia-escuela del municipio de Sogamoso

POLEMICA



## RESUMEN

*Existe una desarticulación entre la escuela y la familia durante el proceso de formación ciudadana debido a acelerados procesos de transformación social, por lo tanto, proponemos desde la academia un nuevo sistema de enseñanza que permita la vinculación del conocimiento empírico y el conocimiento científico impartidos desde la familia y la escuela para generar nuevos saberes que vinculen al individuo con el nuevo concepto de sociedad. Así mismo, rescatamos la importancia de la educación familiar frente a la formación ciudadana en valores éticos y morales.*

### PALABRAS CLAVE:

*Participación ciudadana, Estado, subsistemas educativos.*

### KEYWORDS:

*Citizen Participation, State and educational subsystem*

## ABSTRACT

*There is a breach between school and family, in the civic education process, due to accelerated social transformation processes, therefore, we propose from academia teaching a new system that allows linking of empirical and scientific knowledge, taught from family and school, to generate new knowledge linking the individual with the new concept of society, also, we see the importance of family education, versus civic education in ethical and moral values.*

**Liliana** Patiño Olave

Administradora pública de la ESAP y abogada UPTC. Litigante independiente. Abogada externa a la alcaldía del municipio de Güicán de la Sierra.  
Contacto: inespaol@yahoo.com

**Olga** Torres Estepa

Administradora pública Territorial, ESAP. Se encuentra ahora trabajando en el sector privado como comerciante independiente  
Contacto: toyaes\_68@hotmail.com.

# Formación de ciudadanía participativa en los escenarios familia-escuela del municipio de Sogamoso

## Introducción

**D**urante el proceso de formación de ciudadanos participativos debe existir una relación directa entre la educación en valores, impartida desde la familia, y el conocimiento científico, desarrollado durante la etapa escolar, escenarios encargados de formar un ciudadano crítico y participativo durante el ejercicio democrático.

Sin embargo, el proceso de formación ciudadana, mediante los sistemas educativos, familia y escuela, es frágil por la carencia de un compromiso social y el conocimiento de los beneficios de la participación ciudadana. Para el caso, se ha evidenciado una carencia de conciencia colectiva debido a la desarticulación entre academia y familia como dos escenarios que deben complementarse para la formación de ciudadanos críticos y con sentido de pertenencia, pues la escuela tiene como función enseñar al ciudadano los conceptos básicos de Estado y sociedad, e involucrarlo dentro unos primeros procesos democráticos; mientras que la familia es una estructura encargada de educar en valores y enseñar los primeros procesos de convivencia.

Durante el proceso evolutivo de la democracia se han planteado diferentes posiciones de Estado y conductas sociales. En la actualidad se han roto los esquemas tra-



Fuente: Colombia acuarelas de MARK

Foto.1. Litografía Arco, Banco de La Republica, 1963, Exclusivo de Eduardo Mark, 350 páginas,

dicionales de comportamiento dentro de la sociedad y la familia, generando una crisis del conocimiento científico impartido desde la academia y en valores promovidos desde la familia. Por lo tanto, proponemos la incorporación de nuevos esquemas de formación ciudadana en la familia y en la escuela.

En razón a lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional ha desarrollado políticas educativas para vincular a la familia con el proceso de educación de los menores, como el caso de las escuelas de padres de familia, en donde se instruye a los padres frente a la formación afectiva de sus hijos y se efectúa una vinculación entre escuela y sociedad mediante conferencias de educación cívica y participación ciudadana. Sin embargo, los resultados de la investigación realizada en el municipio de Sogamoso han evidenciado la desarticulación entre la familia y la escuela durante el proceso de formación en ciudadanía.

## Materiales y métodos

Se desarrolló la investigación acción participativa (IAP) de "tipo cualitativo que busca obtener resultados fiables y útiles para mejorar situaciones colectivas, basando la investigación en la participación de los propios colectivos a investigar" (Wikipedia, en línea).

Con el método utilizado se practicaron entrevistas escritas a adolescentes y adultos de la ciudad y se aplicaron encuestas que permitieron entender los conceptos técnicos de *participación ciudadana* y *educación en valores* en la comunidad.

La encuesta escrita fue practicada a quince adultos y quince adolescentes, dos generaciones que fueron educadas desde los subsistemas de la escuela y la familia con diferentes conceptos, los cuales se compararon en la etapa de análisis de información. La encuesta se dividió en dos partes; el primer grupo de preguntas correspondió a conocimientos sobre mecanismos de participación ciudadana y educación cívica, mientras que el segundo bloque correspondió a valores familiares como tolerancia, solidaridad y responsabilidad.

Las encuestas estaban conformadas por preguntas abiertas que permitían argumentar la respuesta, para una mejor comprensión de los puntos de vista expresados por la comunidad no se tuvieron en cuenta clases sociales ni los niveles de escolaridad porque la ciudadanía se adquiere por nacimiento y los mecanismos de participación ciudadana son ejercidos por los adultos, mientras que los jóvenes tienen espacios de participación durante la etapa de escolaridad.

## Resultados de la investigación

De los 15 encuestados, tanto a adultos como adolescentes, el 60 % corresponde al género femenino y el 40 % al género masculino, es decir, se dio mayor participación del género femenino en las encuestas (tablas 1 y 2; figuras 1 y 2).

### Primer análisis

A continuación se presenta el análisis de las encuestas realizadas tanto a adultos como a adolescentes.

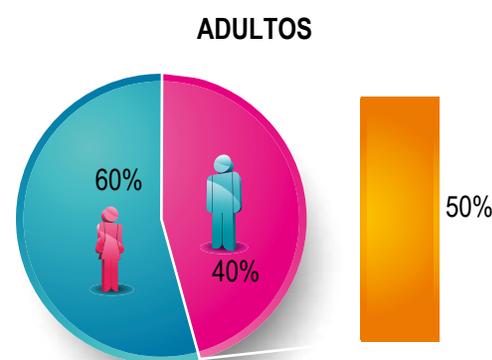
Pregunta para adultos y adolescentes: ¿Conoce acerca de los mecanismos de participación ciudadana? y ¿Conoce el nombre del Alcalde de Sogamoso? (tablas 3 y 4; figuras 3 y 4).

Como se evidencia, existe un notorio desinterés y desconocimiento por los mecanismos de participación ciudadana en adultos, mientras que los jóvenes disminuyeron estos porcentajes por el concepto de ciudadanía

**Tabla 1. Distribución por géneros adultos**

Género	NI	HI
	9	30%
	6	20%
<b>Subtotal</b>	<b>15</b>	<b>50%</b>

Fuente: encuestas  
**Tabla 1.** Distribución por géneros adultos

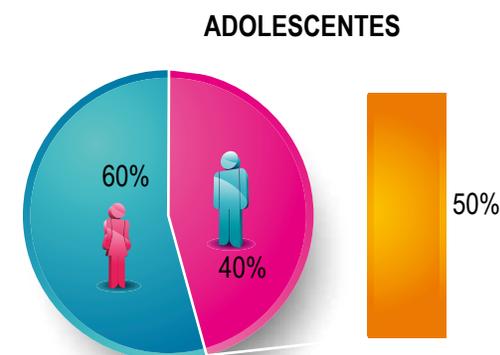


Fuente: encuestas  
**Fig. 1.** Distribución por géneros adultos

**Tabla 2. Distribución por géneros adolescentes**

Género	NI	HI
	9	30%
	6	20%
<b>Subtotal</b>	<b>15</b>	<b>50%</b>

Fuente: encuestas  
**Tabla 2.** Distribución por géneros adolescentes.



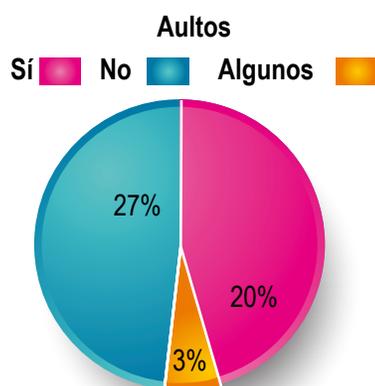
Fuente: encuestas  
**Fig. 2.** Distribución por géneros adolescentes.

adquirido en la escuela. Argumentan acerca de los mecanismos de participación ciudadana, saben el nombre del alcalde y coinciden en que se elige mediante votos.

**Tabla 3. Pregunta 1. ¿Conoce a cerca de los mecanismos de participación?**

Participación	HI	NI
<b>Sí</b>	6	20%
<b>No</b>	8	27%
<b>Algunos</b>	1	3%
<b>Subtotal</b>	15	50%

Fuente: encuestas  
**Tabla 3.** ¿Conoce a cerca de los mecanismos de participación?



Fuente: encuestas  
**Fig. 3.** Pregunta 1. ¿Conoce acerca de los mecanismos de participación?

**Tabla 4. Pregunta 1. ¿Conoce el nombre del alcalde de Sogamoso?**

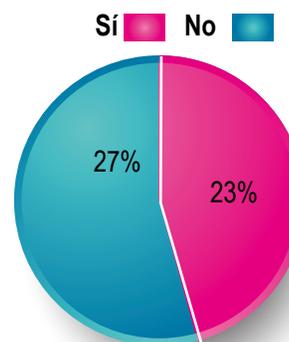
Participación	HI	NI
<b>Sí</b>	7	23%
<b>No</b>	8	27%
<b>Subtotal</b>	15	50%

Fuente: encuestas  
**Tabla 4.** Pregunta 1. ¿Conoce el nombre del alcalde de Sogamoso?

### Segundo análisis

Pregunta 2 para adultos y 5 para adolescentes: ¿Ejerce el voto popular, sí, no, por

### Adolescentes



Fuente: encuestas  
**Fig. 4.** Pregunta 1 ¿Conoce el nombre del Alcalde de Sogamoso?

qué? y ¿Le gusta votar por los representantes de su curso? (tablas 5 y 6; figuras 5 y 6).

En su mayoría, los adultos no relacionan los mecanismos de participación ciudadana con el voto popular porque ejercen el voto como una obligación, derecho, deber o una reclamación en época de elecciones, pero no se ha entendido la importancia de las decisiones en la democracia.

**Tabla 5. Pregunta 2. ¿Ejerce el voto popular?**

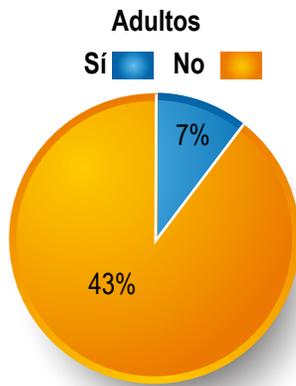
Participación	HI	NI
<b>Sí</b>	14	47%
<b>No</b>	13	%
<b>Subtotal</b>	15	50%

Fuente: encuestas  
**Tabla 5.** Pregunta 2. ¿Ejerce el voto popular?

El 3 % que no ejerció, lo hizo por no tener la mayoría de edad al momento de las elecciones, sin embargo, se siente comprometido a ejercerlo. Por otra parte, 37 % de los adolescentes manifiesta elegir a representantes de curso por compromiso con las decisiones de sus compañeros.

### Tercer análisis

Pregunta 3 para adultos y 6 para adolescentes. Al momento de elegir un representante por elección popular, ¿revisa las propuestas antes de depositar su voto? y ¿Cuál es su opinión sobre el manual de convivencia y las reglas de su colegio? (tablas 7 y 8; figuras 7 y 8).

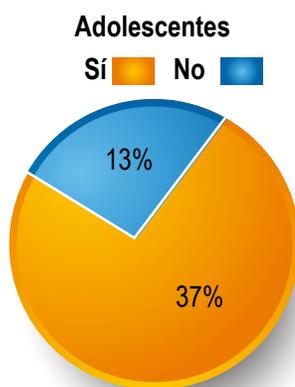


Fuente: encuestas  
Fig. 5. Pregunta 2. ¿Ejerce el voto popular?

**Tabla 6. Pregunta 5. ¿Le gusta votar por los representantes del curso?**

Voto	HI	NI
SÍ	11	37%
No	4	13%
<b>Subtotal</b>	15	50%

Fuente: encuestas  
Tabla 6. Pregunta 5. ¿Le gusta votar por los representantes del curso?



Fuente: encuestas  
Fig. 6. Pregunta 5 ¿Le gusta votar por los representantes del curso?

En su mayoría (37 %) los adultos revisan las propuestas presentadas por los candidatos porque piensan hacer seguimiento a las propuestas dentro de la administración (si cumplen o no), mientras que el 13% no revisa las propuestas porque no cree en las promesas de los candidatos.

Por otra parte, los jóvenes se sienten comprometidos con las decisiones que toman junto a sus padres frente al colegio en que

**Tabla 7. Pregunta 3. Al momento de elegir un representante, por elección popular, ¿revisa las propuestas antes de depositar su voto?**

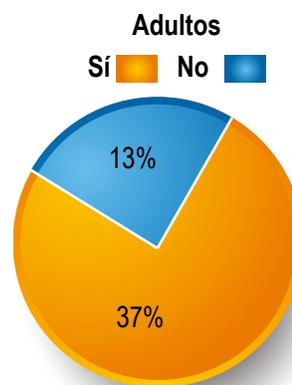
	HI	NI
SÍ	11	37%
No	4	13%
<b>Subtotal</b>	15	50%

Fuente: encuestas  
Tabla 7. Pregunta 3. Al momento de elegir un representante, por elección popular, ¿revisa las propuestas antes de depositar su voto?

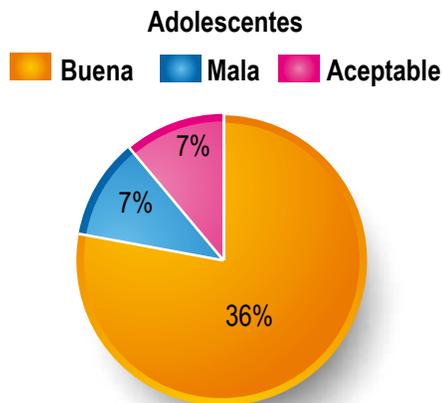
**Tabla 8. Pregunta 6. ¿Cuál es su opinión sobre el Manual de convivencia y las reglas de su colegio?**

	HI	NI
SÍ	11	36%
No	2	7%
Aceptable	2	7%
<b>Subtotal</b>	15	50%

Fuente: encuestas  
Tabla 8. Pregunta 6. ¿Cuál es su opinión sobre el Manual de Convivencia y las reglas de su colegio?



Fuente: encuestas  
Fig. 7. Pregunta 3. Al momento de elegir un representante, por elección popular ¿revisa las propuestas antes de depositar su voto?



Fuente: encuestas  
**Fig. 8.** Pregunta 6. ¿Cuál es su opinión sobre el Manual de Convivencia y las reglas de su colegio?

se educan (37 %) y muestran aceptabilidad por las normas de su colegio, mientras que un (7 %) manifiesta opiniones negativas y aceptables acerca de las normas de su institución.

### Cuarto análisis

Pregunta 4 para adultos y 8 para adolescentes: ¿Asiste a las reuniones de las juntas de acción comunal en su barrio? y ¿Conoce el nombre de sus vecinos? (tablas 9 y 10; figuras 9 y 10).

El 43% de los adultos no asiste a las reuniones de las junta de acción comunal porque no conoce sobre estas asociaciones comunitarias, no se interesa por los problemas del entorno y es muy apático frente a la toma de decisiones, mientras que un 7 % participan, se siente comprometido en su comunidad y manifiesta mejorar su entorno.

**Tabla 9.** Pregunta 4. ¿Asiste a las reuniones de las juntas de acción comunal en su barrio?

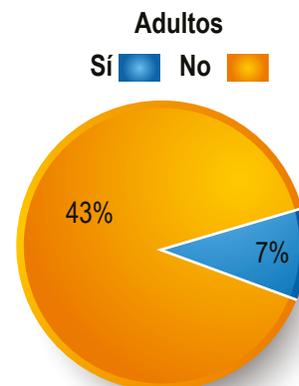
Participación	HI	NI
<b>Sí</b>	2	7%
<b>No</b>	13	43%
<b>Subtotal</b>	15	50%

Fuente: encuestas  
**Tabla 9.** Pregunta 4. ¿Asiste a las reuniones de las juntas de acción comunal en su barrio?

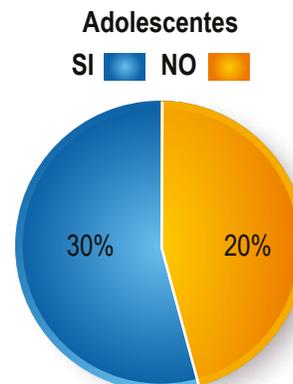
**Tabla 10.** Pregunta 8. ¿Conoce el nombre de sus vecinos?

	HI	NI
<b>Sí</b>	9	30%
<b>No</b>	6	20%
<b>Subtotal</b>	15	50%

Fuente: encuestas  
**Tabla 10.** Pregunta 8. ¿Conoce el nombre de sus vecinos?



Fuente: encuestas  
**Fig. 9.** Pregunta 4. ¿Asiste a las reuniones de las juntas de acción comunal en su barrio?



Fuente: encuestas  
**Fig. 10.** Pregunta 8. ¿Conoce el nombre de sus vecinos?

La ausencia de compromiso del adulto se ve reflejada en el joven (30 %) que manifiesta no conocer a sus vecinos, existe una falta de compromiso con su entorno, sin embargo, interactúa más con su barrio.

## Quinto análisis

Pregunta 5 para adultos y 2 para adolescentes: ¿Qué significan los colores de la bandera de Sogamoso? y Sogamoso es conocida como la ciudad del sol ¿Qué significado tiene este nombre? (tablas 11 y 12; figuras 11 y 12).

Frente al sentido de pertenencia con los símbolos patrios, se evidencia un desconocimiento de 30 % frente a un conocimiento de 20 % en la población adulta. En las per-

**Tabla 11 Pregunta 5. y fig 12.**  
¿Sabe que significan los colores de la bandera?

	HI	NI
<b>Sí</b>	6	20%
<b>No</b>	9	20%
<b>Subtotal</b>	15	50%

Fuente: encuestas

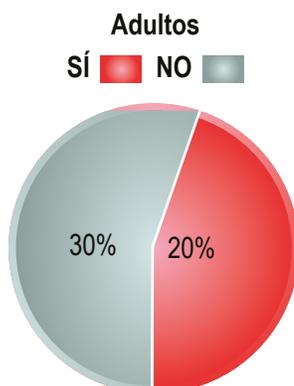
Tabla 11. Pregunta 5. ¿Qué significan los colores de la bandera?

**Tabla 12. y Fig 11 Pregunta 2. Sogamoso es conocida como la ciudad del sol ¿Sabe que significado tiene este nombre?**

	HI	NI
<b>Sí</b>	8	27%
<b>No</b>	7	23%
<b>Subtotal</b>	15	50%

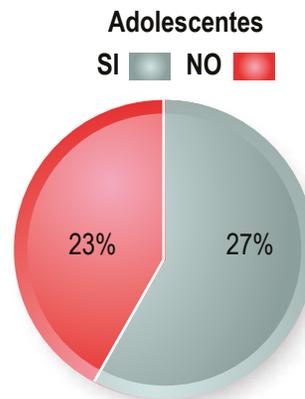
Fuente: encuestas

Tabla 12. Pregunta 2. Sogamoso es conocida como la ciudad del sol ¿Qué significado tiene este nombre?



Fuente: encuestas

Fig. 11. Pregunta 5. ¿Qué significan los colores de la bandera?



Fuente: encuestas

Fig. 12. Pregunta 2. Sogamoso es conocida como la ciudad del sol ¿Qué significado tiene este nombre?

sonas que manifiestan conocimiento, no son muy claros el significado y la apropiación de los símbolos patrios, por lo que se evidencia el poco sentido de pertenencia frente a su municipio.

Mientras que el 27 % de la población joven manifiesta conocer su historia y, por ende, hay una apropiación de su entorno. La escuela ha sido artífice en estos conceptos, pues la mayoría está cursando secundaria, lo que nos demuestra que hay un mayor sentido de pertenencia y compromiso de los jóvenes, en contraste con la población adulta.

## Análisis pregunta 6 y 8 para adultos

Pregunta 6. ¿Qué disponibilidad tiene para dialogar después de un conflicto con algún miembro de su familia? (tabla y figura 13).

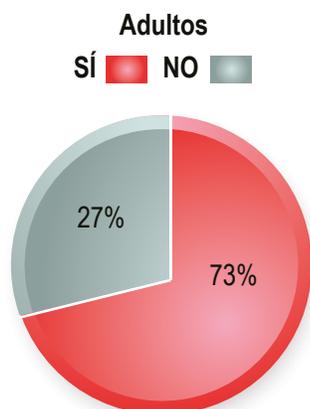
Se manifiesta un alto grado de tolerancia, por parte de los adultos para resolver los problemas pacíficamente. Cuando se ce-

**Tabla 13. Pregunta 6. ¿Tiene disponibilidad para dialogar después de un conflicto con algún miembro de su familia?**

	HI	NI
<b>Sí</b>	11	73%
<b>No</b>	4	27%
<b>Total</b>	15	100%

Fuente: encuestas

Tabla 13. Pregunta 6. ¿Qué disponibilidad tiene para dialogar después de un conflicto con algún miembro de su familia?



Fuente: encuestas  
**Fig. 13.** Pregunta 8. Si al momento de un diálogo surgen ideas discrepantes, ¿estaría dispuesto a ceder un poco su forma de pensar para llegar a un acuerdo?

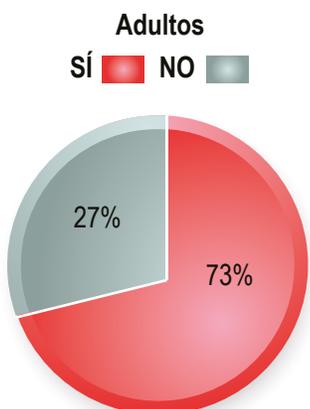
lebran acuerdos es más fácil construir una sociedad, pues mediante el diálogo se solucionan inconvenientes, aspectos que plasmó Rousseau en su libro El contrato social.

En concordancia con lo anterior, los adultos cambiarían su opinión para llegar a un

**Tabla 14. Pregunta 8. Si al momento de un diálogo surgen ideas discrepantes, ¿estaría dispuesto a ceder un poco su forma de pensar para llegar a un acuerdo?**

	HI	NI
<b>Sí</b>	11	73%
<b>No</b>	4	27%
<b>Total</b>	15	100%

Fuente: encuestas  
**Tabla 14.** Pregunta 8. Para adultos. Si al momento de un diálogo surgen ideas discrepantes, ¿estaría dispuesto a ceder un poco su forma de pensar para llegar a un acuerdo? (tabla y figura 14).



Fuente: encuestas  
**Fig. 14.** Pregunta 8. Si al momento de un diálogo surgen ideas discrepantes, ¿estaría dispuesto a ceder un poco su forma de pensar para llegar a un acuerdo?

acuerdo porque aceptan que no siempre se tiene la razón. Al igual que en la anterior pregunta, los porcentajes están directamente relacionados porque si existe disponibilidad para el diálogo, existe disponibilidad para cambiar la opinión; conceptos de tolerancia básicos que construyen una democracia participativa.

### Análisis pregunta siete

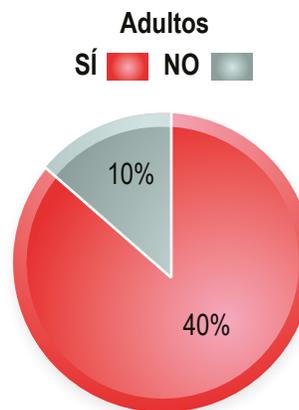
Pregunta 7. Adultos: ¿Qué opina usted de la siguiente afirmación?: “los padres de familia deben disponer de una parte de su tiempo para acompañar a sus hijos menores en la realización de sus tareas”. Pregunta 7. para adolescentes. ¿Cumple con sus tareas? (tablas 15 y 16; figuras 15 y 16).

Figura 15. Pregunta 7. ¿Qué opina usted de la siguiente afirmación?. “Los padres de

**Tabla 15. Pregunta 7 ¿Está de acuerdo con la siguiente afirmación? “Los padres de familia deben disponer de una parte de su tiempo para acompañar a sus hijos menores en la realización de sus tareas”.**

	HI	NI
<b>Sí</b>	12	40%
<b>No</b>	3	10%
<b>Total</b>	15	50%

Fuente: encuestas  
**Tabla 15.** Pregunta 7 ¿Qué opina usted de la siguiente afirmación? “Los padres de familia deben disponer de una parte de su tiempo para acompañar a sus hijos menores en la realización de sus tareas”.



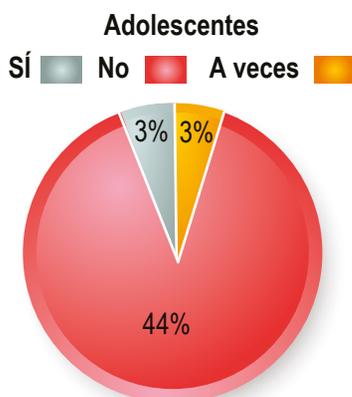
Fuente: encuestas  
**Fig. 15.** Pregunta 7 ¿Qué opina usted de la siguiente afirmación? “los padres de familia deben disponer de una parte de su tiempo para acompañar a sus hijos menores en la realización de sus tareas”

**Tabla 16. Pregunta 7. ¿Cumple con sus tareas?**

	HI	NI
<b>Sí</b>	13	44%
<b>No</b>	1	3%
<b>A veces</b>	1	3%
<b>Subtotal</b>	13	50 %

Fuente: encuestas

**Tabla 16.** Pregunta 7. ¿Cumple con sus tareas?



Fuente: encuestas

**Fig. 16.** Pregunta 7. ¿Cumple con sus tareas?

familia deben disponer de una parte de su tiempo para acompañar a sus hijos menores en la realización de sus tareas.

El 40 % de los encuestados considera necesario el acompañamiento en las tareas de sus hijos por ser fundamental en el desarrollo académico y social, por ser un periodo de acompañamiento, responsabilidad y afectividad y por considerarse una etapa de orientación y evaluación de la calidad en la educación que se recibe.

Cuando existe acompañamiento en las tareas en los niños, la responsabilidad del joven es óptima y se evidencia en los porcentajes de cumplimiento de las tareas (43 %) de la población encuestada.

### Análisis de las preguntas tres y cuatro para adolescentes

Pregunta 3 para adolescentes. ¿Se ha postulado como representante de curso o personero estudiantil? (tabla y figura 17).

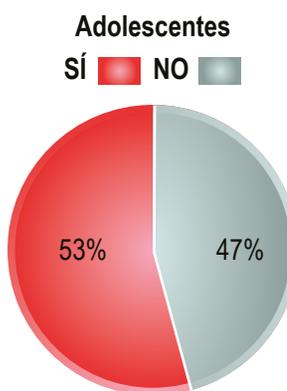
Del porcentaje de jóvenes se puede deducir que las respuestas positivas obedecen al

**Tabla 17. Pregunta 3. ¿Se ha postulado como representante del curso o personero estudiantil?**

	HI	NI
<b>Sí</b>	8	53%
<b>No</b>	7	47%
<b>Subtotal</b>	15	100%

Fuente: encuestas

**Tabla 17.** Pregunta 3. ¿Se ha postulado como representante del curso o personero estudiantil?



Fuente: encuestas

**Fig. 17.** Pregunta 3 ¿Se ha postulado como representante del curso o personero estudiantil?

comportamiento de las mujeres, pues se evidencia un mayor espíritu de colaboración y participación, mientras que en los jóvenes existe apatía y pocas ganas de involucrarse en aspectos de participación (tabla y figura 18).

Los postulados de las preguntas 3 y 4 acerca de participación ciudadana se relacionan en el grado de participación de los jóvenes en organizaciones dentro y fuera de la institución. Poco se conoce acerca del Concejo Municipal de Juventud, una organización encargada de recopilar conflictos de los jóvenes para formular políticas públicas.

### Discusión

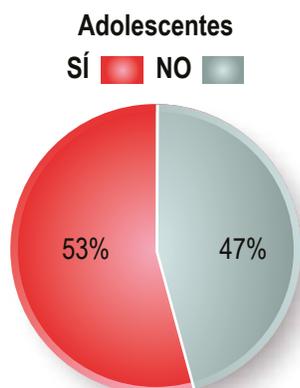
Las actividades humanas desarrolladas dentro de una sociedad se materializan a partir de dos esferas, la pública y la privada. La esfera pública hace referencia a los asuntos de interés general, como las políticas del Estado en materia de educación, protección de derechos, entre otros; mientras que la esfera privada se desenvuelve dentro de las familias, que establecen ciertas reglas de comportamiento moral para que el individuo sea un ser social.

**Tabla 18. Pregunta 4. ¿Le gustaría pertenecer al Concejo Municipal de Juventud**

	HI	NI
<b>SÍ</b>	8	53%
<b>No</b>	7	47%
<b>Subtotal</b>	15	100%

Fuente: encuestas

**Tabla. 18.** Pregunta 4. ¿Le gustaría pertenecer al Concejo Municipal de Juventud?



Fuente: encuestas

**Fig. 18.** Pregunta 4 ¿Le gustaría pertenecer al Concejo Municipal de Juventud?

Sin embargo, con los procesos de transformación del hombre y la sociedad se origina un nuevo concepto de ciudadano, que deja atrás las esferas públicas y privadas para pertenecer a sistemas económicos, políticos, sociales y culturales. Para el caso, la formación del ciudadano participativo está a cargo de dos subsistemas educativos, la familia y la escuela, quienes tienen la obligación de impartir conocimientos científicos y valores éticos a individuos que conforman una sociedad pensante con cierto grado de libertad.

La familia y la escuela se relacionan durante el proceso de formación del ciudadano porque el padre de familia, encargado de la educación en valores, debe recibir unas instrucciones adecuadas por parte de la escuela para vincular al niño en la sociedad. A su vez, la escuela le debe permitir al estudiante la libre expresión de sus emociones, con respeto hacia los demás. Se debe resaltar que un menor educado bajo principios y valores desde la familia es un ciudadano con altos niveles de autoestima y con sentido de responsabilidad social, capaz de enfrentar los problemas que se presentan y de integrarse fácilmente en una sociedad heterogénea que cambia constantemente.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que la ciudadanía es un proceso en construcción que nunca se termina, pues el individuo es un ser cambiante que desarrolla competencias, derechos y responsabilidades dentro de una sociedad que nunca se perfeccionará. El sistema educativo es consciente de esta realidad y debe aceptar la diferencia, pues es responsable de la formación de todo tipo de ciudadanos para todo tipo de sociedades.

