

POLÉMICA

Número 17

Una mirada a las élites colombianas
desde las teorías organizacionales

POLÉMICA

Año 2016. ISSN 0120-5129



Directora Nacional

Claudia Marcela Franco Domínguez (E)

Subdirector Académico

Fernando Augusto Medina Gutiérrez

Secretario General

Alexander Cruz

Comité editorial

Decana Facultad de Pregrado

Luz Stella Parrado

Coordinador Editorial

Héctor Elías Pinzón Torres

Auxiliar Editorial

Cristian Sebastián Bello

Coordinadora Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos

Teresa González Velásquez

Diseño y Diagramación

Juan Carlos Durán Zambrano

Ilustraciones

www.freepik.es



54

Endoprivatización de la educación: una aproximación conceptual

Ricardo Zapata Ariza

06

Editorial

08

Administración pública electrónica: una guía para su implementación

Sandra Cristina Valenzuela Roberto

16

Formación del administrador público en citación, derechos de autor y escritura

Liliana Patiño Olave y Olga Torres Estepa



62

Conflictividad y estrategia: matices de las políticas públicas y su impacto territorial

Alejandro Gamboa Cárdenas

34

Una mirada a las élites colombianas desde las teorías organizacionales

José Luis Moreno Prieto



44

Retórica y burocracia: usos del análisis crítico del discurso para la administración pública

Fabián Eduardo Camelo Sánchez, Alan David Vargas Fonseca e Iván David Sanabria González.

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 embargo, 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 quiénes 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.

- Administración pública electrónica: una guía para su implementación

POLÉMICA



RESUMEN

Este artículo presenta un resumen de la primera parte de la publicación "Administración Pública Electrónica y Certificación Digital al Interior de Trámites Notariales", de E. Rincón Cárdenas, la cual constituye un texto-guía obligado para las actuales y nuevas generaciones de administradores públicos. En esta publicación, Rincón Cárdenas hace una introducción sobre la normatividad que regula la administración pública electrónica, y amplía este concepto al especificar los tipos de administración electrónica, las fases de desarrollo de sitios web y los referentes internacionales que se deben tener en cuenta para medir el grado de implementación de los servicios de la administración pública. En este marco, se exponen los beneficios de la administración electrónica en la racionalización de trámites y se presenta el marco jurídico de la administración pública electrónica en Colombia.

PALABRAS CLAVE:

Administración electrónica (D73), gobierno (H7), tecnologías y comunicaciones (TIC) (Q55), web (L86).

KEYWORDS:

e-Government(D73), Government(H7), Technology and Communications (ICT) (Q55), Web (L86).

ABSTRACT

This article presents a summary of first parte the book "Administration Public Electronic and Digital Certification Procedures within the notarial process", book written for Dr. Erick Rincón Cárdenas, this book is referent for current and future generations of Public Administrators. In this publication Dr. Rincón makes an introduction to the regulations governing the Electronic Public Administration, extends this concept specifying the types of e-government, the phases of website development and international benchmarks that must be taken into to measure the degree application of administration public electronic. Exposes the benefits of e-Government in streamlining procedures and presents the legal framework for e-government in Colombia.

Sandra Cristina Valenzuela Roberto

Estudiante de Administración Pública Territorial, ESAP, Sede Central. Funcionaria administrativa de la Universidad Nacional de Colombia. Exfuncionaria del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Correo electrónico: scvalenzuelar@unal.edu.co

Administración pública electrónica: una guía para su implementación



Introducción

Administración Pública Electrónica y Certificación Digital al Interior de Trámites Notariales, de E. Rincón Cárdenas, publicado por Colombia Digital y Certicámara en mayo de 2013, es un texto de referencia obligada para las entidades estatales, los servidores públicos y profesionales de diversas disciplinas que deseen promover en sus entidades y / o actividades el uso y apropiación de las Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), una de cuyas características básicas es su aplicación de uso general en la sociedad en diversas áreas como educación, la salud, la justicia, entre otras.

Con la implementación de las TIC en la administración pública se busca mejorar la gestión de procesos a nivel interno y externo, lo que garantiza un marco de intercam-

bio permanente entre dicha administración y agentes de la sociedad.

En el contexto nacional e internacional, los gobiernos se enfrentan a retos que exigen una gestión eficaz, transparencia y calidad, entre otros requerimientos. Para ello, las TIC constituyen una herramienta fundamental, pues modificaron paradigmas de concepciones de vida, gestión de empresa, forma de adquisición de bienes y prestación de servicios.

Las TIC hacen parte esencial de la administración pública en el marco de lo que se denomina gobierno en línea o gobierno electrónico, al enfocar sus desarrollos en la prestación de servicios y realización de trámites a través de medios electrónicos para usuarios nacionales o internacionales.

G2C de Gobierno a Ciudadano

G2B de Gobierno a Administración – empresa

G2G de Gobierno a Administración – administración

G2E de Gobierno a Administración – empleados internos

Fuente: (Rincón Cárdenas, 2009).

Tabla 1. Tipos de interacción

Sitio web promocional Información básica sobre la organización sin posibilidad de interacción

Portal Transacción bidireccional de poca complejidad de una organización con sus usuarios

Ventanilla única Integración con la intranet y posibilidad de gestionar y efectuar pagos en línea e-Administración

Integración de todas las organizaciones públicas y gestión global