Es por esto que los sistemas educativos cambian, la educación tradicional, basada en impartir conocimiento, se transforma hacia nuevos procesos de enseñanza, los cuales permiten la participación de los ciudadanos y el desarrollo de competencias y habilidades propias de cada estudiante. La escuela es la encargada de generar espacios para el desarrollo de las competencias, así mismo, el ciudadano participativo adquiere una actitud crítica y propositiva frente al Gobierno y la sociedad. La educación integral debe acoger a todos los individuos, quienes poseen conocimientos empíricos, que se asocian con el conocimiento científico impartido por la academia. El conocimiento empírico y científico se complementa, genera cambios y busca la transformación del individuo y la sociedad. Pero este objetivo se alcanza rompiendo los modelos tradicionales y lineales de enseñanza, basados en la memorización e imposición de conocimientos que reprimen al individuo y no permiten una interacción entre los diferentes actores de los subsistemas educativos.

### Subsistema familia

La función de la familia nuclear monogámica o conformada por padre, madre e hijos, es formar individuos capaces de vivir en sociedad a través de valores éticos y reglas de convivencia pautados por una comunidad, pero en la actualidad, el esquema de familia monogámica se ha transformado en familias homoparentales, ensambladas, monoparentales, entre otras, generando un nuevo concepto de familia y sociedad.

Este nuevo concepto de familia se caracteriza por la ausencia de valores éticos y el cambio de reglas de comportamiento, los cuales constituyen una nueva visión de la realidad en la familia, impiden la interacción de la persona con la comunidad y permiten el aislamiento social del individuo, que no logra integrarse a las normas sociales. Por lo tanto,

el individuo se identifica con otros miembros de la comunidad excluidos, para conformar pequeños grupos en busca de aceptación y legitimación de sus conductas.

### Subsistema escuela

El papel de la escuela frente a la formación de ciudadanos participativos no es utilizar la fuerza como método de enseñanza, sino la persuasión mediante un adecuado uso de la palabra. La pedagogía debe dejar los métodos tradicionales de educación lineal, basados en la memorización y la disciplina, para desarrollar en el estudiante competencias y habilidades que transformen la sociedad. Con los planteamientos de Foucault, el concepto de escuela se transforma hacia un conocimiento didáctico, autónomo y globalizado.

Dentro del nuevo concepto de enseñanza, basado en la libertad de expresión y el respeto por la diferencia, se debe poseer una formación cultural que le permita al individuo interactuar con otros sin imponer conceptos, pero existen barreras éticas y morales en la formación cultural del ciudadano que no permiten aceptar otros puntos de vista, limitan la opinión del individuo e impiden el crecimiento intelectual a partir del diálogo, propiciando una partición ciudadana sin niveles de formación crítica y objetiva.

### El nuevo concepto de ciudadano

Con la teoría de los sistemas se rompen los esquemas cerrados de pensamiento para dar paso a un conocimiento abierto y multicultural que fragmenta las fronteras territoriales para organizar comunidades transnacionales, las cuales interactúan y se retroalimentan por medio de redes cibernéticas de comunicación. Este nuevo esquema de comunicación cambia el concepto de Estado y origina un nuevo ciudadano, que defiende intereses comunes sin importar los parámetros culturales donde desarrolla su acción social. Así mismo, la democracia tradicional que defendía el interés general se transforma hacia un nuevo modelo deliberativo que les permite a las minorías o pequeños grupos expresar su punto de vista con argumentos y un adecuado uso del lenguaje. Cuando sientan vulnerados sus derechos el objetivo de la dialógica empleada es agitar la opinión pública para analizar las ventajas y desventajas de las propuestas y generar un consenso.

### Relación entre el subsistema familia y la sociedad

Con la transformación del ciudadano y la sociedad, la estructura de la familia cambia hacia nuevas formas de organización, en donde el concepto tradicional de familia se desplaza a otras organizaciones complejas, resultado de divorcios, madres adolescentes, unión de sexos iguales y nuevas estructuras familiares que no pueden estudiarse desde el concepto familia nuclear. El cambio de paradigmas y los procesos de transformación social les enseñan a las ciencias sociales a entender el nuevo concepto de familia como un sistema complejo de comportamiento sometido al cambio, en donde el ciudadano contemporáneo tolera dichas conductas para incorporarse en una sociedad, pues los valores desarrollados dentro de la familia cambiaron y, en uso de sus libertades, las nuevas familias solicitan la inclusión y la legitimación de sus conductas. Sin embargo, se debe destacar que, sin importar la estructura familiar en que se desarrolle el individuo, la crisis de valores en la familia es lo que impide la formación de un ciudadano participativo.

### Relación entre el subsistema familia y el Estado

La transformación de la estructura familiar ha generado el reconocimiento de nuevos derechos por parte del Estado, que respeta las libertades y es consciente de los nuevos esquemas familiares, por esta razón, la opinión pública se ha centrado en debates como el matrimonio entre parejas del mismo sexo y la adopción de niños, polémicas que hacen parte de un nuevo esquema de comportamiento y que no son ajenas a una realidad cambiante. Sin embargo, dentro del esquema de las relaciones familiares, el Estado tiene la obligación de respetar la cultura social dentro de la familia (reglas de convivencia familiar), a su vez, la sociedad debe proteger y respetar a la familia, como escuela de valores. Pero desde el ámbito público, el Estado tiene la función de regular las conductas familiares que estén en contra del orden social establecido, como es el caso de la violencia intrafamiliar.

### Relación entre el subsistema familia y el mercado

El nuevo concepto de Estado liberal ha insertado dentro de las familias antivalores como, la visión mercantilista e individualista, que afectan la dignidad de los individuos y

destruyen el valor humano de las familias, que tienen la función de educar a ciudadanos con afecto y no como un objeto del mercado.

Por otra parte, ha introducido la necesidad de nuevas tecnologías y estatus sociales, que se deben satisfacer sin importar los medios de adquisición, generando conductas uniformes frente a los objetos de consumo y reprochables como la mentira, la desobediencia el chantaje, la pérdida de respeto entre los miembros de la familia y en algunos casos, violencia intrafamiliar.

### Relación entre el subsistema escuela y la sociedad

La escuela es el escenario encargado de impartir conocimiento que le conviene a la sociedad, es responsable de la transformación social del individuo porque desarrolla los espacios en los que el ciudadano necesita vincular sus conductas con la sociedad y construir ciudadanía. Dentro de las instituciones educativas se debe impartir educación a todos los individuos, sin importar su condición social, así mismo, el Estado desarrolla cátedras de virtudes cívicas, en busca de un sentido de pertenencia con el territorio y sus instituciones. Es por esto que la escuela orienta a la sociedad.

### Relación entre el subsistema escuela y el Estado

Dentro de las políticas estatales se permite la libertad de cátedra o autonomía en los métodos de enseñanza por parte de los docentes, sin embargo, el Estado, desde su centro administrativo, regula los niveles de enseñanza, los contenidos programáticos de las asignaturas, el esquema curricular y las licencias de funcionamiento de las instituciones educativas, interviniendo en el desarrollo cognoscitivo de los ciudadanos. En vista de lo anterior, es posible afirmar que el Estado, como regulador de la educación, tiene la obligación de brindar las herramientas y recursos necesarios para lograr una educación de calidad, con competencias científicas y tecnológicas, que permitan el desarrollo científico y cultural del país frente a los avances de los países desarrollados.

### Relación entre el subsistema escuela y el mercado

Dentro del Estado Colombiano existen dos tipos de ciudadanos: los ciudadanos ins-

truidos, con conocimiento científico para gobernar y crear empresas generadoras de empleo, y los ciudadanos educados con criterios técnicos, limitados en su actuar para conformar la actividad laboral de las empresas. Este esquema de educación se implanta para desarrollar el denominado flujo circular de la economía, es decir, se aportan factores de producción a las empresas, como mano de obra, a cambio de rentas que permitan adquirir bienes y servicios que el mercado ofrece. De lo anterior, podemos deducir que la educación es la principal fuente de desarrollo de un Estado, sin embargo, se evidencia una desigualdad social frente al conocimiento, que amplía la diferencia entre las clases sociales y la falta de competitividad científica y tecnológica del país frente a las potencias mundiales.

### Conclusiones

Se evidenció que el sistema educativo colombiano ha desarrollado cátedras en las instituciones educativas caracterizadas por la enseñanza de historia y democracia para fortalecer la participación ciudadana. Sin embargo, los resultados mostraron que existe un grupo de jóvenes apáticos frente al proceso democrático, tal vez por la indiferencia que muestra la población adulta encuestada.

Por otra parte, la carencia de valores éticos en la familia le ha impedido al individuo desarrollar una identidad cultural propia, capaz de integrarse en una sociedad cambiante con nuevos pensamientos legitimados por la sociedad. Lo anterior ha generado altos niveles de intolerancia o la imposición de nuevas conductas durante el proceso de convivencia escolar.

Finalmente, es necesario que el Estado colombiano desarrolle nuevas las políticas públicas de educación en valores que vinculen los subsistemas educativos familia y escuela, agentes responsables en la formación de ciudadanos participativos. Dicha articulación debe respetar la autonomía de los ciudadanos en las decisiones y los nuevos comportamientos que resultan de la época contemporánea, pues el concepto de democracia y participación ciudadana es resultado de un proceso de transformación en donde el ciudadano, en uso de sus libertades, busca vivir en comunidad, pero respetando los derechos ajenos 🇨🇴

## REFERENCIAS

Aguirre, Lora M.; Camacho Carantón, T.; Flórez Rico, M.E.; Gaibao, Mier Deniris María. y Bernal, C. M.; Calderón Díaz, M.; Casanova L.; Montaña Galindo, D y Romero Ibáñez, P. (2011). CD-ROM [CD T.DU 990043-11 / B517e]. *La evaluación en la pedagogía de la humanización: Grupo 32*. Bogotá: Universidad de San Buenaventura Bogotá, Facultad de Educación, Especialización en Pedagogía y Docencia Universitaria.

Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar*. Argentina: Siglo XXI.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2004). *Cartilla para padres de familia, guía número 6, Formar para la ciudadanía... ¡sí es posible!* Bogotá: Impresión IPSA.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2007). *Cartilla para padres de familia, guía número 26, ¿Cómo participar en los procesos educativos de la escuela?* Bogotá: Editorial Sanmartín Obregón & CIA. Ltda.

Morin, E. (2009). *Fronteras de lo político. Pensamiento complejo*

Olveira Olveira, M. E. , Rodríguez Martínezm A. y Touriñán López, J.M. (2012). *Educación para la ciudadanía y dimensión efectiva*. Santiago de compostela: Universidad de Compostela.

Romero Ibáñez, P. (2012). CD-ROM [CD T. DU 990052-12 / A284e]. Bogotá: Universidad de San Buenaventura Bogotá, Facultad de Educación, Especialización en Pedagogía y Docencia Universitaria.

- Manejo adecuado de residuos sólidos por las familias urbanas del municipio de Ricaurte, Nariño

POLEMICA



## RESUMEN

*La problemática ambiental generada por el incremento de los residuos sólidos se debe, en parte, a la falta de educación y responsabilidad ambiental para separarlos desde la fuente y poder aprovecharlos como materia prima para la fabricación de nuevos productos. Es aquí donde la sociedad entra a jugar un papel fundamental como ente causante del problema de generación de residuos y, de igual manera, como única capaz de afrontar y contrarrestar estos efectos a través de estrategias como las que se plantean en el presente artículo.*

### PALABRAS CLAVE:

*Manejo adecuado, disposición final, residuos sólidos, fuente generadora, educación ambiental*

### KEYWORDS:

*Proper handling, disposal, solid waste, generating source, environmental education.*

## ABSTRACT

*The environmental problems generated by the increase in solid waste is due in part to the absence of education and environmental responsibility to separate them from the source and be able to take advantage of them as raw material for the manufacture of new products. It is here where the society comes to play a fundamental role as an entity which directly causes the problem of waste generation and in the same way as the only one able to confront and counteract these effects through strategies such as those arises in the present research project.*

**William Javier** Ortega

I Administrador público, especialista en Revisoría Fiscal y Contraloría, especialista en Gerencia Ambiental, candidato a magister, Maestría en Administración y Competitividad, docente de la Escuela Superior de Administración Pública, Universidad Mariana San Juan de Pasto y Corporación Universitaria Remington San Juan de Pasto. Concejal periodos 1986-1988 y 1988-1991, alcalde de elección popular periodo 1995-1997 en el municipio de Gualmatán Nariño, asesor y consultor para entidades del Estado.

Correo electrónico: William.ortega818@esap.gov.co,

**Esniht Milena** Hernández Osorio

Estudiante décimo semestre de Administración Pública, Territorial Nariño Alto Putumayo

Correo electrónico: esmihos92@hotmail.com

**Yonathan Mateo** Landázuri

Estudiante décimo semestre de Administración Pública, Territorial Nariño Alto Putumayo

Correo electrónico: jonnatanmatteo@hotmail.com

# Manejo adecuado de residuos sólidos por las familias urbanas del municipio de Ricaurte, Nariño



Foto 1. Panorámica de Ricaurte, Nariño.

## Introducción

A través de artículo pretendemos cuantificar y describir la magnitud del efecto de contaminación causado por la generación incontrolada de residuos por parte de las familias de la zona urbana del municipio de Ricaurte. Nos centraremos principalmente en la producción y manejo de los residuos orgánicos debido a la cultura de consumo de la población objeto y al contexto del municipio. A partir de ello, plantaremos medidas y estrategias efectivas para hacer frente a esta problemática. El tema en mención será abordado teniendo en cuenta que la producción de residuos sólidos inicia en las unidades familiares precisamente cuando estas se deshacen de restos, desperdicios, envolturas, entre otros elementos que incrementan la cantidad de basura generada por cada unidad familiar.

Para desarrollar el planteamiento se hizo el levantamiento de información a través de la aplicación de una encuesta, la cual nos arroja los datos necesarios para identificar y describir algunas de las causas actuales que agravan la situación de contaminación del ambiente natural que habitamos, y principalmente, qué conocimiento y qué acciones realizamos o estamos dis-

puestos a realizar para contribuir a la disminución del problema.

El análisis de la información obtenida nos servirá para la creación de una guía educativa en la que se plasmarán estrategias adecuadas y prácticas que apuntan a la reducción de la producción de cantidades de residuos sólidos, así como también alternativas sencillas para que los integrantes de las familias den una adecuada clasificación, manejo y utilización de los residuos sólidos que generan, antes de que estos sean recolectados por los vehículos del servicio de aseo.

Planteadas así la cuestión, el desarrollo de esta investigación ayudará a visibilizar la magnitud del problema que genera la no realización de un proceso de manejo adecuado de residuos sólidos y, de esta manera, ser el foco de atención de las instituciones locales y nacionales para que de una u otra manera intervengan en la solución del problema planteado inicialmente en el municipio de Ricaurte para finalmente multiplicar la experiencia en otros municipios. Por ello, con nuestra investigación reafirmaremos que la problemática de la contaminación puede ser abordada desde una estrategia efectiva pero sencilla que

consista en disminuir las cantidades de desechos desde la generación de los mismos.

## El manejo adecuado de residuos sólidos urbanos visto como una posible solución al problema de la contaminación

Hemos respaldado nuestra teoría en el reflejo del pensamiento de otras mentes intrépidas y curiosas que también se interesaron por el tema en mención, entre estos personajes se encuentra Altieri, (2012): “los residuos orgánicos e inorgánicos han ocasionado impactos ambientales negativos por su disposición final inadecuada y porque cada vez son más, asunto asociado al incremento de la población humana y a los hábitos de consumo de los individuos”.

Estos hábitos de consumo son, en gran parte, el motivo por el cual día a día hemos observado una cultura que busca ante todo la comodidad en la realización de sus aquejadas vidas diarias a costa de efectos que inicialmente eran invisibles y poco tratados, como lo es la contaminación ambiental. Pero los hábitos de consumo no serían la causa del problema si cada persona tratara adecuadamente los residuos que genera. Como ejemplo de este planteamiento podemos nombrar lo ocurrido en el municipio de Ricaurte hasta finales del año 2007, donde la disposición final de los residuos sólidos que se manejaba en ese entonces era botar directamente sobre el río Guiza todos los residuos recolectados, causando efectos sumamente negativos sobre el medio ambiente, lo cual provocó que dicho proceso de disposición final que no era el adecuado se suprimiera, y que se planteara con la solución de que todos los residuos que se recolectaban fueran trasladados a un botadero que cumpliera con la reglamentación vigente.

En la búsqueda de soluciones para esos problemas ambientales en el municipio de Ricaurte se creó el plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), que desde el 2006 hasta la fecha no ha sido actualizado ni modificado, y mucho menos aplicado, lo cual nos hace ver el poco interés por parte de las empresas y autoridades municipales por atender el problema de las basuras, como también el desentendimiento voluntario del Gobierno central y la ineficiencia de los órganos de control a la hora de verificar el cumplimiento de las normas. De igual ma-

nera, en el Plan de Desarrollo del Municipio de Ricaurte, dentro del sector agua potable se encuentran contemplados la gestión integral de residuos sólidos y el fortalecimiento de la gestión ambiental en la prestación de los servicios de agua y saneamiento básico, con lo cual se pretende exterminar infecciones que se han presentado y se pueden presentar con mayor arraigo en el municipio.

Frers C. (2009) asume que, hoy por hoy, mucho de lo que se llama educación ambiental no tiene nada de educación ni de ambiental. Simplemente se la puede considerar propaganda verde, debido a la banalización de los conceptos ambientales en muchos ámbitos educativos. La educación ambiental debe ir más allá de la simple transmisión de conceptos que favorezcan la actitud pasiva del estudiante.

Exige la capacidad para analizar y proponer soluciones a los problemas. Lo cual se evidencia en la educación ambiental que últimamente se usa como forma de propaganda por parte de algunas empresas e industrias, principalmente aquellas que realizan trabajos de explotación de suelos y minería, intentando tapar los impactos irremediables que dejan tras su recorrido. Por otra parte, las entidades territoriales y empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios se han ido por el lado de cumplir con la inversión de ciertos rubros en acciones que no ayudan a mejorar la situación de ninguna manera, y en cumplir horarios de recolección y amontonar los desechos en lugares alejados, causando mayor falta de conciencia en las personas que día a día creen que la mejor manera de deshacerse de su basura es acumularla toda en un bote de basura y esperar que otro se deshaga de ella para que esta no les estorbe más.

La educación ambiental, según lo que observamos en el diario vivir, apenas está empezando a tomar el lugar e importancia que se merece, pues mal o bien la propaganda verde, como la llama Frers, ha servido para visibilizar que se está presentando un problema y que está tocando los intereses de la raza humana. Para Escalante J. (2013), todos los estudios referidos a la gestión integral de residuos sólidos urbanos están dirigidos a disminuir los residuos generados, que son consecuencia inevitable de las actividades humanas como medio idóneo para reducir sus impactos asociados y los costos de su manejo, a fin de minimizar los potenciales

daños que causan al hombre y al ambiente, lo cual concuerda con el planteamiento de ambientalistas como Cristian Frers, en especial el que expresa que la gestión ambiental urbana tiene como fin mantener y preservar el ambiente urbano, y definir en el tiempo y en el espacio las relaciones entre los seres humanos y su ambiente, en especial los patrones de vida y consumo.

Bernache Pérez, desde su posición, ha estudiado el problema del crecimiento de las basuras y ha encontrado como actores importantes dentro de este proceso los diferentes hogares que componen la sociedad y principalmente los hábitos alimenticios que los caracteriza.

Teniendo en cuenta la vocación agrícola del municipio de Ricaurte, y por supuesto el contexto geográfico, es importante mencionar que una de las técnicas más recomendadas es el proceso de compostaje, el cual consiste en aprovechar los residuos sólidos orgánicos y se define como descomposición de residuos orgánicos por la acción microbiana, cambiando la estructura molecular de los mismos, alternativa que ha sido utilizada en diferentes procesos porque permite tratar cantidades altas de residuos, por ejemplo, el caso de la generación de los residuos sólidos orgánicos.

De aquí la importancia de articular la teoría con la práctica mediante la creación de una guía educativa donde se muestre paso a paso el debido proceso del manejo adecuado de los residuos sólidos desde las fuentes generadoras. Frers C. argumenta que:

en la medida en que la costumbre se mantenga, la suciedad persistirá aun con una recolección frecuente. Parte de la responsabilidad de esta situación es del sistema vigente, que no dispone de contenedores para depósitos fuera de hora, y de las autoridades, que no ejercen los controles y no aplican las penalidades correspondientes a quienes violan la disposición de las materias. (Frers C., 2009)

Lo anterior nos ayuda a dilucidar que frente a una cultura consumista es muy importante que las autoridades locales ejerzan de la mejor manera sus papeles y apliquen el control necesario para darle la importancia que el problema requiere frente a las actuaciones de la sociedad, tanto por evitar mayores inconvenientes en el ámbito social y de salud como para evitar o reducir el deterioro ambiental.

El manejo adecuado de residuos sólidos desde los diferentes hogares del sector urbano del municipio de Ricaurte, sería un gran paso para dar inicio a la instalación de una cultura de cuidado y sentido de pertenencia hacia la conservación del medio ambiente en todo el municipio.

A través de esta investigación se ha dado un paso importante precisamente para conocer en una pequeña medida aspectos relevantes, como los tipos de residuos que más genera la población del perímetro urbano, pero también información que nos permite evaluar el grado de conciencia que presentan sus habitantes y si están dispuestos a contribuir en la solución del problema poniendo en marcha el proceso de manejo de residuos sólidos.

Lo que en si se pretende lograr es visibilizar la importancia de que cada unidad familiar actúe como una especie de filtro entre la basura que genera y la recolección de la misma, para disminuir las cantidades de basura recolectada y que se aproveche el máximo de esta cantidad, teniendo en cuenta que en el municipio de Ricaurte no se le realiza ningún tipo de tratamiento, sino que es transportada a un relleno donde tampoco se hace tratamiento. Sin embargo, se debe pagar costos elevados para su depósito según el peso de la carga, lo cual hace que la propuesta de reducción de residuos sólidos vaya en pro de aportar también en la disminución de costos para la empresa.

Foto 2. Residuos solidos.



La zona urbana del municipio de Ricaurte, debido al gran crecimiento y desarrollo social, económico, cultural, político etc., está clasificada según el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) en distintos tipos de uso del suelo como uso institucional, comercial, residencial, mixto, recreacional y áreas protegidas urbanas. En esta ocasión, las unidades familiares del perímetro urbano del municipio de Ricaurte son el eje fundamental de la investigación Manejo adecuado de residuos sólidos por las familias de la zona urbana del municipio de Ricaurte en el año 2014.

En cuanto a la parte normativa colombiana con respecto a residuos sólidos y su adecuado tratamiento, el enfoque que se le ha dado a la legislación que aplica para los residuos sólidos municipales en Colombia ha sido principalmente el de la salud pública, que refleja el desarrollo histórico de las concepciones de control del problema de los residuos sólidos en el país.

Los residuos sólidos se veían históricamente como un problema sanitario, y aún lo son para una gran parte de la población colombiana, dejando en un segundo plano las preocupaciones ambientales. Los residuos sólidos, como se ha mencionado anteriormente, también tienen una dimensión ambiental muy clara asociada al consumo de recursos naturales por una parte y, por otra, al impacto que generan cuando son detectados indiscriminadamente. A escala nacional encontramos leyes y decretos que a continuación comentamos, pero es importante resaltar que en el ámbito municipal existe la posibilidad de crear acuerdos que impulsarían de mejor forma los programas desarrollados por la administración local y que permiten una mayor participación de la comunidad y a su vez un mejor control en el desarrollo de los mismos. Ley general. Sistema Nacional Ambiental de Colombia Ley 99 de 1993 (Diciembre 22) Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones

artículo 48: Ante la evidente crisis generada a la diversidad biológica en nuestro planeta, se considera responsabilidad inaplazable e inherente al ejercicio de estas profesiones, propender, impulsar y apo-

yar, todos los programas encaminados a la protección del patrimonio pecuario nacional, de los recursos naturales, de la biodiversidad, de la fauna silvestre y del medio ambiente dentro de un manejo técnico y racional.

El SINA es de gran importancia para esta investigación porque es aquí donde el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales orientados hacia el desarrollo sostenible. Así lo describe la Ley 99 de 1993 que dio vida a la mayor reforma ambiental emprendida por el país en toda su historia para proponer un nuevo esquema de gestión ambiental con mayor estatus, recursos e instrumentos de los que jamás tuvo.

El SINA propone integrar a los diferentes agentes públicos, sociales y privados involucrados en el tema ambiental con el fin de promover un modelo de desarrollo sostenible a través de un manejo ambiental descentralizado, democrático y participativo. El decreto 2811, del 18 de Diciembre de 1974, por el cual se dicta el Código Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Título III, de los residuos, basuras, desechos y desperdicios, nos dice que se utilizarán los mejores métodos, de acuerdo con los avances de la ciencia y la tecnología, para la recolección, tratamiento, procesamiento o disposición final de residuos, basuras, desperdicios y, en general, de desechos de cualquier clase. Mediante este decreto se está reglamentando de la manera más clara y adecuada cómo debe de ser el manejo de todos los residuos que día tras día el ser humano genera sin darse cuenta de que se está perjudicando no solo él como habitante de este entorno, sino que además está contribuyendo al detrimento del medio ambiente. Entonces este decreto apoya esta investigación porque mediante él se regula el dónde y el cómo del manejo de nuestras basuras, haciendo que el proceso anteriormente mencionado tenga la importancia que debe tener para que cada uno de los habitantes sepa qué es lo que en cada unidad familiar debe hacer con los residuos generados.

Por esa razón en 1998 se emite la política nacional para la gestión integral de residuos sólidos. Se busca articular la gestión ambiental en la prestación del servicio de aseo de manera planificada. Bajo esta política se desarrollan instrumentos normati-

vos, técnicos y de capacitación establecidos en el Decreto 1713 de 2002, que articula el componente ambiental del manejo de los residuos sólidos mediante la prestación del servicio público de aseo. A través de la Resolución 1045 de 2003 se adoptó la metodología para la elaboración y ejecución de los PGIRS, y en la Resolución 477 de 2004 se establecieron los plazos para iniciar la implementación de aquellos que han sido formulados. Decreto 0838 del 23 de marzo de 2005.

Publicado en el Diario Oficial 45 862 de marzo 28 de 2005. Por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002 sobre disposición final de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones. La entidad territorial en el proceso de formulación del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) seleccionará y establecerá las áreas potenciales para la realización de la disposición final de residuos sólidos mediante la tecnología de relleno sanitario y de la infraestructura que los compone.

En esta ocasión, este decreto hace alusión a los PGIRS que buscan articular el aprovechamiento de los residuos con los demás componentes del servicio de aseo a través de la formulación de programas y proyectos que vayan en pro del cuidado del medio ambiente y la protección de la integridad de todos y cada uno de los habitantes. Es importante recalcar que para los municipios la existencia y la intervención de un PGIRS es sumamente necesaria porque en él se establecen y se comprenden muchos aspectos como la separación desde la fuente, la recolección, el transporte y los lugares adecuados para la disposición final de todos los residuos.

El manejo adecuado de residuos sólidos tiene como meta principal que todas las unidades familiares del perímetro urbano del municipio de Ricaurte y todos los actores de los diferentes sectores de producción ubicados en el mismo perímetro realicen un manejo adecuado de los residuos sólidos antes de que estos sean recogidos por los vehículos recolectores, con el fin de reducir las cantidades que finalmente son recogidas especificando su manejo interno.

El estudio tiene como aspectos importantes los siguientes:

- Espacial:** municipio de Ricaurte
- Demográfico:** 845 unidades de familias

del perímetro urbano del municipio  
**Población total:** 3192 habitantes

Para poder llevar a cabo el levantamiento de información de toda la comunidad del municipio realizaremos una encuesta mediante la cual se obtendrán ciertos resultados donde se identifican no solo variables sino también indicadores que nos permitirán que toda la información recolectada, además de que sea verídica, sea de primera mano. Con todo y esto también fue importante tener en cuenta la existencia de algunos datos que utilizan para desarrollar e implantar nuestra guía educativa como opción efectiva y descifrando así el manejo integral de residuos sólidos que tienen las familias del perímetro urbano.

## Conclusiones

El aprovechamiento y manejo adecuado de los residuos sólidos no se debe seguir viendo como un proceso aislado, pues creemos que si se integra el trabajo de la empresa de aseo con el manejo que deben hacer todas y cada una de las unidades familiares, se instauraría una nueva cultura con convicción del usuario respecto al medio ambiente.

La falta de recurso humano capacitado y calificado en cada nivel de la empresa prestadora del servicio existente hace que la calidad del servicio no sea la óptima y, por ende, el objetivo de la empresa no sea alcanzado.

El manejo de los residuos sólidos desde las fuentes generadoras, además de que su proceso sea óptimo y favorable, no tiene que ser apático a los procesos que son de externo tratamiento, porque de una u otra manera el beneficiario no solo sería el ser humano sino también el medio ambiente.

Los habitantes de un determinado entorno juegan un papel fundamental en el proceso de conservación o deterioro de los recursos naturales con los que cuenta, sin embargo, como seres humanos actuamos diariamente por necesidad, por instinto, y la única manera de que tomemos conciencia frente a las consecuencias de nuestros actos es cuando nos vemos directamente afectados por ellos.

A causa del problema del manejo de residuos sólidos que se presenta en el municipio de Ricaurte, específicamente el manejo de residuos por cada unidad familiar, cree-

mos que siempre se han requerido métodos o alternativas tanto de educación como de aprovechamiento y generación de valor agregado que garanticen la continuidad del proceso de manejo adecuado de los residuos sólidos, acciones que podrían ser emprendidas por las instituciones gubernamentales o las empresas encargadas de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, pero al no ser así, es evidente que nosotros, como comunidad, debemos tomar cartas en el asunto porque directamente somos tanto los generadores del problema como también los afectados.

## Recomendaciones

Es de vital importancia que se actualice el Programa de Manejo Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) de acuerdo a la nueva situación ambiental y también al crecimiento poblacional que ha experimentado el municipio, y, principalmente, teniendo en cuenta que según esta investigación la población ha desarrollado un nivel de conciencia con el que se podrían adelantar grades proyectos para mitigar y, en lo posible, prevenir los impactos ambientales presentes y futuros que se estén desarrollando en el municipio de Ricaurte.

Es importante que las instituciones gubernamentales presentes en el municipio que estén involucradas de cualquier forma con las acciones relacionadas con el medio ambiente realicen un trabajo constante de educación con la población, fortaleciendo buenos hábitos en el manejo de los residuos.

De acuerdo con la experiencia realizada en la investigación, se observa una escasez de tecnificación para el aprovechamiento de residuos sólidos que maneja la empresa Ecoopar, por lo cual se les recomienda a los entes del Gobierno municipal evaluar la posibilidad de entrar a fortalecer esta área desde la creación y aplicación de normas tendientes a regular las acciones de la sociedad frente al medio ambiente, y que se den mejores alternativas de solución para optimizar la operación de la empresa, de manera que se vaya de la mano con el proceso de manejo de residuos sólidos que cada unidad familiar realice.

Generar programas para llevar a cabo el aprovechamiento por medio de la transformación de los residuos sólidos orgánicos que se recolectan en el municipio de Ricaur-

te, más exactamente en el perímetro urbano, como mecanismo para incrementar los ingresos económicos de la empresa Ecoopar y garantizar la continuidad en apoyo al proceso de manejo de residuos y contribuir a la conservación del medio ambiente.

La participación de la comunidad en cuanto al manejo de los residuos sólidos es un poco débil, considera que el problema compete quizá únicamente a la empresa o a la Alcaldía y, por lo tanto, la población no está representada en la toma de decisiones para solucionar los problemas relacionados con el manejo de los residuos. Muchos consideran que es obligación municipal proporcionar el servicio gratuitamente, ya que el servicio no es tan efectivo. De ahí que exista una actitud negativa de la comunidad, pero se cumple con el objetivo de recolectar los residuos generados por los habitantes.

Mediante la educación ambiental se pueden reducir los costos de recolección y lograr una mejor separación de los residuos. Creemos que debe invertirse e insertar los programas escolares formales en la educación ambiental, lo cual es muy acertado puesto que la educación sobre el manejo adecuado de residuos sólidos es un proceso a largo plazo que definitivamente debe iniciarse desde que comenzamos a tener uso de razón.



Fig. 1. Ubicación del municipio de Ricaurte en el departamento de Nariño.

La educación y conocimiento sobre la recolección y disposición final, la reducción de la generación, la recuperación y reutilización de los residuos sólidos por parte de los actores del proceso, autoridades competentes, productores, generadores y especialmente la comunidad, es el

camino correcto para lograr la sustentabilidad de los servicios de aseo urbano. Aunque es un proceso largo, sus resultados son garantizados, así lo confirman los logros obtenidos y en las iniciativas que se realicen y que sean implantadas. 🇨🇷

## REFERENCIAS

---

- Altieri, M. (2014). *Cartografía urbana esquema de ordenamiento territorial (EOT)*. Disponible en [http://en.wikipedia.org/wiki/Miguel\\_Altieri](http://en.wikipedia.org/wiki/Miguel_Altieri)
- Escalante J. (2014). *Estudio hidrológico para proyecto minero*. Argentina.
- Frers, C. (2010a). *Cuál es la importancia de la educación ambiental*. Argentina.
- Frers, C. (2010b). *La educación ambiental, un paso hacia el futuro*. Argentina.
- Frers, C. (2010c). *Principales problemas ambientales de la humanidad*. Argentina.
- Frers, C. (2009a). *El problema de los basurales a cielo abierto y cómo buscar una solución*. Argentina.
- Frers, C. (2009b). *Los problemas ambientales en las ciudades*. Argentina.
- Frers, C. (2009c). *En búsqueda de una educación ambiental*. Argentina.
- Frers, C. (2008). *La educación y la gestión ambiental*. Argentina.
- Ministerio de Desarrollo Económico. (2005). *Decreto 838 de 2005*. Disponible en <http://mindesarrollo.gov.co/documents>.
- Municipio de Ricaurte. (2015). *Plan de Desarrollo "Con tu mano y mi mano, vivir dignamente es posible"* Vigencia 2012-2015. Oficina Sisben Base de Datos Certificada.

• Un recorrido histórico por la salud en nuestra América  
y en Colombia

# POLEMICA



## RESUMEN

*La salud es un claro componente social en el cual se vislumbra la problemática conflictual entre la relación mercado-sociedad-Estado. La segunda mitad del siglo XX es primordial para entender la dinámica neoliberal actual en nuestra América y el mundo entero, que está en declive y que ha sido denominada por algunos autores como crisis civilizatoria. En este momento histórico el capitalismo adquiere un nuevo modo de acumulación a partir de la financiarización. El presente ensayo se ocupa de mostrar el comportamiento neoliberal del Estado colombiano dentro del contexto latinoamericano para atender la necesidad en salud de su población con base en las principales reformas realizadas a este sistema en el país desde la década del noventa, teniendo como referente la dinámica imperialista de la década del setenta en el siglo XX.*

### PALABRAS CLAVE:

*Salud, estado, mercado, financiarización, imperialismo, neoliberalismo, América, Colombia*

### KEYWORDS:

*Health, state, market, imperialism, neoliberalism, our America, Colombia.*

## ABSTRACT

*Health is a clear social component in which the conflicting problems between the market - society - state relationship can be seen. The second half of the twentieth century is fundamental to understand the current neoliberal dynamics in Our America and the entire world that is in decline and has been called by some authors as a civilization crisis. At this historical moment capitalism acquires a new mode of accumulation from financialization. The present essay aims to show the neoliberal behavior of the Colombian State within the Latin American context in order to attend to the health needs of its population, based on the main reforms made to this system in the country since the 1990s. Referring to the imperialist dynamics of the 1970s.*

Lyda Marcela Herrera Camargo

Administradora Pública y Especialista en Alta Dirección del Estado de Escuela Superior De Administración Pública - ESAP -  
Maestra en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad Nacional De Colombia.

# Un recorrido histórico por la salud en nuestra América y en Colombia

**E**s irónico que aunque hay tanta riqueza, avance tecnológico y conocimiento, cada vez haya más desigualdad en la tierra. Mientras que la sociedad actual ha hecho posible hacer constantes viajes al espacio, acercar la posibilidad de viajar a Marte, navegar por internet, tener carros, viajar en avión, entre otras muchas cosas fascinantes –sin contar la parte horrorosa, como el dinero que se destina para la guerra– cada año mueren 11 millones de niños por desnutrición o falta de atención médica oportuna para curar enfermedades que son curables, y hay alrededor de 2000 millones de personas que no tienen acceso a los servicios básicos de salud.

El acceso igualitario a la salud es un tema que ha adquirido cada vez más importancia en los escenarios académicos, políticos y sociales de la humanidad, dado que al parecer la brecha entre los que pueden acceder y los que no pueden tener servicios de salud cada vez es más grande.

La salud es sin ninguna duda un tema central y problemático en la relación compleja entre sociedad, mercado y Estado, ya que es la sociedad la que demanda o necesita tener salud. La sociedad saludable se requiere para mantener el mercado, y el Estado debe asegurar de alguna forma que la sociedad tenga salud.

Contemporáneamente, la salud adquirió protagonismo en el Estado de bienestar durante el siglo XX en el mundo occidental y, actualmente, en pleno siglo XXI, la salud hace parte de la política social<sup>1</sup> y específicamente del sistema de protección social<sup>2</sup>.



El presente artículo se ocupa de mostrar el comportamiento neoliberal del Estado colombiano dentro del contexto latinoamericano para atender la necesidad en salud de su población con base en las principales reformas realizadas a este sistema en el país desde la década de los noventa, teniendo como referente la dinámica imperialista de la década de los setenta del siglo XX.

El trabajo está estructurado en cuatro partes, la primera define los conceptos de salud y Estado, pero logra hacerlo solo de forma muy nimia, dejando esta tarea para otro trabajo de igual o mayor rigor académico, debido a la gran complejidad que estas dos nociones tienen. La segunda parte se encarga de dar una mirada al contexto latinoamericano desde la década de los setenta, con el fin de ubicar la dinámica social, académica y política respecto al tema de salud. La tercera parte se centra espaciotemporalmente en Colombia y las accio-

1. Entendida como política pública dirigida a satisfacer bienes como la educación, capacitación, recreación, cultura, deporte, vivienda, servicios públicos domiciliarios y protección social a la población que no puede acceder a estos bienes por sus propios medios adquisitivos.

2. Entendido como el sistema que conjuga acciones para atender los temas de enfermedades, envejecimiento, atención materno-infantil, desempleo y pobreza.



nes estatales a partir de la década del noventa hasta el día de hoy, desde un análisis de la puesta en marcha de sus políticas públicas en lo referente a la protección social en salud. La última parte se concentra en las conclusiones del trabajo.

Para tratar de analizar y comprender las acciones del Estado colombiano respecto a la salud de su población se debe tratar de realizar una aproximación conceptual de cada una de estas nociones, que de antemano y como se anotó anteriormente, son muy complejas y no se deberían definir de forma superficial o a la ligera. Teniendo claro el deber de realizar el tratamiento riguroso a estos dos conceptos, el presente trabajo está centrado en dos observables, de acuerdo con Zemelman (1987), uno es la salud desde las categorías salud pública, APS y medicina social, y el otro es el Estado.

En cuanto a la salud, para este trabajo se tomará la definición planteada por la OMS (Organización Mundial de Salud) en 1946, donde se precisa “como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades” (OMS). La salud pública por su parte, según la (PAHO) Organización Panamericana de la Salud, se dedica a tratar las enfermedades, afecciones y problemas que afectan

a la salud, y pretende proporcionar el máximo beneficio para el mayor número posible de personas. La APS (Atención Primaria de Salud), como su denominación lo indica, sugiere la asistencia esencial en el tema de salud, de forma asequible a toda la comunidad (Cérvas, 1987, p. 6).

El Estado, por otra parte, siguiendo la propuesta de Robert Jessop (2008), se entiende en el presente trabajo como una relación social que “no hace sino reflejar el resultado de los conflictos sociales (o de su ausencia)” (p. 25).

Una vez planteadas las bases conceptuales que rigen el presente trabajo, por lo menos en un primer momento, es importante señalar lo sucedido en nuestra América, como marco contextual, centrandolo un poco el contexto histórico en la década del setenta del siglo XX para entender la dinámica propia del Estado colombiano después del noventa en el tema que nos ocupa.

La segunda mitad del siglo XX muestra una dinámica bastante importante en la región de nuestra América<sup>3</sup>, en especial en la década setenta. Es una época bastante rica en términos de quehacer académico y de acción política desde las bases al poder; pero también es una década definitiva a la hora de la toma de decisiones por parte de la élite hegemónica del mundo occidental que direcciona el rumbo de nuestra región.

Florecen varias expresiones académicas críticas y de emancipación gestadas desde antes, por ejemplo, la teoría de la dependencia desde finales de los sesenta, la teología de la liberación, a partir de 1968, y la filosofía de la liberación, que comenzaría con la década del setenta.

En el tema de salud surge un importante movimiento que reivindica la medicina social<sup>4</sup> en Chile por parte de Salvador Allende, influenciado por el legado del médico Ernesto

3. La denominación nuestra América fue utilizada y desarrollada por José Martí en 1891, alude a nuestra región sin remitirse a aspectos de diferenciación (y trato excluyente) del resto del mundo como la raza (Afroamérica, Indias Occidentales, Indoamérica); la cultura (Nuevo Mundo, Latinoamérica); el idioma (Hispanoamérica); la zona continental (América del Sur, Suramérica, Sudamérica); o la colonización (Las Españas, Ultramar, Iberoamérica); sino que remite a nuestra región con sentido de apropiación y autonombamiento como bien lo propone Horacio Cerutti (2011), y se adopta en este artículo.

“el Che” Guevara, el médico Thomas McKeown, Michael Foucault, Ivan Illich y otros pensadores que contribuyeron al debate político de la época sobre el acceso a la salud. En Argentina, durante los años sesenta y setenta, se destacan las experiencias de Elsa Moreno, quien fue galardonada por los trabajos en la PAHO en programas materno infantiles en salud, y Carlos Alberto Alvarado, quien fue ministro de salud en Brasil y murió durante su exilio.

Gustavo Molina, exiliado en Colombia, médico y exponente importante en la reivindicación de la medicina social, desde la Universidad de Antioquia desarrolló experiencias similares a las chilenas en la medicina integral, destacándose la integración operacional de abajo a arriba, que encontró un ambiente propicio en el sistema nacional de salud colombiano en 1975.

Visiones alternativas sobre el desarrollo a escala humana cuestionan en este momento histórico los resultados del desarrollo en la población mundial, reclamando en el desarrollo primero las personas y restando las diferencias e inequidades entre y dentro de los países, “más evidentes si se comparan las condiciones de salud”, como lo afirma Amartya Sen (2002, p. 26).

Paradójicamente, al lado de estas expresiones académicas, sociales y políticas de emancipación en nuestra América, que intentan proponer soluciones a la realidad cercana de desigualdad, en el ámbito mundial se comienzan a impartir algunas directrices que dan un viraje a la política, re direccionan la economía e impactan en la sociedad, de acuerdo al pensamiento político dominante. Se estaba generando una nueva forma de acumulación, el capitalismo adquiría una fuerza imponente e imperial en nuestra América, que abría las puertas a la globalización y llegaría a hacer girar en torno a sí el ámbito político y estatal (Bambirra, 1978).

En 1971 se daba inicio a una nueva forma de acumulación del capital: la financiarización, protagonizada por la especulación del dinero tras la ruptura del acuerdo Bretton Woods en el gobierno Nixon en Estados Unidos, el cual respaldaba el dólar con el patrón oro. La financiarización se convierte en un proceso económico y político donde la forma financiera del capital impone rango y función a la forma productiva del capital.

En el ámbito político, este proceso actúa sobre el Estado redefiniendo su campo de intervención, define sus prioridades y objetivos en la política económica, al disminuir sus funciones de planificador del equilibrio y del crecimiento sectorial, para también apoyar las gigantescas fusiones que llevan a cabo las empresas transnacionales, sentando las bases de la nueva propiedad capitalista y, con ello, de la estructura de la división social del trabajo. Financiariza la política social, transformando las regulaciones sociales, y actúa sobre la estructura productiva de la sociedad abriendo las puertas a la globalización (Lopez & Martínez, 2008).

El Estado, deja de ser populista-desarrollista latinoamericano (Modonesi, 2005), o nacional-populista (Petras, 2006) para volver su poder a proteger las instituciones financieras, respetando la lógica de financiarización. El accionar público, a partir de un estudio realizado por la naciente comisión trilateral (Estados Unidos, Japón y Europa) en 1973, se orienta con base en los nuevos lineamientos del “buen gobierno” con aspectos que ahora incentivarían la anhelada “democracia” mediante la gobernabilidad y la gobernanza, lo que se reflejaría con políticas públicas cada vez menos enfocadas en el bienestar social y cada vez más centradas al lucro de la prestación de servicios sociales. Así también surgen discusiones en torno a la crisis o desaparición del Estado y comienza a tener más relevancia el Gobierno como foco de análisis.

Todas estas instauraciones se comienzan a generar en la década del setenta desde los Estados Unidos y Europa, y empiezan a irradiarse al resto del mundo, incluida nuestra América, mostrando claramente una dinámica imperialista.

La oleada neoliberal no se asentó pacíficamente en la región, el dominio imperialista primero hizo uso del autoritarismo y las dictaduras como supuesta transición a las democracias, y luego se asentó mediante Gobiernos facilitadores del proyecto neoliberal por medio de Gobiernos constitucionales. Es durante este espacio temporal que triunfa el

4. La Medicina Social, con un enfoque más político, es crítica de la Salud Pública por su “proyección elitista e idealista y su énfasis tecnocrático y estatalista, así como su vocación conservadora”, entendiéndole que la enfermedad está relacionada con los “problemas sociales” y que el Estado debería intervenir activamente en la solución de los problemas de salud (Granda, 2004).



neoliberalismo sobre los movimientos anti-capitalistas, debilita la política desde abajo y acentúa en el ámbito social “un crecimiento del conservadurismo, el conformismo y la apatía frente a un statu quo que aparece o es presentado como inmutable” (Modonesi, 2005, p. 143).

Todos los cambios sociales que se estaban gestando desde las bases populares y académicas fueron acallados con terror por medio de dictaduras apoyadas por Estados Unidos. En el tema de salud, importantes pensadores y médicos que hacían parte del movimiento de la medicina social tuvieron que exiliarse en otros países, como es el caso de Hugo Behn, director de la Escuela de Salud Pública de Chile en 1973, exiliado en Costa Rica; Arturo Jirón Vargas, ministro de Salud en el gobierno de Allende, exiliado en Venezuela; Gustavo Molina, exiliado en Colombia, y Carlos Alberto Alvarado, quien fue ministro de salud en Brasil y murió durante su exilio.

En el caso de Colombia, la persecución fuerte de los movimientos sociales y de bases se realizó durante los años ochenta; las decisiones políticas que en adelante se tomaron respecto a salud, muestran el rumbo que tomó toda esta implementación del proyecto neoliberal en el país (Katz, 2008).

Antes de la reforma al sistema de salud en Colombia, en los años noventa, se adoptó la propuesta del profesor Gustavo Molina como política de salud en el Departamento del Valle. Pero, a la par, se cerraba el hospital universitario San Juan de Dios en Bogotá, símbolo de la salud pública e investigación científico-médica, defendido en los setenta por decanos y estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia, entre los que estuvo Guillermo Fergusson Manrique, decano de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia, quien hasta su muerte en 1978 defendió este hospital (Apráez, 2009).

Con la reforma constitucional de 1991, acción que se extendió en los países latinoamericanos luego de las dictaduras, se adoptó un molde constitucional que aseguraría la democracia (y la puesta en marcha de políticas neoliberales) en la región.

Mientras que se definía la reforma constitucional y se reglamentaba cada uno de los temas, se realizaron otras acciones que impulsaron enfoques unidos a la promoción de salud, como la realización de eventos que con-

taron con la participación del sector privado como la Fundación para la Educación Superior (FES), la olvidada Declaración de Bogotá, firmada por los alcaldes de Bogotá, Cali, Bucaramanga y Medellín en el Seminario Nacional de “Atención Primaria y promoción de la salud”, realizado en Pereira en Septiembre de 1991, donde se propuso la conformación de la Red Nacional de Atención Primaria en Salud. En 1992, la Conferencia de Promoción de Salud y Equidad de Bogotá, liderada por Helena Espinosa de Restrepo (alumna de Santiago Rengifo), fue apoyada por el Ministerio de Salud de Colombia, con la participación de otros países latinoamericanos.

Pero todas estas prácticas llevadas a cabo en defensa de la salud fueron olvidadas en 1993, cuando el ministro de salud de la época, Juan Luis Londoño, lideró la reforma a la salud, que fue presentada en ponencia por el senador Álvaro Uribe Vélez y aprobada el 23 de diciembre de ese año mediante la Ley 100 de 1993, desmontando el pasado sistema estatal de servicios de salud e implantando un nuevo modelo inspirado en las directrices del Banco Mundial.

Este nuevo modelo estructurado en la Ley 100 se caracterizó básicamente por tres elementos: un primer elemento fue el aumento de los recursos destinados a salud. Un segundo fue la apertura de la posibilidad de la creación de empresas privadas interesadas en administrar las cotizaciones de los contribuyentes y los subsidios estatales a los más pobres. Un tercer elemento importante fue el fortalecimiento del aseguramiento de la población colombiana y la diferenciación de los paquetes de prestación de servicios en salud, de acuerdo a la modalidad de ingreso a los servicios de salud (contributivo o subsidiado).

Los elementos de la reforma separaron las competencias del Estado y el sector privado; segmentaron la población objeto de la prestación de los servicios entre personas con capacidad de pago en el régimen contributivo, y personas sin capacidad de pago en el régimen subsidiado; y diferenciaron los paquetes de prestación del servicio, según el segmento de la población al que pertenecía cada persona.

La Ley 100 de 1993 aceptó de tajo los supuestos de la ineficiencia y corrupción del Estado, propios de la propaganda llevada a cabo por el estudio de la comisión trilateral sobre el buen gobierno en 1973, también

influenciado totalmente por las políticas impartidas en el consenso de Washington en 1989 y del Banco Mundial; donde en oposición al desempeño del Estado, el mercado mostraría eficiencia y calidad en la prestación de los servicios a su cargo.

Por lo tanto, no se realizaron estudios específicos del perfil epidemiológico ni análisis apropiados de costo-efectividad que soportaran técnicamente el tipo y alcance de los servicios requeridos. Como no existían tales estudios, al comenzar a implementarse este modelo surgió un conflicto de intereses alrededor de las obligaciones reales de las aseguradoras, la responsabilidad por los servicios de salud pública y el valor de la póliza, dando lugar a un sinnúmero de barreras que les impidieran a los usuarios<sup>5</sup> el acceso oportuno a los servicios.

La discusión en el contexto político se centró en la responsabilidad de los actores frente a las demandas de servicio, desplazando el interés por la salud pública y el derecho a la salud, con ello se mostró que:

el predominio de la racionalidad económica se impuso como la única forma de entender y atender la salud. Prácticas especialmente importantes para proteger la salud colectiva, como los programas de control de TB, malaria, hipertensión y salud materno infantil fueron pasando a un segundo plano mientras se definía si eran o no atractivos para el mercado. (Gómez, 2010, p. 201)

En el año 2000, la OMS (Organización Mundial de la Salud) declaró los supuestos de la política “salud para todos”, elaborada desde 1977 con base en el movimiento de medicina social para la APS (Atención Prioritaria en Salud), donde se considera la salud como un derecho fundamental de la persona, con fundamento en los principios de justicia social los cuales son aceptados por los países miembros como base para elaborar las políticas públicas en el siglo XXI.

En Colombia durante el año 2007 se reforma la Ley 100 de 1993 con la Ley 1122, pero apenas se nombra la atención primaria

en salud, y más bien se consolida el modelo del aseguramiento, donde se vuelve a hacer énfasis en la diferenciación de paquetes de servicios dependiendo del nivel económico o de la capacidad de pago de las personas.

En el año 2009, dieciséis años después de ser implementada la Ley 100, bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el mismo que presentara en el Congreso de la República dicha reforma, con Diego Palacio de ministro de la Protección Social, se declara la emergencia social en salud, justificándola como un problema de “sostenibilidad financiera” donde

se constata que el gasto en salud aumenta cada vez más, sin alcanzar los resultados prometidos; que los recursos disponibles no fluyen porque cada agente, incluido el Estado, trata de gastar menos y obtener más provecho; y que los aportes y los impuestos disponibles no alcanzan para lograr la cobertura universal del aseguramiento, siempre aplazada. (Gómez, 2010, p. 93)

Por esa razón se emitieron quince decretos extraordinarios con fuerza de ley.

Uno de los decretos, el 4975 de 2009, puso en evidencia la corrupción dentro del sector, mencionando que alrededor de la salud se habían instalado muchos negocios lucrativos: aseguramiento, provisión de servicios, suministro de medicamentos y otros insumos, dotación mantenimiento y publicidad.

Entre las acciones que se quisieron implantar por medio de la emergencia social se destacan: el incremento en el impuesto a los cigarrillos, cerveza y juegos de azar, para pagar los servicios que se demandarían por fuera del POS. La centralización de los recursos públicos del régimen subsidiado, para evitar la corrupción en el nivel municipal y concentrar en el gobierno central su asignación. El traspaso a la ciudadanía de la obligación de demostrar su capacidad de pago, dejando por fuera una cantidad aún indefinida de “prestaciones excepcionales en salud”.

El control en ciertos precios de medicamentos, aquellos que las aseguradoras y la industria farmacéutica recobró al Fosyga. Reglas a los hospitales para garantizar la eficiencia y así asegurar hacerlos lucrativos. Someter el criterio de médicos y odontólogos

5. Al tener en cuenta la nominación que a partir de esta reforma adquieren las personas que acceden a los servicios de salud, ahora denominados usuarios o clientes.

gos a la evidencia científica, mermando su criterio profesional y sancionando las decisiones de estos profesionales que tuvieron que ver con la especificidad de los enfermos. Establecimiento de plazos perentorios para el pago de deudas y el flujo de recursos y así hacer segura y atractiva la inversión privada.

En un mes, el Gobierno propuso estas reformas en quince decretos, de los que paradójicamente, la Corte Constitucional declaró inconstitucional el Estado de emergencia en salud, pero dio vía libre a las reformas que estaban incluidas allí. Es decir, que aunque declaró el Estado de emergencia en salud inconstitucional, formalmente, en la práctica se llevó a la realidad.

Para el año 2011, bajo el gobierno de Juan Manuel Santos, se comienza a hacer uso de las reformas nuevamente, en concordancia con la política de “salud para todos”, mediante la Ley 1438 para decidir un “plan de beneficios universal”, el presidente promete que

todos los colombianos van a ser atendidos por toda enfermedad, se les garantizará a los médicos su autonomía y se les dará la oportunidad de ser los autorreguladores [...] además se aumentará la vigilancia a las Entidades Promotoras de Salud, para que cumplan los protocolos médicos y de atención a los pacientes. (Diario El Universal, 2011)

Seguidamente, la nueva ministra de salud expone que el propósito del Gobierno es

La idea es volver a lo fundamental, volver a poner a la salud pública en el lugar que merece, volver a los elementos esenciales que determinan el curso de la vida (de las personas) [...] por qué no hablo del tema financiero, si los problemas del sector en este aspecto son evidentes, y es porque creemos que para poder ganar en resultados en salud, y lograr que el sistema tenga menos costos, el tema de la prevención es fundamental. No hacerlo puede tener muchos más costos. (Redacción Salud, 2012)

Las preguntas que surgen en torno a la salud, teniendo en cuenta las acciones del Estado al respecto, son entre otras ¿Cuál es realmente la lógica que mueve las acciones políticas del Estado Colombiano en salud? ¿Toda la región de nuestra América tiene el mismo proyecto político en cuanto a la salud? ¿Hay alternativa posible? ¿Es de alguna

forma posible pensar en salud para todos? ¿Es posible pensar en una Colombia diferente, más equitativa, menos desigual?

Analizando las acciones emprendidas en el país respecto al tema de la salud, durante los últimos cuarenta años, se muestra un proyecto político ceñido a las políticas neoliberales, consolidando la política de aseguramiento, que consiste en asegurar el acceso a los servicios de salud, condicionándolos a la obligación de cotizar a un sistema de seguridad social. Por otro lado y para el segmento de la población que no puede acceder a los servicios de salud porque no tiene la capacidad de pago, –resultado del desempleo estructural del modelo económico característico y cada vez más agravado del capitalismo–, sigue la modalidad de un modelo de protección social de modo asistencialista, que se da como favor bajo condiciones de pobreza, y que hasta ahora ha sido utilizado para manipular de forma clientelar, a la población pobre.

Las acciones que ha emprendido el Estado están dirigidas a la rentabilidad de las transacciones más que a la prevención de enfermedades o al acceso a la salud para todas las personas, y las reformas que se han realizado insisten de manera irreflexiva en manejarlas como mercancías, haciéndolas atractivas para el inversionista.

El modelo implantado en Colombia asume que los servicios de salud son y deben manejarse como mercancías sujetas a transacciones, las cuales deben a su vez generar utilidades. Para maximizar sus utilidades, las aseguradoras aplican diferentes estrategias que los teóricos del modelo

Foto 1. Situación actual en hospitales y clínicas de Colombia. Foto de Vanguardia Liberal, Bucaramanga.



asumen como “incentivos perversos” y que presentan como casos excepcionales; entre ellas la evasión de responsabilidades (negación de servicios), la elusión de obligaciones (aplazamiento de servicios), la selección adversa, y la industrialización de los servicios basada en criterios de contención de costos. (Cómez, 2010, p. 205)

Por otra parte, antes los profesionales de la salud eran empleados públicos, ahora se convirtieron en empleados y contratistas de las aseguradoras, y la práctica médica quedó atrapada en el contenido de los planes de beneficio y las guías de manejo cuyo contenido era controlado y auditado por las mismas aseguradoras.

En este contexto, las acciones dirigidas a la protección de la salud y al control de los riesgos, como objetivos centrales del servicio, pasaron a un segundo plano. Se debilitó el Estado dejándole sólo el trabajo de regulador y se fortaleció el sector privado, dejando a las aseguradoras el trabajo de ser administradoras, prestadoras y controladoras del sistema.

Un ejemplo del fortalecimiento y de lo lucrativo del “negocio de la salud” dado por parte del Estado al sector privado se puede inferir fácilmente con la aseguradora Saludcoop, que en sus primeros 16 años de operación multiplicó 176 veces su tamaño, llegando a ocupar el número 18 dentro del ranking de las mayores empresas del país.

Por otra parte, se segmentó la población según su capacidad de pago, aumentando la brecha de desigualdad; se crearon dos tipos de población y paquetes de servicios, la población de primera categoría, la cual puede pagar por los servicios de salud, y las personas de segunda categoría, quienes tienen menos beneficios por no tener capacidad de pago “El país aceptó muy pronto, y sin un debate profundo, la propuesta de diferenciar los planes de beneficio reconociendo a los más pobres una protección menor” (Cómez, 2010, p. 208). Esta distinción aparece hasta el día de hoy.

Esta es clara muestra de la aceptación a rajatabla de las políticas implantadas por el neoliberalismo, cuya premisa es que no es competencia del Estado garantizar el bienestar de los individuos salvo en casos extremos y sólo transitoriamente, sino que es una

responsabilidad de los propios individuos, bajo el influjo del paradigma de

limitadas intervenciones gubernamentales [que] estén siempre presididas por una voluntad privatizadora, [...] desde la tercerización, hasta el financiamiento a entidades privadas, las ONG, [...] pasando por esquemas en los que se subsidia módicamente a los beneficiarios para que, con los vouchers [en nuestro caso régimen subsidiado, SISBEN], elijan al actor privado [IPS menos mala] que habrá de satisfacer sus necesidades. (Boron, 2009, p. 64)

En cuanto a la dinámica de la región, es necesario hacer aclaraciones respecto a los regímenes existentes en los diferentes países. Claudio Katz (2008) identifica tres clases de regímenes políticos en la región nuestroamericana, partiendo del análisis de Gobiernos específicos, que marcan una misma línea tendencial, aunque los mandatarios en algunos casos han cambiado: una postura particularmente conservadora, seguidora juiciosa del orden neoliberal; otra postura neodesarrollista, caracterizada por Gobiernos de centroizquierda, y una última postura nacionalista, más radical y anticapitalista. Sin embargo, y teniendo en cuenta estas tres posturas, el autor advierte que en los tres casos, y se podría decir también en las tonalidades que estos tres arquetipos puedan presentar, se conserva y preserva el Estado capitalista.

Específicamente en cuanto a la salud, Atilio Boron (2009) afirmaría al respecto que en las “democracias latinoamericanas”<sup>6</sup> no figura la salud como una necesidad sino más bien está vigente “la necesidad de atraer capitales, nacionales y extranjeros, y de seducirlos con políticas cuya contrapartida es el deterioro de las condiciones de vida de la población” (p. 70).

Colombia, con un régimen que fácilmente se puede ubicar dentro de la postura conservadora, ofrece cierta excepcionalidad en

6. El único país que podría ser analizado de forma diferente en el tema salud es Cuba: Cuba tiene un caso sui generis en la región que muestra la diferencia en la inversión en salud, por ejemplo, el rendimiento de los deportistas en los juegos olímpicos de Grecia 2004, totalmente diferentes y positivos con relación a los demás países de la región. La tasa de mortalidad infantil en Cuba, otro ejemplo, es muy inferior a los demás países, solo comparable con la de Estados Unidos, cuna de la ciencia y tecnología resultado del desarrollo capitalista llevado a su máxima expresión, con una tasa de mortalidad en menores de un año de 6 por mil, según un estudio de la Unicef del 2007.

el contexto latinoamericano, mostrando expresiones de la configuración que el capitalismo está haciendo en el ámbito mundial, es decir, un intenso proceso de neoliberalización, claramente inmerso en la producción de una nueva geografía mundial y regional del capital, acompañado de una progresiva militarización de la sociedad y de la vida, y sustentado en un creciente autoritarismo, así como en una organización criminal y mafiosa del ejercicio del poder y la dominación. (Estrada, 2009, p. 14)

La situación de desigualdad en el acceso a la salud no solo se vive en Colombia y mucho menos el único tema de discusión es la salud. Hoy asistimos a la, quizá, mayor crisis de todos los tiempos. Esta crisis se ha definido como: crisis bancaria, crisis financiera, crisis global, fracaso del neoliberalismo, etc., pero la que más preocupa es la que la nombra una crisis civilizatoria, donde no solamente el capitalismo está condenado a muerte (ojalá así sea), sino también la humanidad, ya que se vislumbra en el futuro cercano un horizonte que no puede seguir manteniendo los ritmos de gasto y arrasamiento de la naturaleza si la situación continúa como está ahora. Es una crisis cabal, en el ámbito económico en general, no sólo financiero, donde se suman la crisis energética, crisis alimenticia, crisis hídrica, crisis ambiental y el trastorno climático<sup>7</sup>; que se refleja de forma contundente en el campo social (como se ha mostrado a lo largo del presente). Es decir, el panorama no es nada alentador.

Los científicos sociales, teóricos y pensadores advierten, sin ningún temor, lo que se le avecina a la humanidad, pero no solo desde una mirada profetizadora de un hecho inmune a toda intervención, sino que, contrario sensu, se pretende impartir un llamado de alerta para despertar a la humanidad del aletargo ideológico que lo ha invadido.

A este respecto se encuentran varias actitudes propositivas: algunas aceptan que “dentro de las limitaciones que plantea la globalización neoliberal, hay alternativas. [...] un mundo globalizado no tiene por qué ser necesariamente un mundo capitalista y neoliberal” (Estrada, 2009, p. 56). Se destacan los

esfuerzos de países como Cuba, Venezuela, Ecuador y Bolivia insumos que podrían llevar a un nuevo socialismo. Otras, posturas afirman que el cambio solo es posible desde la sublevación de la sociedad, “depende de hasta qué punto el conjunto de la población diga: ‘Hasta aquí hemos llegado; ¡hay que cambiar el sistema!’” (Harvey, 2009, p. 39). Pero, sin importar el punto de origen del cambio, las posturas académicas, coinciden en la necesidad (urgencia) de terminar el modo de producción y la civilización capitalista (que está extinguiendo la posibilidad de vida a mediano y largo plazo en la tierra), y con esos la ideología neoliberal.

## Conclusiones

Muchos teóricos de diferentes disciplinas, desde finales del siglo XX y ahora en el siglo XXI, advierten una crisis del sistema económico dominante en el mundo durante los últimos quinientos años: del capitalismo. Esta crisis capitalista irradia todas las consecuencias nefastas que en el transcurrir histórico su actuar ha ido dejando en los ámbitos social, político, ambiental, económico obviamente y, cultural; lo que ha llevado a plantear a autores como Renán Vega que esta crisis es una crisis civilizatoria, donde no solo está amenazado totalmente el sistema capitalista, sino la humanidad entera, por la gran destrucción que se ha hecho a la naturaleza de la tierra.

La segunda mitad del siglo XX es primordial para entender la dinámica neoliberal actual en nuestra América y del mundo entero que está en declive. En este momento histórico el capitalismo adquiere un nuevo modo de acumulación a partir de la financiarización. El proyecto neoliberal, por su parte, totalmente ligado a lo anterior, se acentúa en la política mediante lineamientos de una enmascarada democracia, con etiquetas como buen gobierno, gobernabilidad y gobernanza, pero con prácticas crueles como los Gobiernos autoritarios y dictatoriales que sirvieron de transición a la enmascarada pero anhelada democracia.

En la década del setenta del siglo XX, específicamente, se da un punto de quiebre que marca un redireccionamiento en el ámbito mundial de la política y la economía basada en el posicionamiento y extensión del capitalismo, mediante la puesta en marcha del neoliberalismo y del imperialismo. Esta situación arrasa de alguna forma la movilización social, intelectual y política que se estaba ya

7. Para ampliar ver: Cantor (2009). Todo lo anterior repercute también y se ve reflejado en los cambios “no naturales” del clima: deshielo de grandes nevados en América del Sur, que son fuente de agua dulce para el planeta; el descongelamiento de los polos, mayores temperaturas en el planeta, etc.

gestando desde la década del sesenta, y hace que la mayoría de la población acepte casi hipnotizada (o aterrorizada), el proyecto político del neoliberalismo.

La salud es un claro componente social donde se vislumbra la problemática conflictual entre la relación mercado-sociedad-Estado. La salud muestra la brecha irreconciliable entre las personas, pues cada vez son menos quienes tienen la posibilidad de pagar el acceso a este servicio, y las personas, que el mismo sistema capitalista ha sacado del mercado y no tienen capacidad de pago para acceder al mismo.

El Estado en la región americana, a excepción de Cuba, se ha caracterizado por mantener esta relación conflictual de alguna forma regulada, no para el beneficio de la sociedad, sino en beneficio de ese nuevo campo de mercado que ha privilegiado al sector privado capitalista. Queda de alguna forma respondida implícitamente la gran pregunta de ¿A dónde van los recursos cada vez más crecientes destinados a la salud? que nunca alcanzan para asegurar a la totalidad de población y mucho menos alcanzan para cubrir un mínimo de atención, como es la APS, por ejemplo.

La salud se encuentra en un lugar común con las demás políticas sociales, donde los problemas estructurales giran en torno a los siguientes componentes, tal como lo enuncia Atilio Boron (2009): 1) Mala distribución y baja cobertura de los programas sociales. 2) carácter insolidario de los esquemas de seguridad social, que excluye a los no contribuyentes, en condiciones en que la mayoría de la población económicamente activa de la región se desempeña en la informalidad, la precarización laboral o el trabajo "en negro". 3) Existencia de una antidemocrática estratificación de los beneficiarios de la seguridad social y la protección médica según el valor de las contribuciones aportadas. 4) Ausencia de protección económica en situaciones de desempleo. 5) Inadecuada financiación existente para estas rudimentarias políticas sociales.

Sin embargo, queda por estudiar de forma detallada la dinámica de las nuevas tendencias políticas en el siglo XXI, denominadas por Katz (2008) como neodesarrollistas y nacionalistas, en cuanto al peso que el papel del Estado, si se quiere de regulación, le da a la sociedad o al mercado, teniendo claro, que, según el mismo

autor, no se sale de los parámetros capitalistas y neoliberales.

Colombia, por otro lado, es un caso que no puede tener el mismo tratamiento, su tendencia conservadora dominante, ha facilitado la implementación del proyecto neoliberal, haciendo caso de las políticas imperialistas de Estados Unidos. Así lo muestra la implementación del sistema de protección social en salud desde la década de los noventa.

El Estado colombiano ha puesto más peso en beneficiar el lado del mercado, en detrimento de la sociedad, en cuanto al tema de salud, como lo muestra la Ley 100 de 1993, que abre el mercado en salud para el sector privado, diferenciando la población que podía acceder al servicio pagando y la población incapacitada económicamente para hacerlo y, diferencia los servicios prestados a cada una de las poblaciones, según su capacidad de pago, creando una gran brecha de inequidad social.

Subsecuentemente, las reformas al tema de la salud (en el 2007 y en el 2011), como la declaración del Estado de emergencia en salud durante el año 2009 y los decretos con fuerza de ley propuestos en ese momento, no tuvieron como objetivo solucionar los problemas estructurales del servicio nacional de salud, sino más bien reafirmar la política neoliberal que ya se había implantado años atrás.

El reto del Estado, y más de la sociedad, es desmontar un negocio muy lucrativo alrededor de la salud que puede superar los 37 billones de pesos, lo cual no es tarea fácil, ya que para las aseguradoras sería poner fin a su consecución de lucro.

Queda también por estudiar a profundidad los conceptos problemáticos de salud y Estado y la relación conflictual entre los dos de manera rigurosa, determinando las transformaciones que ha sufrido esta relación a nivel histórico y cuál ha sido la influencia del mercado, para determinar realmente el papel del Estado, de la sociedad y del mercado en la actualidad, y cuál debe ser el arquetipo a seguir. Además, verificar el metarrelato de la salud pública y de la atención primaria de la salud, desde la medicina social (mencionada de manera superflua en el presente trabajo), y la nueva propuesta de la medicina comunitaria. ♦

## REFERENCIAS

- Apráez, G. (2009). *La medicina social y las experiencias de atención primaria de salud (APS) en Latinoamérica: historia con igual raíz*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Bambirra, V. (1978). *Teoría de la dependencia una anticrítica*. México: Serie Popular Era.
- Boron, A. (2009). *Socialismo siglo XXI ¿hay vida después del neoliberalismo?* Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- Cantor, R. V. (2009). Crisis de la civilización capitalista: mucho más que una breve coyuntura económica. En J. Estrada, *Crisis capitalista, economía, política y movimiento* (pp. 72 - 79). Bogotá : Colección K Movimiento.
- Cerutti, H. (2011). *Doscientos años de pensamiento filosófico nuestroamericano*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Diario El Universal. (13 de 08 de 2011). *Gobierno reestructurará el sector Salud*. Recuperado el 16 de 06 de 2014, de Diario El Universal: [www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/gobierno-reestructurara-el-sector-salud-38019](http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/gobierno-reestructurara-el-sector-salud-38019)
- Estrada, J. (2009). *Crisis capitalista. Economía, política y movimiento*. Bogotá: Colección K movimiento.
- Gérvás, J. (1987). *Acerca de la atención primaria y de los registros en los sistemas de registro en la atención primaria de salud*. Madrid.
- Gómez, R. D. (2010). *Las voces críticas desde la academia sobre la emergencia social en salud*. Bogotá: Cuadernos del Doctorado. Universidad Nacional de Colombia.
- Granda, E. (2004). Mesa redonda: Alames: Veinte años. Balance y perspectiva de la Medicina Social en América Latina. *Lima: IX Congreso Latinoamericano de Medicina Social. La Salud: un derecho a conquistar*.
- Harvey, D. (2009). ¿Estamos realmente ante el fin del neoliberalismo? La crisis y la consolidación del poder de las clases dominantes. En J. E. Compilador, *Crisis capitalista, economía, política y movimiento* (pp. 37 - 50). Bogotá: Colección K movimiento.
- Jessop, R. (2008). *El futuro del Estado Capitalista*. Madrid: Editorial Los libros de la Catarata.
- Katz, C. (2008). *Las disyuntivas de la izquierda en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburgo.
- López, M., & Martínez, E. (2008). *Políticas sociales de bienestar y género*. Bogotá: ESAP.
- Modonesi, M. (2005). "¿Dónde quedó la política en América Latina?". *Poder y política en América Latina*. México: Siglo XXI.
- OMS. (s.f.). *Organización Mundial de la Salud*. Recuperado el 16 de 06 de 2014, de Programas y Proyectos: <http://www.who.int/peh-emf/research/agenda/es/index.html>
- PAHO. (s.f.). *La violencia, un problema mundial de salud pública*. Recuperado el 16 de 06 de 2014, de Organización Panamericana de la Salud: [http://www1.paho.org/Spanish/AM/PUB/capitulo\\_1.pdf](http://www1.paho.org/Spanish/AM/PUB/capitulo_1.pdf)
- Petras, J. (2006). *Imperio con imperialismo. La dinámica globalizante del capitalismo neoliberal*. México: Siglo XXI.
- Redacción Salud. (25 de 01 de 2012). *Ministra de Salud dice que hará énfasis en prevención de enfermedades*. Recuperado el 16 de 06 de 2014, de El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11002083>
- Sen, A. (2002). ¿Por qué la equidad en salud? *Revista Panamericana Salud Pública, 11*.
- Zemelman, H. (1987). *Conocimiento y sujetos sociales. Contribución al estudio del presente*. México: Editorial Jornadas 111.

• Leyendo a Juan Carlos Ruiz Vásquez: los límites del poder  
de los mandos medios

# POLEMICA



## RESUMEN

*El profesor Juan Carlos Ruiz Vásquez elaboró unas reflexiones sobre el poder en las organizaciones. Sus estudios comprendan tanto la administración de empresas como la administración pública. Examina la evolución de la representación del poder en la teoría de las organizaciones, lo mismo que otras contribuciones que van de la perspectiva estructural a la de interacción entre individuos. La evolución de la teoría del actor estratégico conduce a Ruiz Vásquez a plantear su propio análisis de actores y reglas en las organizaciones gubernamentales que le condujo al concepto de los "límites del poder de los mandos medios". Observó cómo la selección de los funcionarios públicos resulta de procesos por fuera de la organización como las relaciones con grupos políticos y el apoyo electoral.*

### PALABRAS CLAVE:

*Organizaciones, administración, política, poder político, actor estratégico, mandos medios*

### KEYWORDS:

*Organizations, administration, politics, political power, strategic actor, middle managers*

## ABSTRACT

*Professor Juan Carlos Ruiz Vásquez elaborated some reflections on power in organizations. His studies include both business administration and public administration. It examines the evolution of the representation of power in the theory of organizations, as well as other contributions ranging from the structural perspective to that of interaction between individuals. The evolution of the strategic actor theory leads Ruiz Vásquez to propose his own analysis of actors and rules in governmental organizations, which led him to the concept of the "limits of the power of middle managers". He observed how the selection of public officials results from processes outside the organization, such as relations with political groups and electoral support.*

Raúl Lazala Silva

Docente de la Escuela Superior de Administración Pública  
Estudiante Maestría de Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana  
Correo: lazalaraul@hotmail.com

## Leyendo a Juan Carlos Ruiz Vásquez: los límites del poder de los mandos medios



Foto 1. Juan Carlos Ruiz Vásquez.

La cuestión del poder es el tema central de los estudios políticos. El acercamiento que el campo disciplinar ha hecho a la conceptualización del poder se ha centrado principalmente en cuál ha sido la génesis, la fenoestructura, la fenoproducción y la magnitud del poder estatal y de las relaciones entre Estados. No obstante, cuando desde el análisis de las políticas públicas se pone el énfasis en observar y comprender al “Estado en acción”, el campo se amplía considerablemente hacia el análisis del ejercicio de poderes y micropoderes dentro de las organizaciones que constituyen la muy compleja maraña de entidades que intervienen en la esfera de lo público.

Al examen de las reflexiones sobre el poder en las organizaciones dedica el profesor Juan Carlos Ruiz Vásquez una elaborada ponencia presentada en julio de 2002 en el XV Congreso Mundial de Sociología, la cual fue publicada por el Centro de Estudios Políticos e Internacionales de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario en noviembre de 2004, con el nombre de Nuevas fronteras del poder de las organizaciones.

Las perspectivas de Ruiz Vásquez son variadas: no es casual que sus estudios com-

prendan tanto la administración de empresas como la administración pública. En buena parte, son las ciencias administrativas las que han llenado lo que podría afirmarse como cierta falta de interés de la politología en profundizar sobre los mecanismos de poder en las organizaciones, a pesar de que el “buen gobierno” cruza por ellas para la toma de medidas concretas, prácticas y eficientes, en el marco de procesos con cada vez mayor diversidad de tipos y vínculos institucionales.

Ruiz Vásquez realiza un examen cuidadoso de la evolución de la representación del poder en la teoría de las organizaciones, que se ha movido, como la mayor parte de los debates en ciencias sociales, entre las perspectivas de estructura social vs. las de interacciones entre los individuos, como variable principal para comprender la naturaleza de los hechos sociales. Aparentemente, en la teoría de las organizaciones este debate se ha zanjado a favor de las corrientes funcionalistas que se apoyan en la segunda de las perspectivas antes mencionadas, que han desarrollado los conceptos del actor, las zonas de incertidumbre en las organizaciones que dan espacio de libertad relativa a los actores, el “ejercer poder” (con base en la distribución inequitativa pero atomizada de los recursos que cada actor logra controlar) más que el “tener poder” (condición que se

desprende de la estructura social), las arenas y juegos de actores, la contingencia y disminución de importancia de la regla y la organización en sí misma como factores explicativos de las representaciones de poder en ella, la “desaparición” del poder latente por la observación del poder manifiesto en los juegos de actores.

Sin embargo, Ruiz Vásquez se separa de unirse a la declaración de victoria definitiva de estas ópticas que él engloba en el “análisis del actor estratégico” (o, resumidamente, “análisis estratégico” para reconocer las interacciones de poder de múltiples actores), cuyos autores más representativos son Crozier y Friedberg, y se inclina por los esfuerzos, algo venidos a menos en el tiempo en que escribe (últimos años del siglo XX, primeros años del siglo XXI), de construir teorías que logren conjugar las perspectivas de las interacciones de los actores con las estructurales en el estudio de las representaciones de poder en las organizaciones, esfuerzos en los que destaca a Chazel y Lukes.

En su obra *El fenómeno burocrático*, Crozier (1963) expone que la jerarquía formal de la organización no explica por sí sola el sistema de poder en una organización, puesto que existen también en ella redes de poder resultantes de las negociaciones continuas entre los diversos actores de la organización que son inevitables e incluso necesarias para el funcionamiento de la entidad. Es ya clásico el ejemplo de Crozier, también mencionado por Ruiz Vásquez, sobre la empresa Ceita en la que los operarios del área de reparaciones destruyeron los protocolos y planos de las máquinas que ellos sabían arreglar muy bien, aumentando así significativamente su poder en la empresa, que Crozier y Friedberg usaron para fundamentar la teoría de la sociología de la acción organizada.

El poder dentro de una organización no es una característica absoluta, sino relacionada con “zonas de incertidumbre” imposibles de dominar por la escalera jerárquica organizacional que constituyen arenas de juego interrelacional de los actores. Desde entonces, “la sociología de las organizaciones no se volvería a considerar una teoría de las organizaciones per se, sino una sociología de la acción organizada donde los sistemas son indisociables del juego de los actores”, señala Ruiz Vásquez (1963, p. 76).

Empero, Ruiz Vásquez encuentra también de interés modelos de perspectiva estructural, como el inicialmente planteado por Stewart Clegg, prestigioso autor que registró como material referencial significativo la obra del profesor colombiano en el Congreso Mundial de Sociología en el que este presentó su ponencia. El “joven Clegg” (para parodiar las referencias que se hacen al “joven Marx” para subrayar ciertas diferencias entre los enfoques iniciales y los posteriores del autor) construyó un modelo en el que vinculó la triada poder-regla-dominación.

Clegg reconoce la existencia de interacciones entre individuos de la organización con base en la yuxtaposición de acciones de las personas para buscar efectos intencionados a la que denomina poder. Pero, a su vez, la organización controla los medios y métodos de producción y el sentido en que se aplican, de manera que delimita las posibilidades de ejercicio de poder por parte de los actores. Tenemos, entonces, que el poder es en última instancia sobredeterminado por la propiedad de los medios de producción y el sentido en que estos se usan.

Entre las posibilidades de ejercicio de poder individual y la capacidad de controlar los medios y el sentido de la producción que realiza la organización se produce una mediación. Irumpen reglas habilitantes y coercitivas, interiorizadas o impuestas, que determinarían en el individuo lo que es “correcto”, esperable o “normal”, haciendo de él un acarreador del agregado de reglas. La lógica de la organización es dada, en consecuencia, por el agregado de reglas que proveen límites, obligaciones y comportamientos a sus integrantes.

La regla garantiza la mediación entre el poder (acción) y la dominación (estructura) [...] Las reglas racionalizan y concretan las propiedades de la estructura con el fin de que los individuos actúen en consecuencia [...] En resumen, la dominación (estructura) se expresa como un principio unificador de las acciones de los individuos. (Ruiz Vásquez, pp. 56-57)

Ruiz Vásquez también examina otras contribuciones tanto de perspectiva estructural como de perspectiva de interacción entre individuos, de las que cabe destacar las de Foucault y los desarrollos funcionalistas posteriores, principalmente la obra *El poder y la regla* (1994) de Friedberg. Están también las

miradas posmodernas que Ruiz Vásquez no ve como aportantes significativas para la teoría de las organizaciones, dado que se centran más en un futuro “deber ser” organizacional más que en una búsqueda explicativa comprensiva de las representaciones del poder de las organizaciones tal como son. Sin embargo, la difusión de estas obras contribuye a la expansión de la contingencia, al subrayar el coyunturalismo del individuo contemporáneo.

Foucault se centra en los múltiples mecanismos de control, que denomina disciplinas, los cuales fomentan el no-sujeto entre las personas. Las disciplinas sociales entronizan la vigilancia a los comportamientos, el poder latente está presente en todas partes, incluso en el alma de los individuos: cada actividad está localizada, individualizada pero sincronizada, compartimenta a las personas pero asigna rutinas, estratifica el tiempo, estipula los movimientos. Las disciplinas, la vigilancia omnipresente a los comportamientos reglados incluso de forma no visible para el individuo, constituye una macroorganización que sobredetermina los comportamientos dentro de las organizaciones.

A su vez, las teorías del actor estratégico cada vez más se centran el concepto de actor en desmedro de la regla o la organización que pasan a ocupar un papel adjetivo.

En este orden de ideas, la estructura organizacional no es un hecho dado, sino la resultante de las acciones estratégicas que crea una telaraña de relaciones entre los actores [...] [Por otra parte] el actor no parece tener lazos con el sistema social o rasgos culturales propios de la sociedad a la cual pertenece [...] el actor busca negociar y mercadear [pero] las motivaciones conscientes o no de los actores parecen no tener importancia [...] [solo se mueve por las] oportunidades de acceso al poder. (Ruiz Vásquez, pp. 82-84)

En los nuevos desarrollos de las teorías del actor estratégico los dos ámbitos del análisis antes presentes, el formal (la organización como una entidad diferente del juego de los actores que impone restricciones y potencialidades de acción a sus integrantes), y el informal (el resultante de las acciones y estrategias de los actores para usar las zonas de incertidumbre a su favor)

ceden su lugar a uno solo, construido a partir de los intercambios e interacciones entre los actores [...] Las reglas, más que un sistema rutinizado, se convierten con el tiempo en condiciones de intercambio emanadas del juego entre los actores [...] la estructura formal se convierte en una prolongación del sistema de actores en interacción. (Ruiz Vásquez, p. 87)

Estas constataciones de la evolución de la teoría del actor estratégico, conducen a Ruiz Vásquez a no adscribirse, como mencionamos anteriormente, a su “victoria final”. “[...] la noción de actor estratégico ha tomado un papel cada vez más preponderante en el análisis organizacional, importancia que se ha establecido en menoscabo de su refinamiento”, (Ruiz Vásquez, p. 84). Realiza, entonces, su propio análisis de actores y reglas en el espacio de las organizaciones gubernamentales. Ese análisis arroja los “límites del poder de los mandos medios”.

Por “mandos medios” entendemos en Colombia algo parecido a lo que los franceses nombran como “los pequeños jefes”. El análisis de su papel es, inicialmente, compatible con la teoría del actor estratégico: la burocratización organizacional aumenta el poder de los funcionarios públicos. Las reglamentaciones les posibilitan negociaciones y juegos de poder. Controlan partes de los procesos burocráticos y constituyen zonas de incertidumbre.

Empero, las relaciones de poder que construyen no están fundadas solo en las zonas de incertidumbre. También las elaboran en espacios profusamente reglamentados. El control de la interpretación y aplicación de las normas les permite una ambigüedad amplia, tanto en el ritmo (los tiempos) de realización de esa interpretación y aplicación normativa como en la rigidez o laxitud con que se administran. Las aguas turbulentas de reglas también les confieren poder. Desde hace tiempo, existe en Colombia el dicho “se obedece, pero no se cumple”. No es la normatividad en sí misma la que da ese poder, pero sí su aplicación ambigua en tiempo y modo.

Por otra parte, la selección de los funcionarios públicos y del puesto que ocupan resultan con frecuencia de procesos electorales o administrativos que emergen por fuera de la organización. Las relaciones establecidas previamente en grupos políticos, el apoyo electoral o la información oportu-

na de concursos, contratos de servicios laborales o vacantes nacen en ámbitos externos a la organización. En muchas ocasiones, son las lealtades y adscripciones a un jefe político las que posibilitan estos "juegos de poder", muy distintos que los expuestos por el análisis del actor estratégico, en tanto no emergen del juego de reglas y las reglas del juego intraorganizacional, sino en la cultura del sistema político. Aparece así en el análisis la estructura social en correlación con el juego de actores. Los roles intraorganizacionales aparecen sobredeterminados por otros roles contruidos sobre

relaciones difusas que se dirigen a preservar la estructura de poder al amparo del mimetismo [...] el jefe político ofrece apoyo a los demás actores para [...] facilitar la inserción dentro de la organización [...] los miembros de la organización participan de los beneficios que le procura la adhesión personal al gran poder. Esta relación construye una organización basada en la solidaridad [...] No sólo los actores se jerarquizan por una simple transacción entre puestos y votos, también se dan prácticas de adhesión por admiración, lealtad o agradecimiento, que le otorgan al máximo jefe apoyo irrestricto e incondicional de una buena parte de los actores [...] las prácticas clientelares y el fenómeno del mimetismo son resul-

tado de una estructura organizacional y cultural que está por encima de los individuos o grupos que componen esta organización. (Ruiz Vásquez, pp. 109-110)

La raíz cultural de los recursos que pueden movilizar los actores en cuestión es un componente de la estructura social y no solo del juego de actores de la organización. Las acciones

son estabilizadas e integradas por un control social menos evidente y más escondido [...] En resumen [...] existe una segunda esfera, diferente a la interacción entre los actores, que establece condiciones relativas para aumentar o disminuir las capacidades que producen poder para un actor. (Ruiz Vásquez, p. 114)

Hay juego de actores en la entidad pública, pero una explicación basada solo en análisis del actor estratégico y las zonas de incertidumbre es limitada. Zonas organizacionales ampliamente regladas, adscripción y mimetismo político de origen exógeno y cultural son también elementos constitutivos de la representación del poder dentro de entidades gubernamentales. La tarea de confluencia entre las perspectivas de estructura social y de interacciones entre individuos continúa al orden del día. Juan Carlos Ruiz Vásquez *dixit*.

## REFERENCIAS

Ruiz, J. (2004) *"Nuevas Fronteras Del Poder En Las Organizaciones" En: Colombia 2004*. ed: Centro Editorial Rosarista ISBN: 9588225337 v. 300 pags. 130

Friedberg, E. (1994) *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Editions du Seuil. (Traducción libre del francés)

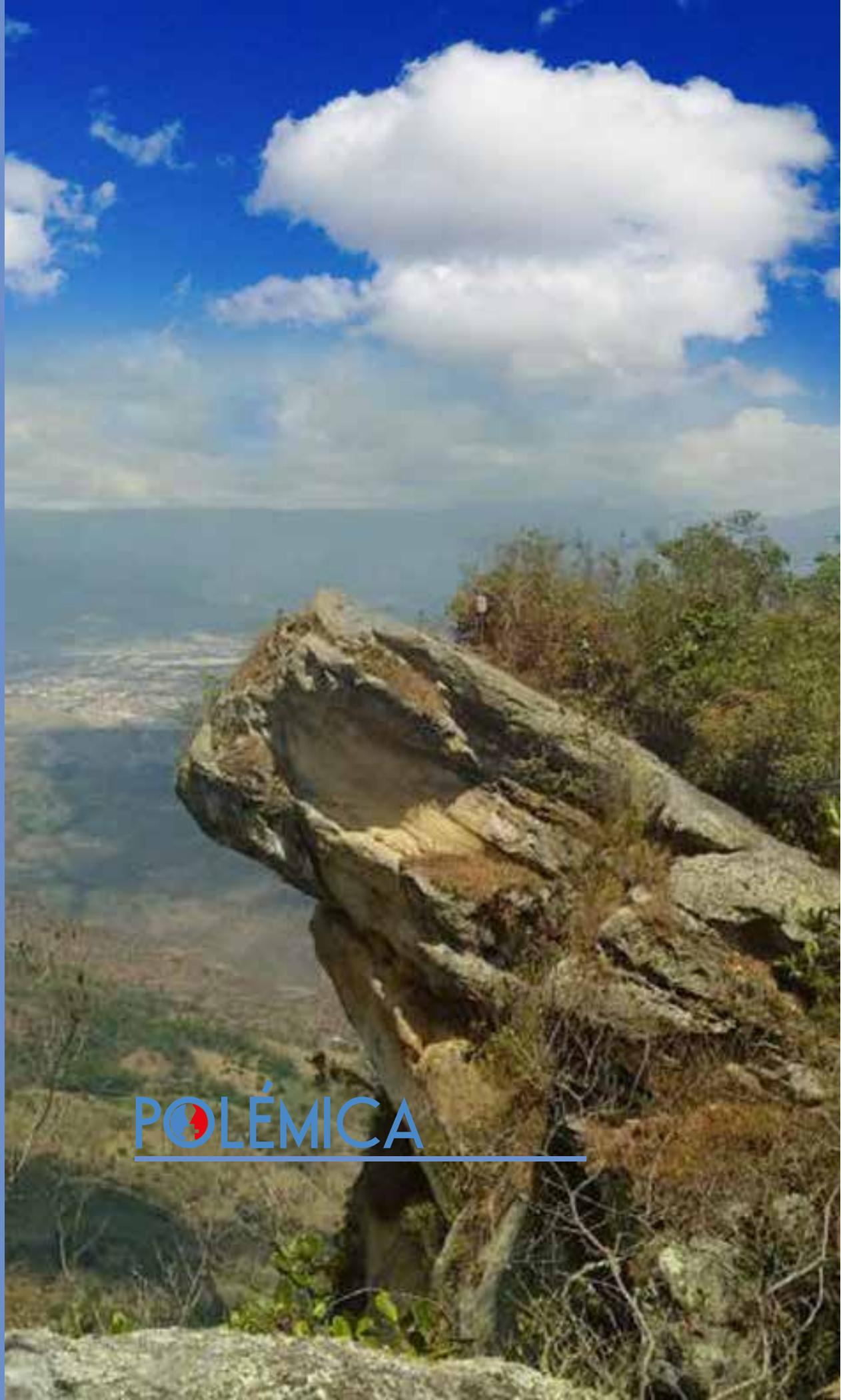
Clegg, S. (1968) "Organisation et contrôle du procès de travail" en Séguin et Chanlar (edits.), *L'analyse des organisations*, Montréal, Gaëtan Morin. (Traducción libre del francés)

Crozier, M. (1974) *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires. Amorrortu editores.

- Políticas públicas ambientales en desequilibrio en el cerro del Quinini

**PO** **LÉMICA**

---



## RESUMEN

La investigación identifica la carencia de políticas públicas ambientales que logren contribuir a la conservación y protección del cerro del Quinini, ubicado en la jurisdicción del municipio de Tibacuy, departamento de Cundinamarca provincia del Sumapaz, que puedan lograr un desarrollo sostenible en la región. En este artículo describimos la importancia histórica, cultural, ambiental, económica y sociopolítica con la que cuenta el cerro, de allí parte la preocupación por obtener ayudas que permitan el renacimiento de este patrimonio cultural y parque nacional. El cerro se ha convertido en un atractivo de turistas nacionales e internacionales por su valiosa y extensa variedad de especies, flora y fauna que enriquecen esta zona del Sumapaz. Infortunadamente, el acceso y el tránsito no controlado ni delimitado de turistas han desencadenado una serie de efectos negativos, generando daños ambientales (contaminación) que, de no ser prevenidos a tiempo, pueden desencadenar consecuencias irreparables en el cerro y en nuestra nación. Desde esta investigación se deduce que es necesario implementar una política pública de sostenibilidad ambiental que le brinde al ecosistema del cerro del Quinini un mayor respeto desde los visitantes, habitantes, sociedad civil y la administración pública en general, buscando soluciones a la problemática mediante proyectos interinstitucionales.

### PALABRAS CLAVE:

*políticas públicas, desarrollo sostenible, cerro del Quinini, patrimonio cultural, reserva ambiental, gestión ambiental, ecoturístico, turistas.*

### KEYWORDS:

*public policy, sustainable development, Quinini hill, cultural heritage, environmental reserve, environmental management, ecotourism, tourists.*

## ABSTRACT

The research identifies the lack of environmental public policies that can contribute to the conservation and protection of Quinini hill located in the municipality of Cundinamarca Tibacuy Sumapaz province; they can achieve sustainable development in the region; In this paper we describe the historical, cultural, environmental, economic and socio-political importance that counts the hill; there part of the concern to obtain aid enabling the rebirth of this cultural heritage and national park, The hill has become an attraction of national and international tourists for its valuable and extensive variety of species, flora and fauna that enrich this area Sumapaz; Unfortunately access and non-controlled traffic and delimitation of tourists have triggered a series of negative effects generating environmental damage (pollution) that if not prevented in time can trigger irreparable consequences on the hill and our nation. From our research it appears that it is necessary to implement a public policy of environmental sustainability to provide the ecosystem of the hill Quinini greater respect from visitors, citizens, civil society and public administration in general, looking for solutions to problems through projects inter institutional.

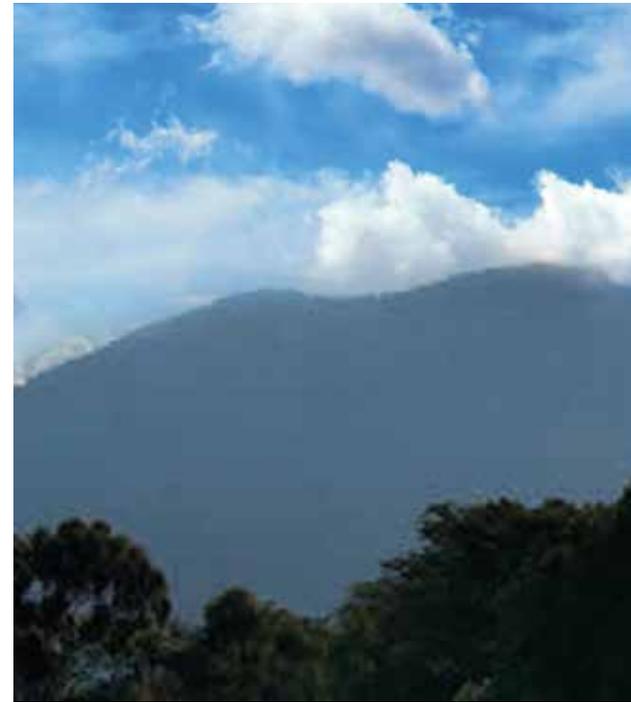
Adriana Marcela Zarate Pineda

Administradora pública, técnica en sistemas, diplomado en Gestión Pública, Seminario Contratación Estatal y Derechos Humanos, experiencia en semilleros de investigación en políticas públicas de Cundinamarca y grupo de investigación formativa con la Escuela Superior de Administración Pública, Territorial Cundinamarca.  
e-mail: adriz0515@hotmail.com

# Políticas públicas ambientales en desequilibrio en el cerro del Quinini

*Produce una inmensa tristeza pensar que la naturaleza habla, mientras el género humano no la escucha".*

Victor Hugo



## Introducción

**E**s indudable la importancia cultural, histórica, ambiental y política que posee para la región del departamento de Cundinamarca el cerro del Quinini; un enclave de reserva forestal protegido actualmente por la Corporación Autónoma de Cundinamarca (CAR), y extendido sobre un área de 1750 hectáreas aproximadamente en los alrededores de los municipios de Tibacuy, Nilo y Viotá.

En torno a esta reserva forestal, un grupo de investigadores de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) ha desarrollado un extenso trabajo de reconocimiento ambiental y de análisis de las políticas públicas, con el objetivo de identificar las dificultades de tipo económico, jurídico, político o cultural, que se puedan estar presentando y que han afectado la conservación y protección del emblemático cerro, que guarda en sus entrañas tesoros invaluables provenientes de los antiguos habitantes: los sutagaos y los panches, en los tiempos del Zipa Nequeme.

La investigación parte de varios cuestionamientos: ¿se han implementado políticas públicas encargadas de la conservación y protección de la reserva natural establecida en el cerro del Quinini? ¿Se han generado instrumentos idóneos para regular y contro-

lar a los turistas y paseantes por esta región? ¿Se han establecido con exactitud obras de adecuación para el manejo del terreno y preservación geográfica de los senderos del cerro del Quinini? ¿Son necesarios proyectos de señalización y programas de sensibilización para los visitantes y moradores de la región? ¿Se ha propuesto la normatividad necesaria para regular el acceso a la región? Preguntas que aumentan en la medida que se ahonda en los problemas de esta reserva natural, y que han sido analizados en el transcurso de la presente investigación.

Se debe tener en cuenta que desde el inicio de las civilizaciones los procesos naturales del planeta se han alterado y la naturaleza ha tenido que adaptarse a los profundos cambios que el ser humano genera en ella, por razón de las dinámicas que surgen de los diversos modos de producción y del consumo, y que en las últimas décadas han producido impactos severos por el notorio deterioro del medio ambiente, con graves consecuencial en los cambios climáticos y geográficos, en la salud y supervivencia humana.

Estos cambios aumentan por el inadecuado manejo de los residuos industriales que produce daños irreversibles e irreparables en la naturaleza; cambios en los componentes

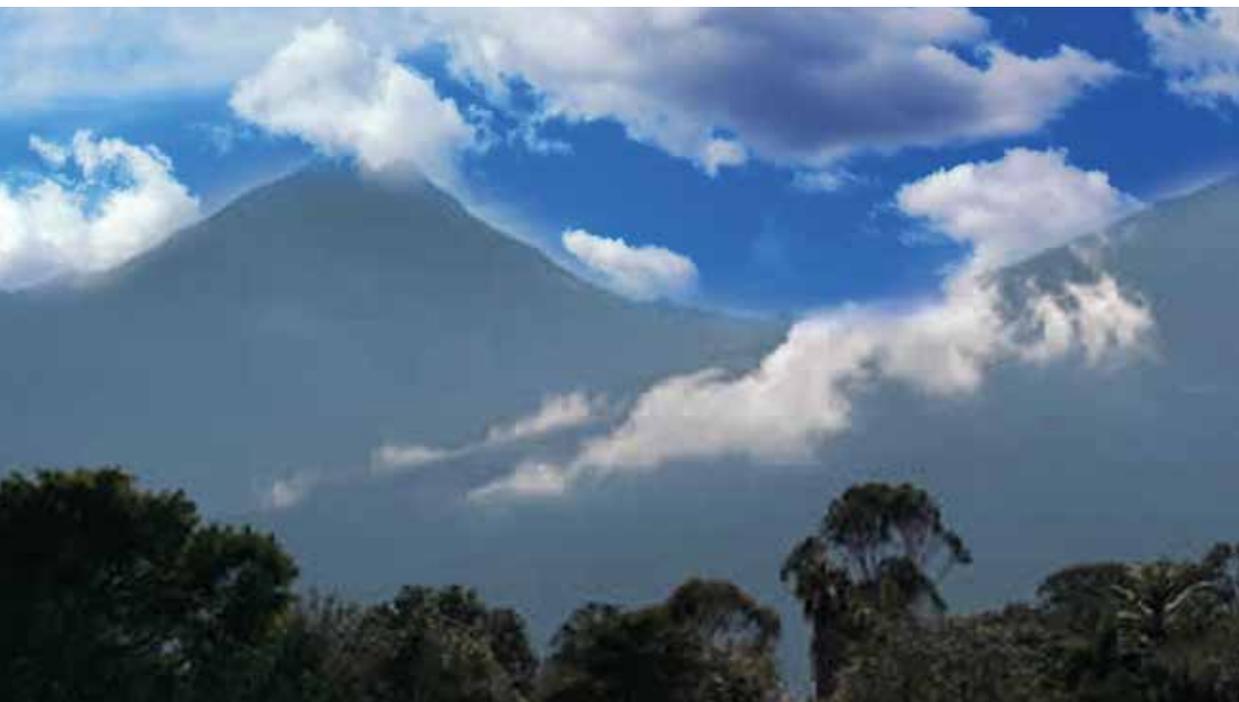


Foto 1. Cerro El Quinini, Cundinamarca.

del suelo, generación de emisiones tóxicas y contaminantes que envenenan el suelo, afectan las aguas subterráneas y los vertederos naturales de agua.

Todos estos hechos han sido objeto de profundos análisis en congresos especializados, de donde resultan importantes conclusiones, como las producidas en la Declaración de Río de Janeiro, sobre medio ambiente y desarrollo, cuyas propuestas fueron dadas en junio de 1992; la convención en el marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático llevada a cabo en New York el 9 de marzo de 1992; el Protocolo de Kioto del 11 de diciembre de 1997, dan cuenta de la preocupación que surge en el ámbito mundial y que han permitido el establecimiento de una extensa normatividad relacionada con el cuidado del medio ambiente<sup>1</sup>.

Desde esta óptica, las políticas ambientales producidas en Colombia parten de los principios universales que sobre el desarrollo sostenible se produjeron en la declaración de Río de Janeiro de 1992, y que se

manifiestan con claridad en la primera norma de este tipo: Ley 99 de 1993.

No obstante, para el caso colombiano se nota un cierto desinterés por parte de las autoridades locales y nacionales, igualmente la desidia de una población que no ha comprendido el papel que le corresponde en el desarrollo de estos procesos, acompañados de la deficiente implementación de las normas y la ausencia de medidas operativas permanentes por parte de los organismos de control ambiental; lo cual conlleva a un marcado detrimento de las áreas de reserva ambiental existentes en el territorio Nacional.

En el caso particular, el Cerro Quinini, perteneciente al páramo del Sumapaz es prueba palpable de las deficiencias expuestas. En las visitas realizadas por el grupo de investigaciones de la ESAP se observa el descuido en la atención y control de los turistas y visitantes, la falta de precaución de los pobladores, quienes adelantan extensos cultivos de productos agrícolas, sin los medios adecuados para el control de la contaminación; así mismo y, desde hace varios años, el cerro Quinini, convertido en atractivo ambiental turístico, es objeto de la descontrolada visita de turistas provenientes de diferentes partes del país y del exterior, que acuden

1. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1992 (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.73.II.A.14 y corrección), cap. 1

a admirar la extensa variedad de especies, flora y fauna con animales exóticos como la tangara turquesa o el oso perezoso, que viven en esta zona del Sumapaz, pero que, infortunadamente ocasionan serios efectos negativos por el daño al ecosistemas, como también por la tala de árboles y toda clase de prácticas que van en contra de las normas ambientales. Todos estos aspectos han motivado el estudio y análisis investigativo que se desarrolla en el presente documento.

## El cerro del Quininí: una historia labrada con el tiempo

El Cerro del Quininí hace parte del distrito biogeográfico "Selvas Nubladas Occidentales de la cordillera Oriental", perteneciente a la provincia Norandina localizada al suroccidente del departamento de Cundinamarca, entre los municipios de Tibacuy, Viotá y Nilo. Abarca una superficie aproximada de 1947 hectáreas en un rango altitudinal que oscila entre los 1050 y 2100 msnm.

El área facilita la conectividad ecológica con otras áreas protegidas como los distritos de manejo integrado Peñas Blancas y Salto del Tequendama, cerro Manjui y la reserva forestal Cuchilla Peñas Blancas. Adicionalmente, constituye en un corredor estratégico para el intercambio biológico entre la región andina y el valle del Magdalena

De acuerdo con los historiadores de estos pueblos aborígenes, en las tierras de Tibacuy se dividían los pueblos de los Sutagaos y de los Panches. Precisamente, en el año 1490, el Zipa Neme queme, inauguró su reinado y estableció las guarniciones de Güechas: hom-

bres valientes y determinados de hermosa y grande disposición, ligereza y maña, en Subya, al norte de Tibacuy, sobre la cordillera.

Mientras los piadosos Chibchas sutagaos, ofrecían sacrificios a sus dioses sobre las piedras de las fronteras para encomendar la protección de su territorio, en las piedras grabadas de los Panches se establecía una especie de ideograma, aunque también se afirma que transcribían sobre estas, las interpretaciones de sus sueños y alucinaciones.

Las referencias usuales sobre el arte rupestre y la presencia de petroglifos<sup>2</sup> en la zona, se remiten a comentarios de los habitantes de la región, a geógrafos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y recientemente al Grupo de Arqueología y Patrimonio del Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Se han referenciado e identificado por lo menos treinta rocas o piedras de gran tamaño que poseen un número alto de formas típicas de la estética indígena de la región con figuras geométricas, espirales, concéntricas y representaciones antropomorfas y zoomorfas (figura 1).

2. Los petroglifos son diseños simbólicos grabados en rocas, realizados desgastando su capa superficial. Muchos fueron hechos por nuestros antepasados prehistóricos del periodo neolítico. Son el más cercano antecedente de los símbolos previos a la escritura. Su uso como forma de comunicación se data hacia el 10 000 a. C. y puede llegar hasta los tiempos modernos en algunas culturas y lugares. La palabra proviene de los términos griegos petros (piedra) y glyphein (tallar). En su origen, fue acuñada en francés como *pé-troglyphe*. Este término no debe confundirse con el de pictografía, una forma de comunicación escrita mediante imágenes que se remonta al neolítico, aunque ambos pertenecen a la categoría general y más amplia del arte rupestre.

**Foto 2.** Formas típicas de la estética indígena  
Fuente: grupo de investigación formativo Políticas Públicas de Cundinamarca



Muchas de ellas se encuentran cubiertas por la agregación de materiales vegetales y minerales, no son completamente visibles en la actualidad. Varias de las piedras fueron descubiertas por campesinos y moradores de la región a comienzos del siglo pasado, al momento de adelantar el desmonte de terrenos para el cultivo del café en la región. Esta información no trascendió a los centros académicos ni a las autoridades correspondientes, o tal vez, sus referencias no tuvieron la trascendencia necesaria por parte del municipio.

Por el significado de la palabra Quinini se sabe que proviene del nombre de una diosa lunar, lo cual le concede al cerro una energía de carácter femenino. Por su parte, los Panches tenían su propio calendario lunar, especialmente indicativo de siembras y cosechas.

El nombre Tibacuy obedece a la denominación Pueblo de Panches. Es de anotar que en julio de 1537, el Capitán Juan de Céspedes fue comisionado por Gonzalo Jiménez de Quesada para conquistar al pueblo de los Panches, ingresó por el cercano poblado de Pasca, llegó a Tibacuy y allí libró el primer combate venciendo a los indígenas con grandes dificultades por la resistencia del pueblo indígena.

Tibacuy fue fundado por los Panches y por lo tanto se desconoce su origen inicial, fue erigido como parroquia en 1557, elevado a la categoría de población por el oidor Bernardino de Albornoz entre el 13 y el 17 de febrero de 1592. Pertenecen a su jurisdicción las inspecciones departamentales de policía de Cumaca, creada por Ordenanza del 31 de 1948 y la de Bateas, creada por la Ordenanza 22 de 1972<sup>3</sup>.

El ecosistema más importante del municipio de Tibacuy para la región es el Cerro de Quinini, a una altura que llega a los 2200 metros sobre el nivel del mar. La zona de reserva forestal del Cerro de Quinini se extiende actualmente sobre un área aproximada de 1750 hectáreas en las tierras de los municipios de Tibacuy, Nilo y Viotá. Esta área fue declarada por el Inderena en 1987 y aprobada por el Ministerio área de reserva fores-

tal protectora de la agricultura en ese mismo año. La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), como máxima autoridad ambiental, y como resultado de estudios técnico-científicos, ha establecido aquí un distrito de manejo integrado que comprende un área de 957 hectáreas que corresponden al cerro del Quinini y la cuchilla de San Bartolo.

En el área de confluencia se presentan ecosistemas naturales de alta fragilidad y pendientes escarpadas que conforman un lugar de extraordinaria belleza escénica y paisajística que merece ser conservado y protegido. Este Distrito de manejo integrado se encuentra comprendido por los sectores altos de las veredas el Cairo, Bateas, Capotes, la Vuelta y Albania, pertenecientes al municipio de Tibacuy, y las de Balunda y Batavia, a Nilo.

El cerro de Quinini, por su magnitud y posición geográfica, se caracteriza por una particular topografía, agreste en el contexto de la región, altura relativa y absoluta que ha sido aprovechada en distintos usos: paisajístico, escénico, contemplativo, ecoturístico, recreativo, en la retransmisión de telecomunicaciones por su ubicación geográfica y que necesariamente debe ser objeto de especial dedicación en su conservación medioambiental y ecológica. Las limitaciones de su entorno son evidentes, basadas en la fragilidad ecosistémica por razón de las fuertes pendientes, la susceptibilidad que ofrece la capa vegetal con tendencias a producir erosión, la presencia de deslizamientos y desprendimientos; además de la exposición de las rocas a la meteorización. De otra parte, el difícil acceso a los lugares altos del cerro, por lo escarpado y por su altura, ofrece altos riesgos a quienes circulan por estos lugares. Bajo estas condiciones es claro que la vocación de usos del suelo en esta zona no puede ser agrícola, pecuaria, ni forestal de producción.

Las leyendas y los mitos rodean las zonas del cerro Quinini; conocido por sus primeros habitantes como la Montaña de la Luna y de la Diosa Quinini. Allí se encuentran sitios de interés natural y arqueológico en donde sobresalen la Piedra del Parto, lugar en el cual los guerreros Panches recibían a sus hijos; el Lavapatas, una piedra particular por ser el sitio en donde los guerreros se purificaban para los ritos; la Piedra del Gritadero, en donde se realizaban danzas de poder; la Ca-

<sup>3</sup> Ordenanza 31 de 1948 y la de Bateas creada por la Ordenanza 22 de 1972. Información tomada de documentos existentes en la alcaldía de Tibacuy.



beza del  
G u e r r e -  
ro Guardián  
de sus ancestros;  
el Pico del Águila,  
vórtice de energía  
para trascender a  
los planos suprasen-  
sibles la Cueva de los  
Panches y la del Muhan,  
en donde se realizaban  
ritos y los guerreros escondían  
sus tesoros; y el Bosque de Robles,  
nicho y hábitat para numerosas es-  
pecies de aves y animales terrestres.

El regazo de la diosa Quinini se entiende como un verdadero templo del arte rupestre por la extensa manifestación artística realizada en roca natural, retocada en el sitio. Se ha subdividido en grabados (petroglifos), pinturas (pictografías) y grandes figuras en tierra (geoglifos). Corresponde a manifestaciones artísticas grabadas y producidas por la cultura Panche, que compartía límite con las culturas Muisca y Sutagao. Según la tradición y las expresiones populares, en esta piedra de gran belleza natural se llevaban a cabo los rituales dedicados al nacimiento de los herederos de los guerreros Panches y al ofrecimiento de sus hijos a la divinidad. La roca, por su forma, se ha asimilado a una mujer en el momento del parto, en donde además pareciera que la cabeza del bebé estuviera saliendo.

El cerro y las cuchillas de esta zona funcionan como contrabarreras de las corrientes de aire húmedo provenientes de las partes bajas, con lo cual la naturaleza contribuye a la generación de precipitaciones acuíferas que se distribuyen de manera regulada en toda la zona; razón por la cual se convierten en importantes zonas de recarga hídrica, condición que obliga a la permanente conservación y protección ecosistémica mediante la adopción de políticas serias de Estado que deben ser implementadas en armonía y convivencia con los habitantes de la zona.

Las condiciones anotadas permiten establecer además, y como complemento a la tradicional forma de examinar la importancia de los sectores industrial y comercial como generadores de riqueza, que estas regiones apartadas de los centros tradicionales le ofrecen al país nacional y extranjero, otros aportes rodeados de riqueza patrimo-

nial inconmensurable, con recursos naturales, arqueológicos, históricos y culturales de validez indiscutible para la industria sin chimeneas, como se le conoce al turismo. Esta región no ha sido explotada en los mejores términos del ecoturismo racional, responsable y adecuado.

## Fundamentos de una legislación comprometida con la zona del Quinini

En Colombia, el desarrollo de los temas ambientales comenzó en la década de 1950 mediante la intervención de los EE. UU. y la aplicación de la Tennessee Valley Authority (TVA) (Ojeda, 2004), dando paso a la creación de las corporaciones autónomas regionales. En la década del 2000 se organizó el tema bajo la caracterización de proyectos de política pública por parte del Estado.

La Ley 99 de 1993 es fundamental en este proceso, por medio de la cual: "se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones".

Posteriormente, la ley es reglamentada por los Decretos del orden Nacional 1713 de 2002, 4688 de 2005, parcialmente por el Decreto 3600 de 2007, y el Decreto Reglamentario 2372 de 2010. La política ambiental colombiana está basada en los siguientes lineamientos, expuestos en la citada Ley 99 de 1993:

**Artículo 1° Principios Generales Ambientales.** La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.
3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. [...]
6. La formulación de las políticas ambien-

tales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.
8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.
9. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.
10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.
11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.
12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo.
13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.
14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.

El artículo 3.º de esta Ley, define el desarrollo sostenible

Se entiende por desarrollo sostenible el

que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

## Políticas públicas medioambientales

Afirma Vargas (1999), "En términos generales, por política pública puede entenderse el: conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables" (p. 57), igualmente este autor señala que no se debe confundir la política pública con la ley o con la norma en general, como tampoco es posible asimilarla a las políticas de tipo económico. La política pública implica, necesariamente un acto de poder y corresponde a la materialización de decisiones políticas, de quienes detentan el poder, aspecto que valida la verdadera participación democrática de la ciudadanía en las decisiones que la afectan; la política pública en materia medioambiental supone la toma de decisiones de carácter administrativo de lo público, sin desconocer los aportes que brinde la comunidad, por ser la principal afectada en cualquiera de los proyectos de política medioambiental que emprenda la administración.

Muller (2002) plantea desde la literatura anglosajona que la política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad, o en un espacio geográfico determinado. Es decir, se identifica a la política pública con los programas de acción gubernamental. Sin embargo, se reconoce que este enfoque pragmático no tiene en cuenta la génesis social de las políticas públicas y, en consecuencia, propone la siguiente definición de política pública: "Un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global" (p. 26).

En síntesis, se ha conceptualizado la política pública como el curso de acciones de gobierno que proponen adecuar, continuar

o generar nuevas realidades, deseadas en el nivel territorial e institucional, contrastando intereses sociales, políticos y económicos y articulando los esfuerzos de los actores y organizaciones que ejercen presión en defensa de dichos intereses. En este contexto se reconoce a la política pública bajo la función de mediadora de los diversos intereses que intervienen, entendiendo este tipo de política como parte esencial de procesos de negociación y de conciliación entre grupos sociales que actúan desde los diversos intereses que están presentes en la vida de una comunidad.

La política pública, bajo las características anglosajonas, se asimila al concepto de "policy" directamente relacionado con los "outputs"; es decir, en concordancia con la acción pública. En este sentido, no es posible diseñar políticas públicas, sin la intencionalidad que se concreta en la realidad social (Ortega, 1993).

Roth plantea el desarrollo de estos temas desde El análisis de políticas públicas, las cuales considera que tratan de examinar: "la serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados y efectos" (Roth, 2007, p. 28). Concepción que evidencia la presencia de la dualidad Estado-sociedad, mediada por el desarrollo de políticas públicas, en donde al ser emanadas por las autoridades no obedecen de manera exclusiva a sus intereses, sino que se ven permeadas, en mayor o menor medida, por las necesidades sociales. No obstante, las políticas públicas, igualmente en palabras de Roth (2007), "no existen naturalmente en la realidad" (p. 28); contrario a ello, se dan como producto de la mediación entre actores públicos y privados, teniendo en cuenta sus intereses e intencionalidades en juego.

En el análisis de las políticas públicas, la aproximación conceptual corresponde a las teorías intermedias o mixtas, que le dan relevancia a la conjugación de ambas partes, (Roth, 2007) mediante las cuales se intenta superar las interpretaciones unicasales del proceso político (Estado o sociedad), incluyendo aquellas que ubican el proceso de la política pública como una secuencia ordenada de etapas identificables, a la manera del *policy cycle*, de Jones (Surel, 2008). En esta conjugación de posiciones se establecen, además, otro tipo de lógicas: la so-

ciudad como un entramado de redes, la interacción horizontal entre la sociedad y el Estado, la relación de interdependencia entre ambos y la difusión de los límites entre lo público y lo privado

Meny y Thoenig (1989) definen las políticas públicas como "los programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico" (p. 19).

Dados los anteriores conceptos y criterios de acción que rigen el desarrollo de políticas públicas, es evidente que, al fortalecer los recursos que brinda el cerro del Quinini, se deben establecer acciones conjuntas entre la comunidad y el Estado, de tal manera que se conjuguen los intereses particulares con las necesidades sociales y el deber de actuación que le corresponde al Estado, en este caso en cabeza de la administración local o municipal.

La necesidad del Estado de regular y controlar el uso de los recursos naturales y

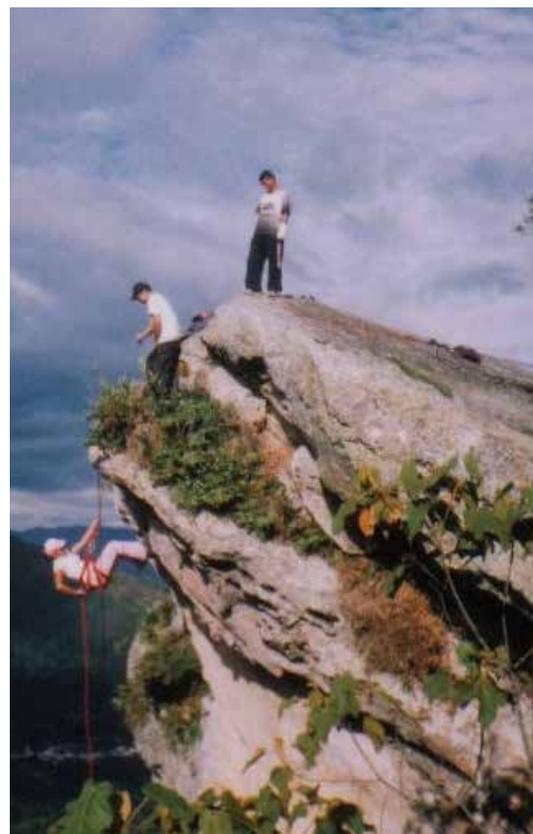


Foto 3. Formas típicas de la estética indígena  
Fuente: grupo de investigación formativo Políticas Públicas de Cundinamarca

la calidad del ambiente, a fin de garantizar la sostenibilidad y la calidad de vida, se materializa en las políticas públicas ambientales, las cuales integran un conjunto de principios, criterios y orientaciones generales, formulados de forma estratégica, para la protección, mejoramiento de sus condiciones y en algunos casos, de manera específica, dar respuesta a problemas prioritarios que le interesan a la comunidad y a la administración de lo público en general.

En las visitas realizadas por el grupo de investigaciones de la ESAP al cerro del Quinini, se comprobaron varios aspectos que hacen dudar de la existencia de política pública eficaces y de programas que resalten la importancia de la zona para la administración, e incluso para la comunidad. Se observa un evidente deterioro ambiental y del ecosistema, especialmente causado por los turistas que arrojan la basura y los desperdicios en cualquier sitio, igualmente adelantan prácticas que van en contra de la naturaleza, al provocar incendios con las fogatas o mediante el abandono de vidrios y botellas, que después con los rayos solares actúan como fuentes de calor.

El turismo incontrolado provoca daños irreparables en el inventario cultural del cerro del Quinini al raspar o rayar los petroglifos o al modificar la estructura de los signos y símbolos ancestrales de los Panches. Se tiene conocimiento de varios accidentes ocasionados en la zona alta del cerro por la falta de señalización de alto riesgo y peligros, o por la imprudencia de personas que ingieren licores y sustancias alucinógenas. También se han presentado suicidios, sin que se encuentre una respuesta adecuada de la administración.

Los guías turísticos no han sido preparados y los visitantes recorren todos los lugares del cerro sin instrucciones o indicaciones de naturaleza preventiva o de simple control, tampoco existen medidas que permitan atender emergencias de cualquier tipo. Se observa un alto número de visitantes extranjeros atraídos no solo por la exuberancia de la naturaleza, sino por las prácticas y ritos que acompañan de licores y vapores producidos por el yagé<sup>4</sup>.

Las instituciones encargadas de preservar, administrar y controlar esta importante reserva natural no hacen presencia oportuna y no cumplen o hacen cumplir las normas ambientales. Tampoco adelantan las políticas

públicas ambientales que les corresponden, en cumplimiento de la legislación vigente sobre esta materia. Las observaciones en este sentido se dedican a identificar los siguientes aspectos:

1. Ausencia de políticas públicas que propendan por la conservación y preservación del medio ambiente en el cerro del Quinini.

2. Desconocimiento de la importancia que representa para la comunidad del Sumapaz y para la nación la presencia de un grupo cultural precolombino cuyas huellas están latentes en toda la zona con un valor incalculable.

3. Escaso interés de la administración municipal de Tibacuy y de Cumaca para organizar la preservación ambiental y cultural de la región mediante la implementación de políticas públicas, tanto las existentes, como las provenientes de un ejercicio efectivo en el análisis de las posibilidades económicas y sociales.

4. Desarticulación y falta de armonía institucional en la administración y dirección de la zona de preservación ambiental. Tanto las autoridades locales como la Corporación Autónoma Regional (CAR) deben establecer convenios y mecanismos adecuados para la administración del cerro Quinini.

5. Falta de los recursos necesarios, para el establecimiento de los controles y la preservación de la zona. No se conoce la existencia de partidas presupuestales dispuestas por los municipios circunvecinos para estos fines.

6. Deterioro evidente en la conciencia popular en lo concerniente al cuidado y preservación del cerro, para lo cual es factible establecer grupos de apoyo con la participación de la administración y del sector privado, de tal manera que sea posible el surgimiento de una cultura ciudadana interesada en el mejoramiento de las condiciones de un turismo ecológico que propenda por la explotación económica consciente y

4. El yagé es una de las plantas enteógenas del Amazonas y Suramérica. Es probablemente la planta más fuerte de todas, por lo que se le conoce como "la planta madre". Es un bejuco hermoso y poderoso que entra en todos los confines de la selva y que se encuentra en todo el bosque lluvioso. Se ha encontrado desde Centroamérica hasta Suramérica y en Hawaii. El yagé es una combinación de dos plantas, el yagé o ayahuasca y el chagro o chacruna, siendo la primera la que limpia y provoca la purgación y la segunda la que brinda la visión, juntas se han utilizado por miles de años. En algunos casos se utilizan otras plantas para crear la fusión, pero tradicionalmente se utiliza el chagro con el ayahuasca.

segura que beneficie a todos los habitantes. En este sentido es necesaria la estructuración de programas educativos y de formación a todo los niveles de la población, tendientes a que las personas que habitan en los alrededores del cerro Quinini se apropien de su cuidado y de preservar la reserva natural. Lo anterior en este caso es la confirmación de políticas de participación ciudadana que permitan el desarrollo social y el crecimiento económico del territorio sin afectar y comprometer los recursos naturales de la región.

### Participación ciudadana y medio ambiente

Es importante analizar cómo intereses comerciales han inferido en el deterioro de los espacios naturales del cerro Quinini sin que se hayan responsabilizado de la necesidad de invertir en programas de cuidado y conservación de los recursos, en parte por desconocimiento de las normas y, por otro lado, por el desconocimiento de las entidades y la deficiencia de personal que apoye la ejecución de las mismas. La Constitución Política de Colombia es clara en salvaguardar el interés general sobre el particular; en este caso, es de suma importancia determinar cuáles son las medidas que se han aplicado para desarrollar los programas ambientales de manera satisfactoria

En el marco de las políticas públicas, que son en sí la columna vertebral de los Gobiernos, se debe tener claridad que estas no se pueden realizar a espaldas de otras políti-

cas, es decir, que de ninguna manera pueden ser aisladas de otras problemáticas, ya que estas son sistemáticas, es decir, van correlacionadas unas con otras para poder conseguir los logros efectivos esperados que son sin duda, la resolución de problemáticas dentro del marco de un sistema político estructurado. En este sentido, es imperdonable que en Colombia se ponga en ejecución una política inmedatista, y lo más grave, que se le de continuidad en el tiempo, perdiendo de vista una verdadera evaluación de impacto que en últimas podría recomponer el ciclo mismo de la política de seguridad ciudadana en este país.

En cuanto a la protección y conservación del cerro del Quinini es indispensable crear y promover los mecanismos necesarios para hacerlas cumplir; situación que permite que la mismas no sean tomadas en cuenta y delimiten las áreas ambientales del territorio nacional y la importancia de mantenerlas con los cuidados necesarios para su conservación.

Debe entonces considerarse la posibilidad de promover la gestión integral de los recursos de agua, energía y las construcciones sostenibles, como aporte del desarrollo cultural y social del individuo dentro de las políticas educativas del país.

En consecuencia, se debe plantear la restricción de aquellos proyectos que evidencien programas deficientes para el control y mitigación del impacto ambiental en áreas cercanas a las zonas de reserva ambiental.



También se debe insistir en el control permanente por parte de las autoridades ambientales, de tal forma que se aumente el número de servidores públicos a nivel nacional encargados del cuidado de las zonas de reserva ambiental.

Incluso, como herramienta efectiva, se debe desarrollar una estandarización de los elementos contaminantes del medio ambiente de cada región e identificar quiénes los producen, estos deberán contrarrestar el daño ambiental mediante la contribución económica y forestal en la adecuación de espacios verdes que produzcan oxígeno permanente y en aumento, o la renovación de áreas forestales dentro de las reservas ambientales existentes.

Ante la situación presentada a raíz de la riqueza natural y arqueológica del cerro Quiniñi, se hace necesaria la declaración de un parque arqueológico y natural con el fin de velar por su conservación y protección como reserva natural y destino eco-agroturístico. También es pertinente una detallada investigación sobre el patrimonio arqueológico y natural dirigida hacia el manejo y conservación del ecosistema, involucrando a su vez a la comunidad en la búsqueda de alternativas para un óptimo aprovechamiento de los recursos naturales, velando también por la calidad de vida y generación de riqueza cultural para sus habitantes.

Esto quiere decir que todo este lugar, según la ley, requiere una atención muy especial para las áreas de protección y preservación, con base en criterios de desarrollo

sostenible que permitan ordenar, planificar y regular el uso y manejo del cerro, sus recursos naturales renovables y las actividades económicas que allí se desarrollan, para que se constituyan en modelos de aprovechamiento racional.

A pesar de que ha sido declarado como área de reserva forestal, según el Acuerdo 0029 de mayo 5 de 1987 del Inderena y ratificado por Resolución 0122 del 15 de julio de 1987 del Ministerio de Agricultura, se encuentra en peligro de destrucción, si no se toman las medidas necesarias para su preservación, como la de ser declarado reserva natural arqueológica

### Teoría del desarrollo sostenible una salida a las crisis del Quiniñi

En 1987 se publicó un documento titulado "Nuestro futuro común", conocido como el Informe Brundtland, en él se proclamó la necesidad de trabajar en dirección a un "desarrollo sostenible", entendido como "el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades" (ONU, 1987), lo que sugiere en ambientes de cooperación internacional afrontar de manera integrada la pobreza y los problemas medioambientales que padecemos.

El proceso implica la necesidad de generar desarrollo en los términos ecológicos, sociales y económicos, para asegurar la armonía entre el desarrollo y el medio ambiente, proceso inherente a transformaciones institu-



cionales que permitan un crecimiento económico autosostenido y un cambio gradual de la sociedad. Se plantea la posibilidad de hallar nuevos modelos de producción y de consumo que sean viables para todos y se puedan utilizar en el presente y a futuro.

## Objetivos del desarrollo sostenible

Sintetiza los objetivos del desarrollo sustentable en:

1. Evitar el hambre y la desnutrición para garantizar la prolongación de la especie humana.
2. El crecimiento económico debe ser igual o superior al crecimiento demográfico, para generar el mejoramiento de la capacidad productiva a través de la potencialización del recurso humano y la obtención de mejores herramientas tecnológicas.
3. Mejorar la distribución de la renta que ocasione mayor número de beneficios sociales y protección del medio ambiente, ofreciendo mejoramiento en los espacios de goce comunitario.
4. Promoción de un crecimiento poblacional mesurado que disminuya la concentración poblacional y ofrezca la disponibilidad y el aprovechamiento de los recursos.
5. Determinar la importancia de poseer capacidad técnica productiva mediante la mejora de los procesos tradicionales y culturales con la inclusión del manejo de tecnologías adecuadas para cada caso de acuerdo a los resultados previos obtenidos mediante investigaciones acordes a la verdad real y no a la procesal.
6. Disminuir la degradación de los recursos naturales con miras al logro perpetuo de la oferta ambiental de los ecosistemas.

El desarrollo sostenible es el resultado del mejoramiento de la dimensión humana del desarrollo que busca enfocar al ser humano como objeto y sujeto del desarrollo, eliminando la teoría de que el ser humano es "una olvidada abstracción económica sino una viviente realidad operativa, no víctimas indefensas o esclavas de los mismos procesos de desarrollo cuyo control no ha estado en sus manos, sino en las de sus amos que ellas no han controlado, sino sus amos", y enfocándolo como el motor que dirige el desarrollo de su entor-

no bajo un manejo exacto de su voluntad para la obtención de un desarrollo económico equilibrado que permita afianzar y probar su supremacía al lograr un desarrollo sostenible que perpetuará el desarrollo con características sostenibles.

## Teoría del desarrollo humano sostenible

El estudio del desarrollo humano no es algo nuevo, Aristóteles planteó que "la riqueza no es el bien que buscamos, porque simplemente se trata de algo útil, un medio para obtener algo más" (citado por Cehap, 1999), posteriormente Quesney, Petty y Lagraje expusieron la teoría de la economía cuantitativa, analizaron el concepto y obtuvieron el mismo resultado.

Malthus, Marx, Stuart Mills definieron el ingreso como la preocupación de la gente por obtener una mejor calidad de vida, lo que indica una definición similar a la expuesta por Aristóteles, aunque dicha con otras palabras.

Los planteamientos expuestos por las teorías del desarrollo convencional ocasionaron la estructuración de un paradigma, ya que estas definen al ser humano como un esclavo que incrementa la producción en busca de la productividad y no se consideran las relaciones de producción en su desarrollo social.

Durante el siglo XX, la economía neoclásica propuesta por Wicksell expone la importancia de maximizar las funciones de producción en busca del bienestar material, convirtiéndose en una obsesión la búsqueda de riqueza por encima de brindar oportunidades al ser humano para su libre desarrollo, convirtiéndolo en un instrumento de producción.

Esto se suma a las crisis que se han generado en los Estados frente a la aplicabilidad que se le ha dado a las premisas de la teoría del desarrollo convencional y la contraposición existente que hay, en donde las teorías económicas han perdido fuerza y se han concentrado en proponer estrategias encaminadas a orientar el desarrollo de los territorios a través del desarrollo integral del ser humano, brindándole mayor importancia a sus interacciones sociales y políticas.

Aunque el crecimiento económico de los territorios es importante, este es deficiente

para lograr el desarrollo humano de su sociedad, las definiciones de las teorías económicas y su aplicación cada vez confirman y afianzan el innegable atraso que estas producen en los grupos poblacionales con menos oportunidad, aumentando la brecha de desigualdad, intolerancia y ocasionando altos índices de riesgo y vulnerabilidad.

La economía ha propiciado que invertir en el desarrollo del recurso humano sea sinónimo de maximización de la producción lo cual le otorga un significado distinto a los fines y los medios.

La teoría del desarrollo humano nace frente al estudio de la disminución y degradación de los recursos naturales realizado por ambientalistas que descubrieron que esto se ocasionaba por el desarrollo convencional, entonces debían encontrar la manera en que el desarrollo sostenible se integrara al desarrollo humano. Esta teoría tiene sus raíces en la teoría económica del desarrollo, ya que inicialmente fue una de las alternativas propuestas en aquella, alcanzando su mayor auge, al ser aceptada y reconocida por parte de la comisión Brundtland, las cumbres de la tierra de medio ambiente.

El objetivo del desarrollo humano consiste en poner el desarrollo al servicio del individuo. Debe existir una articulación entre las distintas disciplinas y sectores para diseñar políticas públicas y estrategias que permitan la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales que básicamente se identificaban como: 1) brindar servicios básicos; 2) dar mayor poder a la sociedad civil en resolver sus problemas; 3) garantizar el respeto a los derechos humanos y 4) que el desarrollo se encuentre centrado en los seres humanos antes que en las cosas, lo que mejorará sustancialmente la calidad de vida de las personas.

### El estudio del desarrollo humano, hace necesario definir aspectos como:

1. El capital social: sostiene que el centro del universo es el ser humano, su esencia nace en las relaciones existentes entre los seres humanos y la adopción voluntaria de normas aprobadas en consenso que regulan la forma de interactuar dentro del círculo social al que pertenecen, generando una "ética social" en donde el individuo debe abandonar sus

intereses individuales y hacer parte de una conciencia colectiva que le indica y restringe su manera de actuar conforme los intereses generales. Su desarrollo solo es posible por la participación activa de las personas.

2. El capital humano: busca mejorar las habilidades de las personas en la toma de decisiones y al ser parte de una esfera social, optimizan y ofrecen la capacidad de tomar decisiones en colectividad.
3. El capital económico: es necesario que los Estados tengan los recursos económicos necesarios para invertir de manera prioritaria en salud y educación, lo que genera en las sociedades pobres mayores opciones de crecimiento, disminuye la degradación ambiental y limita la pobreza.

En este sentido, el principio fundamental del desarrollo humano sostenible es el universalismo del principio de igualdad como reconocimiento vital de todos, esto es, que los seres humanos deben tener las mismas oportunidades para desarrollar sus capacidades y potencializarlas al máximo, restableciendo el valor que tiene la vida humana por encima de su capacidad de producción de bienes. Esta igualdad debe extenderse a las generaciones futuras, es decir, la concientización máxima de la importancia de la conservación de los recursos naturales y la equidad que debe existir en la distribución de los recursos entre las generaciones presentes y futuras de manera sostenible. Concluimos que el eje principal del universalismo es la equidad intergeneracional, definida como el ofrecimiento equitativo de oportunidades al ser humano para elegir su destino de acuerdo al buen uso de sus capacidades.

Una de las barreras en el desarrollo humano sostenible son los modelos de producción y consumo, los cuales han sido repetidos a través de los años, sin que a la fecha hayan iniciado un proceso en el cual la fijación de precios dependa de la escasez o abundancia del recurso que comercializan. Por cuanto la explotación ilimitada de los recursos naturales por las generaciones de hoy, ocasionará una escasez de los recursos naturales para mañana; aun no existe la concientización del valor agregado en los productos como herramienta para que los Estados que extraen los recursos de otros



Foto 4. Prácticas de deportes extremos en el Cerro del Quinini, Cundinamarca.

se vean obligados a transferir mayor cantidad de recursos económicos a los segundos y que estos tengan posibilidad de invertirlos y revertir o mitigar el daño que ocasionan en su territorio. Lo anterior confirma la necesidad de realizar una redistribución de los recursos, un aumento del capital humano y un fortalecimiento del capital social que provoque un cambio en las políticas públicas y sociales que reduzcan la pobreza a través del incremento del gasto social focalizado en las poblaciones actualmente vulnerables y que, a su vez, se atienda la importancia de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Una de las falencias encontradas en esta teoría es la concepción formulada frente a la búsqueda del equilibrio a través del diálogo social y la naturaleza para asegurar la sostenibilidad del desarrollo, en donde se deduce que las necesidades de las generaciones actuales serían las mismas que las del futuro, y la producción tendrá las mismas características actuales. Esto es, una dinámica lineal en donde el modelo actual sería la base permanente para el desarrollo de las generaciones futuras.

## Conclusiones

A pesar de que las autoridades municipales, de policía ambiental y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) han adoptado políticas públicas nacionales para la protección del cerro Quinini, las mismas son deficientes en términos operativos por cuanto el número de personas que visitan el área es superior al número de servido-

res públicos que hacen presencia al momento de realizarse las caminatas turísticas.

Igualmente, desde tiempos remotos se han realizado prácticas agropecuarias que contaminan permanentemente el área de reserva sin que los habitantes apliquen de manera efectiva procedimientos inmediatos en el manejo de empaques y residuos químicos. Es nulo el conocimiento que tienen sobre agricultura orgánica y, si conocen el procedimiento, consideran que en la práctica es un riesgo superior que puede causar la pérdida de sus cultivos por las plagas que los pueden atacar sino utilizan los químicos acostumbrados.

Del análisis básico se puede inferir que la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Territorial Cundinamarca, Cetap Fusagasugá, puede desarrollar un convenio interadministrativo para que sus practicantes desarrollen programas de capacitación institucional y comunitaria que permitan la socialización de buenas prácticas ambientales.

Para el desarrollo de un diagnóstico efectivo de la problemática del caso concreto, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) deberá considerar la posibilidad de ampliar las etapas de estudio del caso, asignando otros objetivos y recursos económicos para profundizar en el tema y entregar un documento completo que sirva de soporte técnico a la alcaldía municipal de Tibacuy para la gestión de recursos de inversión ambiental. ■

## REFERENCIAS

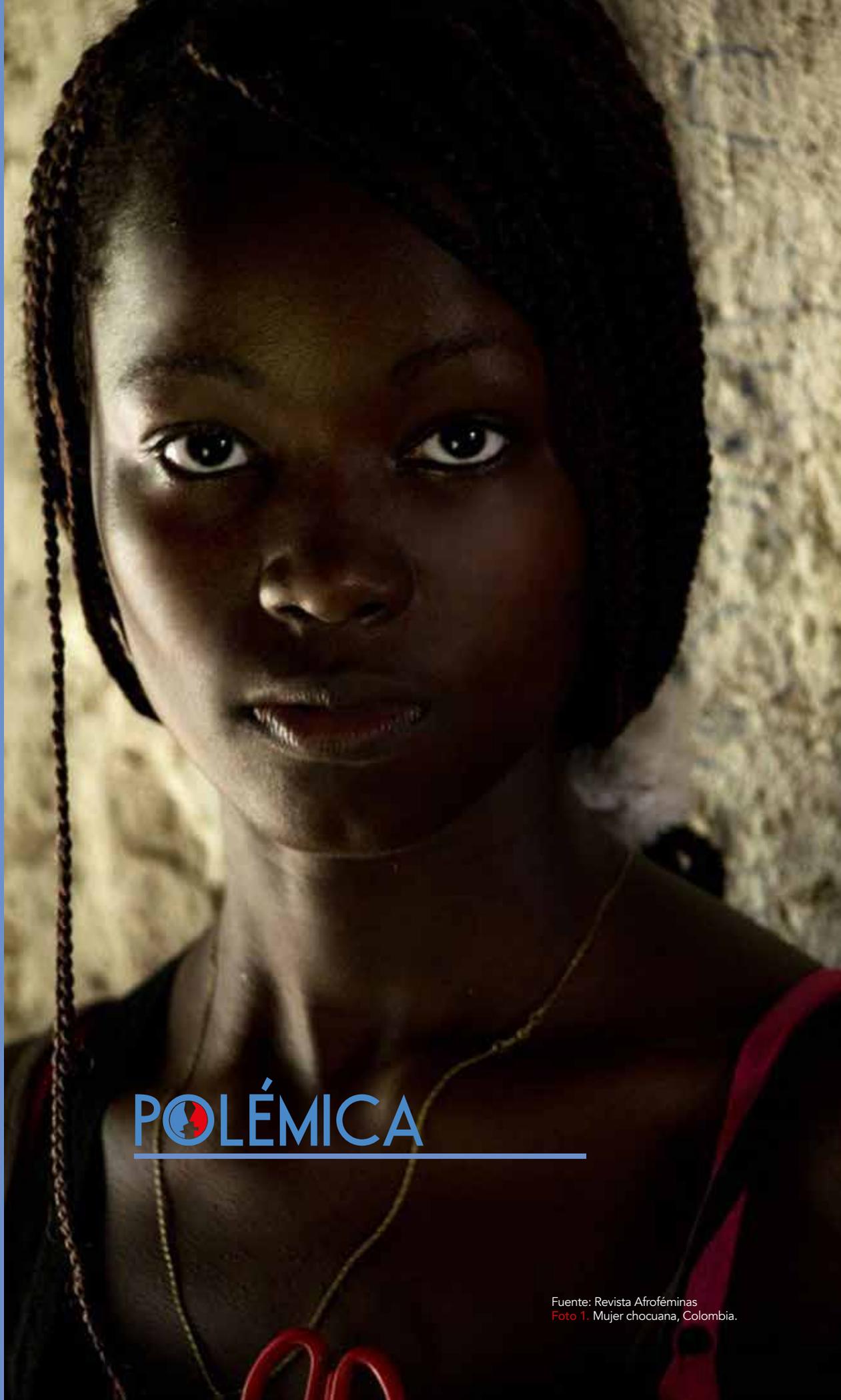
- Alavedra, P. et á (2014). *La construcción sostenible. El estado de la cuestión*. Instituto Juan de Herrera: Madrid. Disponible en: <http://hábitat.aq.upm.es/boletin/n4/apala.html>
- Artaraz, M. (2011). Teoría de las tres dimensiones, del concepto de desarrollo sostenible. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 55, 113-126.
- Boni, A. y Ferrero, G. (1997). *Teorías del desarrollo. Introducción a la cooperación para el desarrollo*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia
- Colombia. (2013). *Constitución política*. LEGIS editores: Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 99 de 1993. *Diario Oficial* 41146. 22 de diciembre de 1993.
- Congreso de la República de Colombia (1997). Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 43091
- García Henao, L. (2003). Teoría del desarrollo sostenible y legislación ambiental Colombiana. *Revista de derecho*, 198-215.
- López Rodríguez, J. E. (2003). *Teorías y enfoques del desarrollo territorial*. Escuela Superior de Administración Pública: Bogotá.
- Menyy, J. C. (1989). *Thoenig. Las políticas públicas*. PUF: París.
- Muller, J. (2002) *Las políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <http://www.medicina.unal.edu.co/ist/revistas/v4n2/v4n2e2.htm>
- Organización de Naciones Unidas. (1972). *Declaración de Río sobre el medio ambiente y desarrollo. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*. Estocolmo.
- Ortega, J. E. (2014). *Política ambiental: políticas públicas*. Ciudad de Córdoba, Argentina. Maestría en Gestión para la Integración Regional y Centro de Información y Documentación Regional, Universidad Nacional de Córdoba.
- Rodríguez Gómez, G. et ál (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Universidad Tecnológica de Pereira. Disponible en [http://www.utp.edu.co/php/institutoambiental/INVESTIGACION\\_CUALITATIVA.doc](http://www.utp.edu.co/php/institutoambiental/INVESTIGACION_CUALITATIVA.doc)
- Urteaga, E. (2012). *Las teorías alternativas del desarrollo sostenible*. País Vasco: Departamento de Sociología de la Universidad del País Vasco.
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almuneda Editores. Disponible en: <http://www.medicina.unal.edu.co/ist/revistas/v4n2/v4n2e2.htm>

• El enfoque e investigaciones sobre derechos humanos  
de las mujeres afrodescendientes

**PO** **LÉMICA**

---

Fuente: Revista Afroféminas  
Foto 1. Mujer chocuana, Colombia.



## RESUMEN

Para diseñar políticas públicas que propendan al desarrollo y que a la vez partan de la base de los derechos humanos ha surgido "El enfoque de derechos humanos". Este tiene una metodología de rendición de cuentas y empoderamiento de los sujetos de derecho. Existen varios estudios que abordan de manera amplia y desde distintas perspectivas el tema de los derechos humanos de la población afrodescendientes y de las mujeres, que concluyen principalmente que esta población es más vulnerable a sufrir problemas de pobreza, discriminación y falta de oportunidades, los cuales tienen un carácter estructural y afectan sensiblemente sus derechos.

### PALABRAS CLAVE:

*Derechos Humanos, mujeres afrodescendientes, enfoque de derechos, políticas públicas.*

---

### KEYWORDS:

*Human Rights, women of African descent, approach to rights, public policy*

## ABSTRACT

In order to design public policies that foster development and at the same time form the basis of human rights, "The Human Rights Approach" has emerged. This has a methodology of accountability and empowerment of the subjects of law. There are several studies that deal comprehensively and from different perspectives on the human rights of Afro-descendants and women, which mainly conclude that this population is more vulnerable to problems of poverty, discrimination and lack of opportunities, which have a structural character and significantly affect their rights.

Viviana de Jesús Martelo Angulo

Abogada de la Universidad de Cartagena, estudiante de IX semestre Administración Pública Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública. Especialización en Derecho Laboral y Seguridad Social de la Universidad Sergio Arboleda. Miembro del Grupo de Investigación "Conflicto y Sociedad" de la Universidad de Cartagena, reconocido por Colciencias. Correo electrónico: vijesu@hotmail.com. Correo electrónico: vijesu@hotmail.com.

Luis Carlos Solórzano Padilla

Abogado de la Universidad de Cartagena, estudiante de VIII semestre de Administración Pública Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública. Especialización en Seguridad Social de la Universidad de Cartagena. Miembro del Grupo de Investigación "Conflicto y Sociedad" de la Universidad de Cartagena reconocido por Colciencias. Correo Electrónico: lsolorzano25@hotmail.com.

# El enfoque e investigaciones sobre derechos humanos de las mujeres afrodescendientes



Fuente: El Pílon  
**Foto 2.** Unos 185 afrodescendientes pidieron protección en Colombia en 2015 y 2016

## Introducción

**E**n los párrafos siguientes se encuentran condensados los resultados de la primera etapa de recolección de información y constitución de marcos referenciales, y de elaboración del estado del arte de una investigación desarrollada por el Semillero de Investigación “derechos humanos en Perspectiva” de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en el marco del proyecto titulado Análisis de la situación de los Derechos Humanos de las mujeres afrodescendientes en el corregimiento de La Boquilla del Distrito de Cartagena.

El estudio, del cual apenas se han presentado sus primeros avances, tiene como objetivo general analizar la situación actual de los Derechos Humanos de las mujeres afrodescendientes de entre 15 y 49 años de edad, en el corregimiento La Boquilla de la ciudad de Cartagena. De manera concreta pretende caracterizar la situación actual de las mujeres afrodescendientes del corregimiento La Boquilla cuyos derechos están siendo violados o desconocidos por el Estado; detectar las consecuencias del no reconocimiento de esos derechos y su impacto en dichas mujeres; y analizar las políticas

y acciones del Gobierno sobre la materia. Se trata de una investigación de tipo cualitativo, participativo, a partir de una metodología de enfoque de derechos, basada en el análisis de datos recopilados de distintas fuentes de información primaria, como entrevistas semiestructuradas, observación de comportamientos, descripción de situaciones, encuestas; y fuentes de información secundaria como normas, tratados, informes, recomendaciones o estudios elaborados por entidades estatales o no gubernamentales relacionados con el tema.

En primer lugar se precisa cuál es la concepción que actualmente prevalece doctrinariamente en torno a los Derechos Humanos y se explica en qué consiste “el enfoque de Derechos Humanos” como nuevo paradigma en la investigación y realización de políticas públicas tendientes a la materialización de dichos derechos. Posteriormente, se realiza un breve recuento de las principales investigaciones que recientemente se han hecho tanto en el plano nacional como en el internacional acerca de la situación de los Derechos Humanos de las mujeres afrodescendientes.



## Una nueva forma de entender el concepto de Derechos Humanos

Los Derechos Humanos no dejarán de ser un tema que despierte interés, mientras existan sociedades en las cuales su violación sea reiterada y su protección sea inminente. El último informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, publicado el 19 de febrero de 2013, revela que Colombia tiene las condiciones necesarias para mejorar el respeto de los Derechos Humanos, sin embargo, señala ciertos puntos de especial atención como son: los defensores de los Derechos Humanos, las violaciones contra la vida y la integridad personal por las fuerzas de seguridad, el sistema de justicia, la discriminación, el sistema carcelario, la desaparición forzada y los derechos económicos, sociales y culturales. Dicho informe también señala como puntos de urgencia: la respuesta inadecuada a los falsos positivos, la reforma constitucional de la jurisdicción militar, los grupos guerrilleros y su impacto sobre la población civil, los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares y el derecho a la consulta. De tal manera que la agenda de Colombia en materia de Derechos Humanos es aun extensa, por lo cual es necesario que el Estado colombiano comience a diseñar

políticas públicas que abarquen estos puntos, incluyendo de manera especial a los grupos vulnerables de la sociedad.

Para diseñar políticas públicas que propendan por el desarrollo, pero que la vez partan de la base de los Derechos Humanos, ha surgido "el enfoque de Derechos Humanos", en contraposición al enfoque de necesidades. Martínez y Ferrer (2006) explican que el enfoque de derechos apuesta por una metodología de rendición de cuentas y la obligación legal y moral, así como también propende por el empoderamiento de los sujetos de derecho, sin embargo, consideran que estos dos enfoques no son antagónicos y que pueden trabajar de manera articulada.

Para comenzar a explicar la metodología de enfoque de Derechos Humanos como herramienta para la formulación de políticas públicas, es menester precisar el concepto que corresponde a la visión de este tópico como producto cultural y dinámico, visión desarrollada por Joaquín Flores Herrera, quién plantea que la perspectiva tradicional y hegemónica de los Derechos Humanos, la cual encontramos en las declaraciones sobre Derechos Humanos, es confusa en cuanto al ser de los Derechos Humanos y su ideal, ya que los concibe como derecho a tener derechos, sin considerar las condiciones y capacidades necesarias para ejercerlos (Flores, 2008).

A partir de la propuesta de este autor, estos se piensan como productos no terminados, ya que "los Derechos Humanos más que derechos "propiamente dichos" son procesos; es decir, el resultado siempre provisional de las luchas que los seres humanos ponen en práctica para poder acceder a los bienes necesarios para la vida (Flores, 2008, p. 106).

Flores (2005) también los concibe como productos culturales debido a que estos se presentan como una contraposición a la visión tradicional de la realización de los Derechos Humanos, como una manera de ubicar y contextualizarlos, contemplando el entorno social, económico, político y cultural y como una forma de asunción que los Derechos Humanos como procesos culturales propiamente dichos pueden ser cambiados.

Por otro lado, desde la perspectiva de Flores Herrera, el nuevo contexto de los Derechos Humanos ya muy poco o nada tiene que ver con el contexto de su surgimiento, toda vez

que las necesidades son muy distintas y el modelo económico dominante ha permitido que las leyes del mercado permeen incluso a los Derechos Humanos. A partir de este planteamiento, dicho autor propone diferenciar qué son los Derechos Humanos, el “es” y el “para qué”, lo que los Derechos Humanos significan. Explica el autor que la concepción tradicional de Derechos Humanos es aquella que los concibe como el derecho a tener derecho, creando una ilusión en la cual todos los ciudadanos tenemos derechos, aunque la gran parte de la población no tenga acceso a los mismos o no pueda ejercerlos.

Desde la perspectiva de Herrera, el “qué” de los Derechos Humanos, más que derechos propiamente dichos, son procesos, es decir, el resultado provisional de las luchas que los seres humanos ponen en práctica para poder acceder a los bienes necesarios para la vida. El “por qué” de los Derechos Humanos es la necesidad de luchar por los bienes exigibles para vivir, y el “para qué” de los Derechos Humanos radica en el empoderamiento de los ciudadanos y la consecución de una vida digna a través de la obtención de condiciones materiales necesarias para la misma.

Flores Herrera (2008) expone que el acceso a los bienes materiales e inmateriales será condición necesaria para el verdadero disfrute de los Derechos Humanos, sin embargo, explica que habrá que tomar en cuenta las desigualdades que se presentan, y la sociedad, fruto de esas divisiones son las luchas por los derechos, siendo el objeto de estas la vida con dignidad, es decir, el acceso igua-

litario a esos bienes, y el establecimiento por medio del poder político y legislativo de sistemas que garanticen el cumplimiento de las metas alcanzadas por medio de esas luchas.

Frente a esta visión de Flores Herrera, podemos notar que muchos países, incluido Colombia, poseen una importante batería jurídica para garantizar los derechos; sin embargo, el gran problema es que no tenemos derechos porque simple y llanamente no hemos conseguido los bienes materiales e inmateriales necesarios para vivir dignamente.

Al darle la connotación de procesos culturales a los Derechos Humanos, se plantea que a su vez son construcciones simbólicas que determinados grupos humanos crean para reaccionar frente al entorno de relación en el que viven, por lo anterior, para Flores Herrera el estudio de los Derechos Humanos no admite esencialismos ni neutralidades. Es estudiar los Derechos Humanos en su sustancia real y material, es decir, en el contexto social, económico, político y cultural en el cual se dan tales derechos como productos culturales (Flores, 2000).

Precisado así el concepto de Derechos Humanos, conviene adentrarnos en aquel espacio en cual adquiere dimensión, el cual es el enfoque de Derechos Humanos.

### Aproximación al enfoque de los Derechos Humanos

El enfoque de Derechos Humanos o perspectiva de Derechos Humanos como es llamada por algunos autores, tiene como antecedentes el establecimiento del Estado social de derecho en el siglo XX y la consecuente transformación del derecho en un sistema diferenciado de las tendencias económicas y sociales que lo suscitan, generando así un movimiento codificador, que en últimas conllevaría a la visión del derecho como herramienta de consecución de los fines de un Estado. En ese sentido lo explica Jiménez (2007), “Aparece entonces el llamado derecho útil o derecho regulativo, que es la utilización del derecho como medio, orientado a la consecución de fines, y enriquecido por criterios de índole material [económicos, políticos, axiológicos, étnicos, técnicos, etc.]” (Jiménez Benitez, 2007, p. 33).

También figuran como antecedentes de la aparición del enfoque de los Derechos Humanos: la redemocratización de los paí-



Fuente: info@cartagenaconnections.com  
**Foto 3.** Mujeres en Cartagena, foto de info@cartagenaconnections..

ses suramericanos y los acuerdos de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, el resurgimiento de corrientes neoliberales (económicamente) y neoconservadoras (políticamente); las preocupaciones neoinstitucionalistas relacionadas con el tema de la gobernabilidad y la identificación de nuevos problemas en el seno de la sociedad contemporánea. Estas situaciones se ven materializadas en la Declaración de Viena en 1993.

El enfoque de Derechos Humanos, de acuerdo con los planteamientos de Jiménez (2007), guarda correlación con los conceptos de *interdependencia e integralidad*. Desde esta perspectiva los derechos dependen los unos de los otros, por lo cual la vulneración o no realización de un derecho afecta al otro.

Esta concepción está en estrecha relación con la definición de los Derechos Humanos como proceso-medio, por lo cual se aleja de la tradicional concepción como resultado-fin. Así las cosas, las generaciones de derechos representan el proceso de ampliación de los derechos, por lo cual las llamadas segunda y tercera generación de derechos se constituyen en condiciones generadoras de los derechos de primera generación.

Así las cosas, Jiménez (2007) define el enfoque de Derechos Humanos,

El enfoque de los derechos humanos puede ser entendido como una nueva perspectiva para concebir y diseñar políticas públicas tendientes al desarrollo humano en el marco de un proceso de concertación entre Estado y sociedad civil. La médula del enfoque lo constituye la incorporación en la doctrina sociojurídica de los principios de interdependencia e integralidad de los derechos humanos. Esto quiere decir que unos derechos dependen de otros, que la lesión de tal derecho afecta a otro al que está conexo, que la concreción de un determinado derecho se relaciona con la satisfacción de otro, etc. (Jiménez Benitez, 2007, p. 34)

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2006), el enfoque basado en los derechos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está ba-

sado en las normas internacionales de Derechos Humanos y, desde el punto de vista operacional, está orientado a la promoción y la protección de los Derechos Humanos.

Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006, p. 15).

A través del enfoque de derechos se pretende la realización de los Derechos Humanos de poblaciones marginadas y excluidas cuyos derechos se encuentran en riesgo, no las considera objetos sino sujetos de derechos, con capacidades de exigir y defender sus derechos legalmente reconocidos, para lo cual este enfoque parte de una visión holística y pretende dar respuestas integradoras.

En ese mismo sentido, Abramovich (2006) explica que el enfoque de derechos introduce un cambio en la forma de elaborar políticas públicas, como quiera que toma su centro en el Estado como titular de las obligaciones en materia de Derechos Humanos, basándose en un marco conceptual jurídico de carácter internacional, por lo cual se transforma la perspectiva en la que se consideran de los sujetos de la política pública, pasando de necesitados a sujetos titulares de derechos.

El enfoque de derechos debe estar involucrado en la elaboración de las políticas públicas por ser una herramienta para alcanzar el desarrollo. En la medida que una población avanza en el cumplimiento de los Derechos Humanos, avanza en la consecución del desarrollo.

Abramovich (2006) expresa que

La idea esencial tras la adopción de un enfoque de derechos humanos en el ámbito del desarrollo y la reducción de la pobreza es que las políticas e instituciones que tienen por finalidad impulsar estrategias en esa dirección se deben basar explícitamente en las normas y principios establecidos en el derecho internacional sobre derechos humanos. El derecho internacional brinda así un marco normativo explícito e imperativo que guía u orien-

ta la formulación de políticas y estrategias nacionales e internacionales. (Abrahamovich, 2006, p. 40)

Sin embargo, consideramos que este también se constituye en el primer obstáculo para la adopción del enfoque de derechos, ya que muchos de los países, a pesar de contar con la incorporación de algunos cuerpos normativos internacionales en su orden jurídico interno, a través de diversas figuras, tales como el bloque de constitucionalidad, para el caso de Colombia, no cuentan con una verdadera apropiación de estas normas, no existe un verdadero sentido de aplicación de las mismas, por lo que al esquematizarse mentalmente la jerarquía de las normas, muchas veces las normas internacionales no son tomadas en cuenta ni usadas como sustento jurídico legal y principal para la defensa de los intereses ante estrados judiciales. Por lo anterior, si no hay una verdadera apropiación del marco normativo internacional en materia de Derechos Humanos, la aplicación de un enfoque de derechos para formular políticas públicas carecería de sentido.

A la vez que el enfoque de derecho presupone un reconocimiento por parte del Estado, no de necesidades, sino de titularidad de derechos, también demanda que sean creados un seguimiento y un mecanismo de exigencia ante autoridades, cuando dicho reconocimiento no sea efectuado. Es un desafío que ha sido catalogado por algunos autores como doble, por cuanto presupone un reconocimiento por parte del Estado a partir de una obligación con los titulares de los derechos, y una conciencia hacia el empoderamiento por parte de los sujetos de derechos. Así lo expone Ochoa (2011).

El enfoque de derechos tiene desafíos múltiples, por cuanto presupone un reconocimiento de derechos, mecanismos de exigencia por parte de los titulares de derecho y el empoderamiento de los sujetos de derechos.

Ahora bien, el enfoque de derechos no pretende construir limitar la acción del Estado, sino crear un marco de acción que sea compatible con los diferentes modelos de Estado que busquen la defensa de los Derechos Humanos. La dinámica será incorporar en la visión del creador de políticas públicas una focalización hacia el cumplimiento de las obligaciones (positivas y negativas) que los Estados han aceptado e incluso in-

roducido en sus legislaciones, en materia de Derechos Humanos.

## La aplicación del enfoque de derechos a las políticas públicas

Como arriba se ha expuesto, el enfoque de Derechos Humanos puede ser usado como herramienta en el proceso de elaboración de políticas públicas. Nos explica González (2008) que las políticas públicas con dicho enfoque se constituyen bajo la base de las acciones u omisiones del Estado, así como del objetivo que este se fije para con la consecución de los Derechos Humanos. Lo anterior, bajo dos premisas: la primera de ellas está relacionada con las obligaciones que en materia de Derechos Humanos haya contraído el Estado, con especial atención a aquellas a nivel internacional, y la segunda, que corresponde a la participación de la población en la elaboración de las políticas públicas, siendo esta quien defina sus necesidades y problemas, y se involucre en todo el proceso de elaboración de la política pública.

En cuanto a la primera premisa, expone González (2008) que demarca la relación que se tejerá entre Estados y sujetos

la existencia de esta relación poder-obligación, marca una característica fundamental del enfoque de derechos, pues transforma a las personas y pueblos de un rol tradicional de objeto necesitado y expectante de la acción del Estado (presente en buena parte de las concepciones de PP) a un rol de sujetos protagónicos con capacidad de disponer y exigir. (p. 2)

Es así como se hace necesario que desde el primer momento de la elaboración de políticas públicas se parta de la base de las obligaciones nacionales e internacionales que el Estado ha contraído en esa materia, tanto las generales, como las específicas.

Con relación a la segunda, manifiesta la importancia de la participación de la ciudadanía como un elemento que permite crear un sentido de poder en aquellas personas que son víctimas de las violaciones de derechos (relación poder-situación de Derechos Humanos), así como otorga legitimidad, efectividad y permite la consecución de la participación como derecho humano. Este, desde nuestro punto de vista corresponde a un diagnóstico elaborado desde

adentro por los sujetos de derechos.

De acuerdo con González (2008), las políticas públicas son, ante todo, “políticas” y no técnicas, por lo que su neutralidad está descartada. El enfoque de derechos supone una opción por el proyecto de los Derechos Humanos no subordinado a la economía, una opción por los sectores discriminados y una opción por la democratización permanente de la sociedad y el Estado. La adopción de este enfoque, sin duda alguna, supone retos y dificultades enormes, pues implica enfrentar estructuras de poder y discurso que obturan las posibilidades de democratización de la sociedad.

Por tanto, un conjunto de políticas públicas que tengan como objetivo alcanzar el bienestar social bajo la perspectiva de los derechos debe orientarse en el ámbito jurídico por el reconocimiento explícito del marco normativo internacional de los Derechos Humanos, y en el ámbito operacional, por criterios de universalidad, integralidad y progresividad que favorezcan el fortalecimiento de la equidad, la no discriminación, la participación y el empoderamiento (Giménez & Valente, 2010).

## Las investigaciones sobre Derechos Humanos de las mujeres afrodescendientes

Actualmente son escasos los estudios e investigaciones referentes a los Derechos Humanos de las mujeres afrodescendientes y mucho menos en el corregimiento de la Boquilla, no obstante, existen varios estudios que abordan de manera amplia y desde distintas perspectivas el tema de los Derechos Humanos de la población afrodescendientes y de las mujeres.

Un primer documento al cual podríamos hacer alusión es el titulado Cartagenera en pleno goce de nuestros derechos, el cual fue elaborado y publicado por la Alcaldía Mayor de Cartagena en 2009. En él se hace un diagnóstico de la situación de las mujeres cartageneras, se establecen objetivos y un eje de la política de mujeres al 2019. En el primer aparte de dicho texto se destacan los elementos básicos del diagnóstico sobre la situación de las mujeres que habitan la ciudad en aspectos como empleo, salud, educación, violencias, salud sexual y reproductiva, y participación. Destaca que la

situación de pobreza de la ciudad es crítica. El NBI es de 21.9 %, la línea de pobreza del 52 % y la de indigencia del 22 %. El desempleo se ubicó en el 14 %, más alto que la tasa nacional, y el subempleo en el 35 %; agrega que hubo un total de 134 702 empleos formales en el segundo trimestre de 2007, de estos, 81 332 (60 %) son realizados por hombres y 53 370 (40 %) por mujeres. Las actividades mayormente realizadas por las mujeres en empleo formal son las de servicios comunales, sociales y personales, con 27 772 puestos, que representan el 52 % del total de las mismas (Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2009).

La investigación referida recogió testimonios de líderes de comunidades afro que revelan que existen en la ciudad políticas empresariales que no admiten en algunos cargos a mujeres negras, arguyendo que estas no tienen “buena presencia”, por lo que los cargos administrativos son ejercidos por mujeres de un tono de piel clara. En cambio, las mujeres afrodescendientes desempeñan funciones de aseadoras, cocineras y servicios varios (Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2009).

También se destacan las investigaciones realizadas por el Observatorio de Derechos Sociales y Desarrollo-Odesdo, recopiladas en las “Memorias del Seminario Población Afrocolombiana, Desarrollo y Derechos Huma-



Foto 4. Mujer trabajando en la Ciénaga, foto de eluniversal.com



Fig. 1. Mapa de Cartagena y la Boquilla.

nos: Realidad y Desafíos”, el cual tuvo escenario en la ciudad de Cartagena de Indias el 19 de mayo de 2009. En dicho evento, investigadores e intelectuales expertos en la materia, como el representante adjunto para Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Javier Hernández Valencia, y el jurista Rodrigo Uprimny, entre otros, debatieron temas como la realidad de la población afrocolombiana, el constitucionalismo, el desarrollo social, los Derechos Humanos y las políticas públicas para esta población.

Entre las varias conclusiones se resalta que la mayoría de la población afrocolombiana, en áreas rurales y urbanas, se encuentra sometida a situaciones de exclusión social y de segregación socioespacial en las que —se quiera o no aceptarlo— la discriminación racial subyace y juega un rol importante reforzando la inequidad y la desigualdad. El modelo de desarrollo vigente, y en particular el desarrollo local, centrado en el crecimiento económico y regido por la ley del mercado y la apertura económica que se promueve en Cartagena de Indias desde la expansión urbanística y turística o en las áreas rurales del Pacífico o del Caribe colombiano —desde los megaproyectos económicos—, acrecienta la inseguridad humana, la inequidad y las desigualdades sociales, afectando de manera particular a la

población afrocolombiana y su derecho de ciudadanía plena.

Para el Observatorio de Derechos Sociales y Desarrollo (2009), en Cartagena se hace necesaria la formulación y la aplicación de una verdadera política pública que garantice la diversidad y la igualdad de oportunidades y posibilite superar las situaciones de inequidades y discriminaciones múltiples que enfrenta la mayoría de los hombres y las mujeres afrocartageneras del Distrito. Pero para ello se hace necesaria la realización de diagnósticos que identifiquen las situaciones de desigualdades y exclusiones a enfrentar y transformar, fundamentando las concepciones —entre otras— de salud, educación, vivienda y empleo como Derechos Humanos a ser garantizados por el Estado, por fuera de toda mirada asistencialista y focalizadora.

Las políticas públicas deben considerar la relación género-etnia. Se necesita una política pública en Cartagena que: incremente la representación de las mujeres afrocolombianas en instancias de planeación, toma de decisiones y gestión; genere conciencia acerca de los intereses estratégicos de género, etnia y clase de la mujer afrocolombiana; transforme las relaciones de género patriarcales y todas las estructuras de subordinación; posibilite la construcción de las mujeres afrocolombianas como sujetas de desarrollo y actrices sociales y políticas; promueva el ejercicio de los liderazgos de las mujeres afrocolombianas en los escenarios de toma de decisión acerca de políticas públicas; movilice alrededor de la erradicación de toda forma de violencia contra las mujeres, considerándola factor determinante en la restricción e incompleta de la ciudadanía de las mujeres afrocolombianas y populares (Observatorio Derechos Sociales y Desarrollo, 2009).

Quizás uno de los textos más importantes sobre la temática estudiada es el Informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana, publicado en el año 2009 por el Observatorio de Discriminación Racial, denominado *Raza y Derechos Humanos en Colombia*. Este trabajo, cuyos autores principales son César Rodríguez Garavito, Tatiana Alfonso Sierra e Isabel Cavelier Adarve, ofrece un diagnóstico sólido acerca de la situación de los Derechos Humanos de la población afrocolombiana y del grado de realización y violación

de sus derechos; además, hace propuestas y recomendaciones concretas de política pública que ayuden a realizar el derecho a la igualdad y a superar el mito de la democracia racial.

Dicho trabajo resalta el debate en torno al mito de la democracia racial en Colombia, que establece que en nuestro país no hay racismo porque, a diferencia de Suráfrica o Estados Unidos, todas las razas y culturas se fundieron para siempre en una síntesis igualitaria, tesis que esconde la negación de la discriminación racial por parte del Estado y la sociedad, y reproduce a diario la invisibilidad y marginalidad de la población afrocolombiana. El informe es el resultado de dos años de investigación sistemática del Observatorio de Discriminación Racial, que incluyó trabajo de campo en toda Colombia, análisis documental y estadístico, y cerca de dos centenares de solicitudes de información a entidades estatales de los niveles nacional, departamental y municipal.

Este ambicioso trabajo de investigación combina estrategias de investigación social y documentación jurídica. De un lado, realiza un diagnóstico jurídico de las normas y estándares aplicables al tema en el país, los cuales fueron sistematizados, y con base en ellos se elaboró un mapa de las obligaciones nacionales e internacionales del Estado colombiano en materia de discriminación racial y derechos de la población afrodescendiente; y por el otro, elaboró un diagnóstico social de las situaciones y patrones de discriminación más apremiantes para la población afrocolombiana, combinando técnicas cualitativas y cuantitativas. El trabajo de campo fue realizado en Bogotá, Cali, Cartagena, Medellín, Buenaventura, Tumaco y Quibdó.

Entre las conclusiones más relevantes arrojadas por dicho trabajo de investigación tenemos que las cifras ofrecen indicios múltiples y sólidos de la existencia de patrones estructurales de discriminación predominantes en la sociedad y el Estado colombiano, a partir de dos fenómenos: la precariedad de la situación de la gente negra es sistemática, desde las tasas de mortalidad infantil y la esperanza de vida hasta los relativos a pobreza e indigencia; y las cifras sugieren que hay un efecto específico de la entidad étnico-racial sobre esta situación precaria (Rodríguez Garavito, Alfonso Sierra, & Cavalier Adarve, 2009, pp. 65-66).

También se resalta que las enormes carencias que enfrenta esta población con relación a todas las dimensiones del derecho a la salud (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad) son resultado de una profunda discriminación estructural en la materia. El nivel de cumplimiento de las obligaciones en materia de discriminación, racial frente al sistema de administración de justicia, así como sus garantías con respecto al derecho a la igualdad y el principio de no discriminación es muy bajo, al punto que ni siquiera puede garantizar el tratamiento igualitario ni la persecución y sanción de actos discriminatorios en él ni la participación efectiva de la población afrocolombiana en el sistema policial, de investigación, judicial ni carcelario (Rodríguez Garavito, Alfonso Sierra, & Cavalier Adarve, 2009).

Por otra parte, existe un estudio elaborado por distintos investigadores de la Universitat de Barcelona y la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, coordinado por David Bondia García y Manuel Ramiro Muñoz (2011), el cual se titula *Los movimientos sociales en la construcción del Estado y de la nación intercultural*. En este trabajo monográfico, de forma rigurosa y con carácter multidisciplinar, se valora la incidencia que están teniendo los movimientos sociales de las comunidades indígenas y afrodescendientes, partiendo desde la concepción de la interculturalidad. El texto tiene un acápite especial en el que se valora el caso de las mujeres afrocolombianas en el Pacífico Sur. Analiza la situación de aquellas mujeres que por causa del conflicto armado han tenido que desplazarse de sus territorios sin sobrepasar las fronteras nacionales; además, estudia el contexto en el cual viven las mujeres afrodescendientes colombianas de esta región del país, con el fin de corroborar si los informes de investigación académica de las organizaciones de Derechos Humanos, las cifras y los organismos internacionales están lejos o no de la realidad que viven las mujeres en Colombia en el contexto del conflicto armado, para lo cual se realizaron varias entrevistas a mujeres en el municipio de Guapi, Cauca.

En el plano internacional también se han elaborado estudios acerca de la temática planteada, uno de ellos es el que fue publicado por la Cepal en febrero de 2009 con el apoyo de la Unión Europea, denominado *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico*

a la realización de derechos. El documento elaborado por Jhon Antón, Álvaro Bello, Fabiana del Popolo, Marcelo Paixao y Marta Rangel ofrece una panorámica de la situación de los afrodescendientes latinoamericanos en aspectos tales como su identificación en los sistemas estadísticos, la realización de sus derechos, las brechas de inequidad que los separan de otros grupos sociales y su nivel de organización en la sociedad civil, con la idea de contribuir a la transversalización del enfoque étnico en la región.

También encontramos el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*, del 5 de diciembre de 2011, que tiene como objeto destacar y visibilizar la situación de las personas afrodescendientes, en el entendimiento de que la identificación de esta población y sus necesidades —aún en los casos en que representan la mayoría poblacional de algunos Estados— es el paso inicial para poder construir categorías jurídicas apropiadas y emprender las medidas jurídicas y políticas necesarias para proteger y garantizar sus Derechos Humanos.

La comisión analiza las cuestiones vinculadas con la autoidentificación racial y las condiciones de vida de la población afrodescendiente. Posteriormente, y a partir del diagnóstico efectuado, estudia la situación de discriminación estructural que padece la población afrodescendiente, en el marco de las obligaciones estatales de garantizar la igualdad y no discriminación. Adicionalmente, examina la dinámica que se verifica entre la población afrodescendiente y la obligación de proveer garantías judiciales adecuadas, en sus dos vertientes: por un lado, los obstáculos que enfrenta la población afrodescendiente en el acceso y obtención de justicia, y por otro lado, el establecimiento de perfiles raciales y el sesgo racial en los sistemas de justicia criminal. En este informe, la Comisión Interamericana también da cuenta de las diferentes medidas que los Estados de la región han adoptado para cumplir con sus obligaciones de garantía y protección. En este sentido, se consideran los marcos legislativos en relación con la prohibición de discriminación racial y se profundiza sobre las medidas positivas y las medidas de acción afirmativa implementadas por los Estados.

Señala dicha entidad que de acuerdo con la información disponible, de manera sistemática, las personas afrodescendientes en la región habitan en las zonas más pobres y con menor infraestructura y se encuentran más expuestas al crimen y la violencia. Asimismo, las personas afrodescendientes enfrentan serios obstáculos para acceder a los servicios de salud y educación, como también para obtener una vivienda y acceder a empleos, especialmente en los niveles gerenciales y jerárquicos. En este sentido, la comisión concluye que las personas afrodescendientes enfrentan importantes obstáculos en relación con el ejercicio y la garantía de sus derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales. De igual manera, la subrepresentación y escasa participación de la población afrodescendiente en la esfera política demuestran impedimentos adicionales para acceder a las estructuras del poder político y así tomar parte activamente en el diseño de políticas públicas orientadas a mejorar su situación de discriminación estructural (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011).

La comisión también observa que la población afrodescendiente se ve afectada por múltiples niveles de discriminación, teniendo en cuenta la estrecha relación que existe entre pobreza y raza y entre raza y clase, y cómo estas categorías se entrelazan profundizando la situación de riesgo de la población afrodescendiente. En particular, la CIDH observa con preocupación la especial situación de riesgo de las mujeres afrodescendientes, quienes han sufrido una triple discriminación histórica, en base a su sexo, pobreza extrema y a su raza. Esta situación puede agravarse en contextos sociopolíticos particulares, como es el caso de conflictos armados, entre otros.

## Conclusiones

Los Derechos Humanos se muestran desde una perspectiva muy diferente, siendo entendidos hoy como productos culturales, es decir, construcciones simbólicas que determinados grupos humanos crean para reaccionar frente al entorno de relación en el que viven y se desarrollan.

Esta nueva visión difiere de aquellas teorías tradiciones que solo resaltan las dimensiones normativa o filosófica de los De-

rechos Humanos, perdiendo de vista otros ámbitos que también deben ser considerados para concebir su real existencia como son aquellos aspectos relacionados con su eficacia y las luchas sociales concernientes a su reconocimiento y que propugnan también su perduración a través de la materialización de los mismos.

Coherente con dicha elaboración teórica de los derechos, puede comprenderse el enfoque de derechos como una nueva herramienta para la elaboración de políticas públicas, que pretende la realización de los Derechos Humanos de poblaciones marginadas y excluidas, cuyos derechos se encuentran en riesgo, no considerándolos como objetos sino como sujetos de derechos, con capacidades de exigir y defender sus derechos legalmente reconocidos, para lo cual parte de una visión holística y pretende dar respuestas integradoras.

En la actualidad son muy pocos los estudios que existen acerca de la situación de la población afrodescendiente y de las mujeres afrodescendientes en forma particular. Sin embargo, todos coinciden en señalar que las mujeres afrodescendientes en la región habitan en las zonas más pobres y con menor infraestructura y se encuentran más expuestas al crimen y la violencia, se encuentran sometidas a situaciones de exclusión social y de segregación socioespacial, siendo víctimas constantes de la discriminación.

Por eso resulta importante realizar investigaciones basadas en el enfoque de Derechos Humanos de las mujeres afrodescendientes, ya que hasta ahora no existen políticas públicas desarrolladas a partir de esta herramienta, la cual puede resultar muy útil para superar la difícil situación descrita por los distintos estudios enumerados en el presente trabajo. 🇨🇴

## REFERENCIAS

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal*, 88, 35-50.
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2009). *Cartageneras en pleno goce de nuestros derechos. Política pública de mujeres para la equidad de género en el Distrito de Cartagena 2008-2019*. Cartagena: Dao Digital.
- Antón, J., Bello, Á., Del Popolo, F., Paixao, M., & Rangel, M. (febrero de 2009). Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos. *Serie Población y Desarrollo*, (87).
- Bondía García, D., & Muñoz, M. R. (2011). *Los movimientos sociales en la construcción del Estado y de la nación intercultural*. Barcelona, España: Huygens Editorial.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*.
- Flores, J. (2000). Hacia una visión compleja de los derechos humanos. En *El vuelo de Anteo. derechos humanos y crítica de la razón liberal*. Bilbao: Desclée de Brouwer, S.A., 19-78.
- Flores, J. (2005). *Los Derechos Humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Flores, J. (2008). La complejidad de los Derechos Humanos. Bases teóricas para una redefinición contextualizada. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, 1, 103-135.
- Giménez, C., & Valente, X. (agosto de 2010). *El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas para un debate en ciernes*. Recuperado el 10 de junio de 2013, de CDC v. 27, n. 74: [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1012-25082010000200004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082010000200004&lng=es&nrm=iso)
- Gómez Serrano, L. (2009). *Teoría de los derechos fundamentales*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- González, A. (2008). *Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos: una propuesta para su contextualización*. Quito, Ecuador.
- Jiménez Benitez, W. (2007). *El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. Civilizar*. Univ. Sergio Arboleda, 31-46.
- Martínez, J., & Ferrer, M. (26 y 27 de Octubre de 2006). *Población, desarrollo y derechos humanos: una propuesta para su abordaje en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 13 de mayo de 2013, de Comisión Económica para América Latina: <http://www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/6/27116/Ferrer-Martinez.pdf>
- Observatorio Derechos Sociales y Desarrollo. (2009). *Memorias del Seminario "Población afrocolombiana, desarrollo y derechos humanos: realidad y desafíos"*. Bogotá: Editorial Códice Ltda.
- Ochoa, G. (2011). *Políticas públicas con enfoque de derechos y organizaciones no gubernamentales en Chile*. Ensayo presentado para la obtención del título Diplomado Internacional de Especialización en Derechos Humanos, Políticas Públicas Y Gestión Humanitaria. Recuperado el 16 de mayo de 2013, de Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina: [http://www.derhuman.jus.gov.ar/conti/2011/10/mesa\\_19/ochoa\\_mesa\\_19.pdf](http://www.derhuman.jus.gov.ar/conti/2011/10/mesa_19/ochoa_mesa_19.pdf)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos en la cooperación para el desarrollo*. Recuperado el 14 de mayo de 2013, de Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>
- Pautassi, L. (enero de 2010). *El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales Una breve revisión*. Recuperado el 05 de junio de 2013, de CEPAL: [http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/7/37567/LauraPautassi\\_Derechos\\_polsoc.pdf](http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/7/37567/LauraPautassi_Derechos_polsoc.pdf)

Rodríguez Garavito, C., Alfonso Sierra, T., & Cavalier Adarve, I. (2009). *Raza y derechos humanos en Colombia. Informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Sociojurídicas, CIJUS, Ediciones Uniandes.

Sánchez Rubio, D. (2009). *Contra una cultura estática de derechos humanos*. Recuperado el 19 de junio de 2013, de Grupo Pensamiento Crítico: <http://www.pensamientocritico.info/articulos/otros-autores/213-contra-una-cultura-estatica-de-derechos-humanos.html>

- Cultura material y ciudad: reflexiones de sus efectos e influencia en el desarrollo humano

# POLEMICA



## RESUMEN

*La ciudad ha tenido una organización urbana con poco sentido por la mayoría de sus transeúntes debido a su débil participación como gestores y al significado que ha tenido el concepto de lo material a través de la historia. Las ciencias sociales han desmeritado el papel relevante que han tenido los artesanos, actores e imaginarios frente a la ciudad construida, percibida e intervenida; a su vez, muchas veces el desarrollo de la ciudad y el cuidado del centro histórico y su morfología estética en general no ha sido reflejo de las condiciones periféricas, sociales y económicas del espacio público y del desarrollo humano de quienes ejecutan el imaginario de ciudad. Con esta disertación pretendo alimentar un debate donde se evidencie la importancia de la cultura material, la participación ciudadana en los procesos de construcción social del territorio y la integralidad de la inversión de la conservación del patrimonio como defensa de lo público en sus dimensiones sociales, económicas y culturales frente a las amenazas emergentes que ponen en riesgo la estabilidad de sus habitantes.*

### PALABRAS CLAVE:

*Cultura material, ontología del espacio público, imaginarios urbanos, participación ciudadana, sostenibilidad.*

### KEYWORDS:

*Culture material, ontology of space public, urban imaginary, citizen participation, development sustainable.*

## ABSTRACT

*The city has had an urban organization with little sense for the most bystanders, slightly due to their weak participation how actors and the meaning that been to the concept of the culture material through of the history. The Social science to ignored the relevant role that to has been the artisans, actors and imaginary front of the city built, perceived and intervened; often, many times the developed of the city and the care of historical center and your morphology, aesthetic in general it has not been reflection of the peripherals condition, social and economics of the space public and the human development of who execute the imaginary of city. I hope with this dissertation build an reflexion where there is evidence about importance of the culture material, the citizen participation in the process of the social construction of territory and the comprehensiveness of the inversion of the conservation of patrimony as defense of the public in your social dimensions, economic and cultural in front of to the threats emerging that put in risk the stability of the people.*

Williams Ricardo Vega Redondo

Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública y delineante de arquitectura (SENA) con énfasis de investigación en el derecho a la ciudad, imaginarios urbanos, estudios culturales y construcción social del territorio. Con experiencia en liderazgo de proyectos en la actualización del Software de Información Geográfica de la Universidad Nacional de Colombia, así como en el Estudio de Rediseño Organizacional, Manual de Funciones y Cargas Laborales de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y Artesanías de Colombia.  
Correo: rivere23@gmail.com

# Cultura material y ciudad: reflexiones de sus efectos e influencia en el desarrollo humano

*"Produce una inmensa tristeza  
pensar que la naturaleza habla,  
mientras el género  
humano no la escucha".*

Victor Hugo

## Contexto

Junto a la palabra materialismo debería enarbolarse una bandera de advertencia, ya que ha sido degradada, mancillada, por campos del saber científicos en la historia política reciente y por la fantasía y codicia del consumidor en la vida cotidiana. El pensamiento "materialista" también es oscuro porque la mayoría de las personas utilizamos objetos tales como ordenadores o automóviles que no fabricamos nosotros mismos y que no comprendemos (como se cita en Williams, 1983, pp. 87-93).

Este asilvestrado compendio verbal se divide aproximadamente en dos capas. En una, la cultura está representada únicamente por las artes; en la otra, por las creencias religiosas, políticas y sociales que unen a un pueblo. Con harta frecuencia, al menos en ciencias sociales, la expresión "cultura material" desprecia las telas, los tableros de circuito o el pescado al horno como objetos dignos de consideración por sí mismos; en cambio, considera que la formación de esas cosas físicas es reflejo de normas sociales, intereses económicos o convicciones religiosas y se prescinde de la cosa en sí misma.

En estas condiciones, necesitamos abrir una página nueva. Podemos hacerlo simplemente preguntando —aunque las respuestas no son en absoluto simples— qué nos enseña de nosotros mismos el proceso de producir cosas concretas. Aprender de las co-



sas requiere preocuparse por las cualidades de las telas o el modo correcto de preparar pescado. Buenos vestidos o alimentos bien cocinados pueden habilitarnos para imaginar categorías más amplias de "lo bueno" abierto a los sentidos. El materialista cultural quiere investigar en donde se encuentra placer y cómo se organiza este. Lleno de curiosidad de las cosas por sí mismas, quiere comprender como puede generar valores religiosos, sociales o políticos (Sennett, 2012, pp. 18-19).

Es importante valorar cómo el proceso teórico del espacio público y la urbanidad ha evolucionado, la diversidad y enfoques detallados de explicaciones múltiples traen realidades fragmentadas y rompecabezas inconclusos que siempre se renuevan. [...] Por ello también los lectores de estos análisis pueden pasar de una lectura a otra, de una interpretación aparentemente sin falla a otra, que en cuestión de minutos se vuelve inconfundiblemente la más atinada hasta que la sofisticación de una nueva propuesta borra las anteriores como una marea<sup>1</sup>. El hombre moderno *homo urbans*, percibiendo la complejidad del mundo actual no trata de solucionar problemas de la vida cotidiana en

1. "El valor de lo caótico, de lo múltiple de la diversidad misma, aún en las explicaciones intelectuales, es, sin lugar a dudas una gran virtud de nuestros tiempos" (Hiernaux, 2006, pág. 8)



Foto 1. Capitolio Nacional de Bogotá.

trazos rectos, sino que asume un recorrido laberíntico del mundo en la ciudad, de ahí esa sabiduría que no se encuentra en tradiciones, normas o pautas de estabilidad, sino en la capacidad de adaptarse y de encontrar un camino diferente: 'sabiduría de nómada' (Como se cita en Attali, 1996).

Manuel Delgado tiene otra manera similar de analizar el espacio y su relación con sus agentes y actores. El autor descompone el tejido urbano del espacio público para identificar y diferenciar, por una parte, cómo se concibe una ciudad, y por otra, cómo se planifica una ciudad o como tiene su práctica. Detalla escrupulosamente el concepto de lo urbano, de cómo se forma y cómo se construye a través de sus actores y su materialidad. Nos explica que el trabajo en la dirección de una ciencia social de espacios públicos debería saber reconocerlos de una forma radical de espacio social haciéndose a sí mismo, en el que no hay objetos, sino relaciones diagramáticas entre cosas, bucles, nexos sometidos a un estado de excitación permanente (Delgado, 2004, p. 95).

De esta forma, podemos discernir profundamente que el espacio público no puede leerse, el espacio es un producto social, es una potencialidad que solo existe si alguien la organiza a partir de sus prácticas resultado de acciones específicas, se reconoce en el momento donde se registran las arti-

culaciones sociales que lo posibilitan. Afirmar cualquier cosa de él es reconocer las marcas y los rasgos de un lenguaje, de un sistema de referencias que ha disuelto su especialidad para formar un territorio (Delgado, 2004, p. 96).

El proyectista trabaja el espacio representado del cual opone formas de espacialidades (prácticas de urbanidad), y así, este es concebido, percibido, practicado, vivido, usado. Se divide entre lo que pretende "legibilidad" y busca mutar de oscuro a claro, tiene una lógica operacionalmente eficiente con una inteligibilidad absoluta con un repertorio compuesto de: formas, rectas, curvas, centros, radios, diagonales, cuadrículas (Delgado, 2004, p. 93). Los arquitectos-diseñadores imponen órdenes a la naturaleza dependiendo de una idea de progreso, que por definición es ilimitado, es el usufructo del espacio inagotable con una voluntad insaciable de control.

Podríamos decir que en la última década, hablar del medio ambiente es lo mismo que hablar de sostenibilidad, esa palabra ambigua y que se relaciona con múltiples disciplinas. Desde el ámbito de la arquitectura y el urbanismo se ha caído dentro de una espiral de culto por la tecnocracia y se piensa que el uso e investigación de las más altas tecnologías pueden acercarnos a lo que pretende llamarse "arquitectura sostenible".

La ciudad es un territorio taxonomizable en categorías diáfanos y rígidas (zonas, vías, cuadrículas, esquemas, líneas claras) con las que riñe y se niega a esa uniformidad de producciones arquitectónicas. El espacio no oculta la brutal separación funcional asimétrica que afecta clases, géneros, edades, etnias, cartografías y territorios<sup>2</sup>.

La óptica de Daniel Hiernaux propone una indagación que refiere a la llamada de una nueva definición de ciudad desde su ser como tal. El autor propone el ejercicio 'filosófico' hacia las siguientes preguntas ¿Qué es lo que hace que una ciudad sea una ciudad? ¿Cuál es la esencia misma del hecho urbano?, lo que pone en tela de juicio los enfoques y campos disciplinarios predominantes como la demografía, el urbanismo, la economía y la cultura. Así mismo, rescata aspectos apartados como la organización social en la sociología, la fundación de imaginarios en la dimensión cultural, etc. Estas aportaciones no han sido consideradas, no son supuestamente objetivas ni sometidas a criterios de razón positiva.

La morfología de las ciudades afecta nuestro modo de vida y, en el caso de las ciudades de traza ortogonal, nos aleja de una concepción laberíntica de la ciudad y, quizá a manera de hipótesis, de la vida misma. Se trata de una ciudad que tal vez conserva el carácter laberíntico de su traza antigua, pero donde no se permite e inclusive se tiene un miedo exagerado a todo lo que no es controlado, fichado o conocido (Hiernaux, 2006, p. 16).

Hiernaux divide la dimensión ontológica de la ciudad en tres dimensiones: laberíntica, fortuita y fugaz, que en conjunto representan la esencia de lo urbano. La ciudad es una forma socioespacial cuya interpretación, llevada a cabo tanto por el habitante como por el analista, requiere de un andar laberíntico. "La complejidad anida en la ciudad y la transforma en un nido de caminos mentales y físicos que obligan vaivenes, retrocesos avances, y raras veces integra la llegada a una salida evidente." La ciudad implica



Fuente: autor.

Fig. 2. Iglesia de Lourdes Bogotá.

un ritmo marcado por la velocidad de las acciones y la escasa trascendencia temporal de los eventos. Lo fugaz se vuelve tránsito, no permite la lentitud y rechaza la permanencia, por lo que la ciudad maldice a quienes no son capaces de seguir las pautas de la fugacidad, ancianos, marginados, niños... (Hiernaux, 2006, pp. 11-12). La concentración de individuos con experiencias y trayectorias distintas implica que en el encuentro de tantas diferencias siempre puede surgir algo nuevo, inesperado, fortuito. [...] Sobre lo fortuito se construye la innovación social, la capacidad de las ciudades de constituirse en territorios de lo moderno (foto 2).

Fernando Carrión puede aproximarnos a una mirada que complementa estos aspectos problemáticos de concebir la ciudad no como deseada sino desde su ser enfocándose en el centro histórico, la materialidad y la esfera pública. Carrión afirma que los centros históricos reflejan la coyuntura del tiempo y sus habitantes en un territorio, se han concebido como el espacio donde se concentra la actividad pública y se ejerce el poder civil, sin embargo, se enfrentan al contexto de la modernidad y pasividad cada vez mayor de sus habitantes. Lo anterior, con cambios en la esfera económica donde corporaciones y organizaciones con proyectos claros debilitan el proyecto de nación, de país, el cual a través del tiempo pierde claridad al no tener referentes comunes que equiparen a la gran mayoría de la sociedad.

2. Los espacios arquitecturizados no prevén la sociabilidad, los planos y las maquetas no calculan el peso de las vidas ni las relaciones que van a desplegar allí sus iniciativas, es un espacio urbano real sin presencias, sin ausencias. El espacio urbano real es heterogéneo y calculable de acuerdo a las acciones y los actores, su proscenio es donde se negocia se discute, se proclama, se oculta, se innova, se sorprende. (Delgado, 2004, p. 94)

De ahí la urgencia de potencializar los discursos y prácticas frente al patrimonio con ejercicios que visibilicen y sensibilicen a la mayoría de la población con su memoria histórica y cultural (material e inmaterial), que fortalezcan imaginarios y nuevos valores de construcción social que equilibren las relaciones de poder económicas y políticas. "Los centros históricos están cargados de referentes culturales e imaginarios que no llegan a buena parte de la población, o que no la representan, lo cual obliga a orientar esos discursos hacia y desde sus actores. Desde esa perspectiva nos acercamos a la democratización de la información y por tanto, al patrimonio". Esto como ejercicio de empoderamiento de procesos de nación y desarrollo civil frente al territorio.

Con la renovación urbana, la conservación del centro histórico no tiene sentido en la transformación de la imagen como ciudad si no es integral con el estado estético-social y económico de sus periferias. Estas últimas entrarían en una controvertida contradicción con los imaginarios como unidad de la ciudad, una imagen superficial que cubriría solo la participación e interés de un reducido espacio de lo público y perdería su carácter patrimonial, además de no lograr identidad ni sentido de pertenencia sobre la gran multiculturalidad de nuestro país<sup>3</sup>. Es curioso observar cómo el patrimonio histórico es reivindicado en la ciudad solo cuando es relacionado con el intercambio turístico. Nuestras ciudades han crecido lo suficiente para considerar ya a la arquitectura del último siglo como histórica, sin embargo, los barrios obreros de la primera mitad del siglo XX, el patrimonio industrial del siglo XIX, o toda la rica arquitectura residencial racionalista y modernista de los barrios alejados del centro son, en la mayoría de los casos, denostado por las instituciones y abandonados a la suerte de la especulación (foto 3).

El centro histórico no es solo un testigo de la historia sino que representa un recurso estratégico y fundamental para proyectar un tipo de desarrollo en el que la ciudad tenga una política que propenda por mejorar la calidad de vida de sus habitantes

<sup>3</sup>. Es posible que no todo deseo sea transformado en necesidad a satisfacer, que no toda creación sea transformada en producto ni las coacciones, como el ocio programado, el espectáculo o la cultura de centro comercial, sean vividas necesariamente como experiencias liberadoras.

con políticas claras de asentamientos, usos y funciones. La participación ciudadana es aquí fundamental para generar procesos de identidad y apropiación, lo que reafirma valores locales que son a su vez de gran importancia para la percepción y apropiación del patrimonio urbanístico, cultural y ambiental, así como para generar un desarrollo sostenible acorde con las características propias de cada ciudad. La renovación, recuperación, conservación y restauración del patrimonio arquitectónico urbanístico y del paisaje histórico y cultural de los centros históricos no puede lograrse con políticas y acciones aisladas, sino que deben concebirse de manera integrada con políticas y acciones públicas (por ejemplo, soluciones de vivienda, transporte masivo, empleo, recreación, etc.). La renovación y / o conservación del centro histórico no se refiere entonces solamente a los aspectos arquitectónicos y urbanísticos sino al contexto amplio de la ciudad en la que está inserto<sup>4</sup>. El centro histórico como un todo forma parte de la ciudad, así su renovación y conservación se obtiene también a través del desarrollo de su economía y del mejoramiento de la calidad de vida y de las condiciones sociales de sus habitantes (Vergara Durán, 2006, pp. 8-9).

<sup>4</sup>. El abastecimiento de vivienda para diferentes estratos tiene implicaciones urbanísticas y ambientales importantes como la preservación de grandes áreas edificadas evitando así acciones de demolición, además de devolverle a muchas edificaciones obsoletas un uso y función actualizados, revitalizando de esta manera los espacios urbanos a través de la conservación del carácter paisajístico.

Fuente: autor

Foto 3. Calles del Centro Histórico.



El hecho de que la gente pueda aprender de sí misma a través de las cosas que produce incentiva la importancia de la cultura material. Es preciso pensarse la posibilidad del animal humano en el trabajo. El contenido de la caja de Pandora<sup>5</sup> puede hacerse menos temible; solo podemos lograr una vida material más humana si comprendemos mejor la producción de las cosas. Richard Sennett expone este contexto problemático relacionándolo con la crisis actual del calentamiento global, y la crisis ambiental en general, efectuado por los altos niveles de producción vacía y sin forma de las grandes ciudades, en las cuales no se desarrollan integralmente sus actores y se afecta gradualmente el ecosistema. Sennett cita la combinación de ceguera científica y poder burocrático (de burócratas solo preocupados con cumplir su trabajo) y no analizar de fondo las consecuencias, causas y posibilidades de la materialidad "de lo que se produce".

Pese a todos los esfuerzos por acercarse al diseño urbano "ecológicamente más acertado", parece que los arquitectos y urbanistas han logrado poco en los últimos cincuenta años. Existen conceptos importantes como el metabolismo urbano que son ignorados totalmente en estos nuevos proyectos. Ya desde 1961 Jane Jacobs criticaba el diseño de ciudades [en este caso, modernistas] al considerarlas contrapuestas a la naturaleza viva de sus habitantes, quienes se relacionan en comunidades caracterizadas por capas complejas y en caos aparente y no según criterios de ordenación basados en el uso estático del suelo (Barahona, 2010).

Si entendemos metabolismo urbano como el intercambio de materia, energía e información que se establece entre el asentamiento urbano y su entorno natural o contexto geográfico, no cabe más que preguntarse ¿cómo es posible que este tipo de ciudades, aisladas del resto del mundo, construidas por una fuerza laboral importada y formada por inmigrantes de diversas procedencias, sean sostenibles?

Richard Sennett nos ilustra con varios modelos ideológicos de cómo se ha tratado la cultura material y su relación con sus actores, artesanos<sup>6</sup> y medio ambiente, como por ejemplo en la industria de la construcción [rusa] la cual sufrió problemas particulares de planificación centralizada: su burocracia central era inepta a la hora de evaluar las necesidades materiales de un proyec-

to; el traslado de los materiales a través de las inmensas distancias del país era lento y se realizaba por trayectos irracionales: rara vez el personal de las fábricas y de la construcción se comunicaban de forma directa. Y las autoridades reaccionaban con irritación a la iniciativa que se tomaba en la obra, porque temían que la autonomía local diera lugar a una resistencia general al Estado (Como se cita en Marx, 1968, p. 324).

El sociólogo Darren Thiel encontró igualmente desmoralizados a los trabajadores de muchas obras británicas. La industria de la construcción de mercado libre en Gran Bretaña adolece la baja productividad, sus obreros especializados son maltratados o tratados con indiferencia y la iniciativa en el lugar del trabajo es desalentada (Como se cita en Thiel, 2005).

Se propone una alternativa positiva, como en el caso de Japón. En este país la jerarquía imperaba en los lugares de trabajo, pero en estas plantas era normal el lenguaje de comunicación de Linux<sup>7</sup>. En las fábricas japonesas era posible hacer saber la verdad al poder, pues un dirigente experto era capaz de penetrar sin dificultad los códigos lingüísticos de cortesía y deferencia y comprender el mensaje si algo funcionaba bien o mal (Sennett, 2012, pp. 45-46). De esta forma se hace posible articular estrategias de cooperación entre trabajadores de todos los sectores y niveles de producción,

5. La diosa griega representa inextinguibles poderes humanos de mala gestión de diseño auto infligido y de confusión, pero, si estos poderes se entienden materialmente, tal vez se los pueda mantener a raya. (Sennett, 2012, p. 12)

6. Sennett definen la artesanía de la siguiente manera: "Toda artesanía se funda en una habilidad desarrollada en alto grado. De Acuerdo a una medida de uso común, para producir maestros, carpinteros o músicos hacen falta diez mil horas de experiencia" (Sennett, 2012, p. 32). Él la describe con valores altamente positivos para el individuo y para la sociedad, "El himno homérico a Hefesto relata como la artesanía sacó a la gente del aislamiento, personificado por los ciclopes, habitantes de las cavernas, para los primeros el oficio y la comunidad eran indiscutibles" (Como se cita en McEwen, 1996, p. 119).

7. Linux es, en su carácter impersonal, profundamente "griego". En los talleres de Linux *on line* es imposible saber, por ejemplo, si aristotle@mir.edu aporta a la discusión. [...] En unos de los centros de chat con base en Gran Bretaña, [...] han desaparecido las cortesías y los rodeos habituales de la cultura Británica. Ya no aparecen expresiones tales como "Yo habría pensado que...". Visto de otra manera, esta impersonalidad sin remilgos ayuda a la gente a abrirse" (Sennett, 2012, p. 40), elemento vital para dar inicio a un proceso de conocimiento de la actividad en la cual se desempeña en relación en todos sus actores y a sus diferentes niveles jerárquicos.



Fuente: autor.  
Foto 4. Reloj Viejo.

lo que facilita las relaciones y efectos en los resultados. Este es un factor fundamental de base que influye en el proceso de reflexión sobre el análisis de las actividades de cada artesano, y es la división del trabajo entre artesanos maestros y artesanos aprendices como lo describe en esta cita el autor: “Ninguna de las muchas razones de la declinación del taller medieval es más importante que el fundamento de la autoridad que en él se daba, esto es, el conocimiento que podía transmitirse por imitación, el ritual y la subrogación” (Sennett, 2012, pp. 85-87).

Para comprender mejor los procesos necesarios de los actores para que sean parte identitaria y parte en sí de la obra, el Arquitecto Renzo Piano explica como ejemplo su propio procedimiento de trabajo en estos términos: “Comienzas por un bosquejo, luego haces un dibujo, después produces un modelo y finalmente vas a la realidad —vas al terreno específico— para volver luego a dibujar. Creas una especie de circularidad entre dibujar y hacer. En lo que respecta a la repetición y la práctica, piano observa: esto es muy típico del enfoque artesanal, piensas y haces al mismo tiempo. Dibujas y haces. El dibujo [...] es realizado. Lo haces, lo rehaces y lo vuelves a rehacer” (Como se cita en Turkle, 1997, p. 126). Esta cautivante metamorfosis puede quedar abortada por el CAD, la tecnología tiene sus limitaciones que en aras de únicamente producir puede perder sentido de identidad y pertenencia<sup>8</sup>. Una vez establecidos los puntos en la pantalla, los algoritmos se ocupan de trazar el dibujo. Es un mal uso que el proceso sea un sistema cerrado, una relación estática entre medios y fines, pues en ese caso desaparece la circularidad de la que habla Piano y se pierde la relación de los artesanos con su producción (foto 4).

La asimilación-conversión de información y práctica en conocimiento tácito constituye un proceso esencial para todas las habilidades. [...] Al aprender una habilidad, desarrollamos un complicado repertorio de esos procedimientos. En las fases superiores de la habilidad, hay una constante interrelación entre el conocimiento tácito y el reflexivo, el primero de los cuales sirve como ancla, mientras el otro sirve como una función crítica y correctiva. La calidad artesanal es resultado de esta fase superior en juicios a partir de hábitos tácitos y suposiciones. [...] [Cuando] el personal carece de experiencias que juzgar; solo tiene un conjunto de proposiciones abstractas acerca del trabajo de buena calidad (Sennett, 2012, pp. 68-69).

Ahora se sabe gracias a estos procesos que Sennett define como asimilación (interrelación entre la información, la práctica y el conocimiento tácito y el reflexivo), que no es posible diseñar bajo parámetros sostenibles sin tomar en cuenta lo que Óscar Carpintero describe como “flujos ocultos”, ya que el problema ecológico aparece al comprobar que la presión que las economías realizan sobre el medio ambiente se debe, en gran medida, a la dimensión alcanzada por estos flujos ocultos no valorados. Gran parte de este problema surge al constatar que un alto porcentaje de los flujos ocultos es importado de otros territorios.

Carpintero lo plantea de esta forma: esto nos recuerda que son precisamente este tipo de flujos los que suponen la mayor parte del metabolismo económico en cantidad, por lo que las estrategias de reutilización y reciclaje de los residuos de construcción y demolición deberían ser prioritarios si queremos reducir el consumo en origen de dichos recursos y la consiguiente generación de vertidos al medioambiente (Barahona, 2010).

La conciencia material es un concepto que Richard Sennett quiere vincular a los procesos constructivos del artesano, mediante él, quiere brindarle adjetivos positivos para permear una esencia humana a la producción material, para darle espíritu y conciencia a la ciudad a través del patrimonio. Esta es una forma de analizar y entender

8. “El hecho de dibujar los ladrillos a mano, por tedioso que sea, instiga al dibujante a pensar en su materialidad, a hacerse cargo de su solidez, que contrasta con el espacio que corresponde a una ventana, vacío sin marca en el papel”. (Sennett, 2012, pág. 57)

esta propuesta. Él trabaja este concepto de la siguiente forma: los seres humanos dedican el pensamiento a las personas que pueden cambiar, y ese pensamiento gira alrededor de tres momentos clave, a saber, metamorfosis, presencia y antropomorfosis. La metamorfosis puede ser tan directa como un cambio en el procedimiento, que es lo que ocurre, por ejemplo, cuando los alfareros pasan de moldear arcilla en una tabla fija a darle forma en un torno. Los alfareros que hagan ambas cosas tendrán conciencia de la diferencia de la técnica. La presencia puede registrarse dejando simplemente una marca de fábrica, como el sello de un ladrillero. La antropomorfosis tiene lugar cuando atribuimos cualidades humanas a una materia prima; las culturas supuestamente primitivas imaginan que en un árbol viven espíritus y también en una lanza hecha por su madera. Los ebanistas refinados personalizan sus materiales cuando emplean palabras como “modesto” o “simpático” para decir detalles del acabado de un armario.

Ejemplos donde podemos articular estas características de la conciencia material y la ciudad viva con el patrimonio son las descritas en el trabajo de Carrión, donde nos expresa cómo el siglo, y su tecnología actual en perspectiva, potencia el urbanismo, permite una lectura de símbolos acumulados a lo largo de la historia (metamorfosis) y “no mero historicismo” de recuperar y utilizarlos. El conjunto de simbologías superpuestas pueden ser un contexto de transición de la sociedad actual. Por ejemplo el arte público tiene doble funcionalidad, una propuesta estética de embellecer la ciudad y transmitir un mensaje social (antropomorfosis), la funcionalidad que tiene el monumento o la estatua en el periodo de la ciudad ilustrada fue reemplazada por la propaganda comercial redefiniendo símbolos de consumo. La nomenclatura y el arte en la ciudad buscan legitimar una historia, una propuesta urbana, una referencia espacial (una marca, presencia) que mientras más memoria suponemos que contiene un lugar, más se vacía el sentido histórico que se le quiere otorgar, de allí la pregunta si de lo que se delimita es un lugar o un no lugar (Carrion, 2008, p. 96).

El significado y el uso de un lugar también está permeado por el vínculo del factor que Vergara (2006) describe en la simultaneidad de técnicas tradicionales y de

nuevas tecnologías de construcción, que además de ayudar a valorar de manera positiva una compatibilidad técnica aplicable a nuevos proyectos y de asegurar también la preservación del capital material invertido en forma de trabajo y de recursos financieros en la construcción de las ciudades, representa una veta de carácter temporal. Allí se evidencia y se dota de significado al paso del tiempo, lo que revaloriza lo antiguo, resalta lo nuevo y genera identidad con el pasado y con el presente.

Hay dos posturas claras para comprender estos factores de los que nos habla Vergara, la primera es la que articula y sostiene que para hacer arquitectura sostenible se debe hacer uso de las nuevas tecnologías limpias, “modernidad” en toda su amplitud, para lo que trae el concepto de biomimesis, es decir, imitar a la naturaleza. La otra aboga por el decrecimiento y rescate de la arquitectura tradicional, “temporalidad pasado-presente”, aquellos parámetros que son necesarios para poder construir con el menor impacto ambiental posible, respetando al clima, a los materiales y a los habitantes del lugar.

## Conclusiones

La cultura material es transversal a un nuevo saber que interpreta la actividad del artesano, urbanista o planificador en un que hacer más ético con la ciudad, sus habitantes y su medio ambiente. Su análisis repercute en la imagen de la ciudad en su desarrollo integral como unidad y parte de un todo, unidad de servicios, centro histórico como eje planificador de políticas y enrutador de destinos que articula fases de la tecnología “limpia” de la modernidad con la consciencia y espíritu del centro histórico para un mejor proyecto de ciudad.

Se pretende realzar la artesanía definida como actividad sustancial en los circuitos productivos de la ciudad frente al patrimonio cultural como herramienta cognitiva y de reflexión profunda para la creatividad y la realización de los artesanos. De esta manera la “cultura material” aboga por construir los nuevos imaginarios y escenarios de lo urbano y la concreción de su patrimonio que, a su vez, se deberá reflejar en los mejores índices de cobertura social en materia cultural, educativa y de servicios públicos e infraestructura. 🇨🇴

## REFERENCIAS

- Attali, J. (1996). *Chemin de Segesse (Traite du Labyrinthe)*. Paris: Fayard.
- Auge, M. (2000). *Los No lugares*. Barcelona: Gedisa.
- Barahona, E. P. (18 de Enero de 2010). *¿Arquitectura Sostenible?* Recuperado el 2 de Octubre de 2014 de La ciudad Viva: [www.laciudadviva.org/blogs/?p=3643](http://www.laciudadviva.org/blogs/?p=3643)
- Carrion, F. M. (2008). Centro Histórico: La Polísemia del Espacio Público. *Centro h*, 89-96.
- Delgado, M. (2004). *De la Ciudad Concebida a la Ciudad Practicada*. En M. Delgado, *Disoluciones Urbanas* (pp. 93-105). Barcelona.
- Hiernaux, D. (2006). Repensar la ciudad: La dimensión ontológica de lo urbano. *Lumina. Estudios Sociales y Humanísticos*, 7-17.
- Lynch, K. (1984). La imagen de la ciudad. En, L. Kevin. *La imagen de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Marx, K. (1968). *Critique of the Gotha Program*. Londres: Lawrence And Wishart.
- McEwen, I. K. (1996). *Socrates' Ancestor: An Essay on Architectural Beginnings*. Cambridge: MIT Press.
- Thiel, D. (2005). *"Builders: The Social Organization of a construction Site"*. London: University Of London.
- Turkle, S. (1997). *Why Architects Draw*. Cambridge: MIT Press.
- Williams, R. (1983). *A vocabulary of culture and society*. Londres: Fontana.
- Sennett, R. (2012). *El Artesano*. Barcelona: Anagrama.
- Vergara Duran, R. A. (2006). Transformación de la Imagen de la Ciudad: Repercusiones de la Renovación Urbana. *Memorias*, Año 3, No 6, Uninorte.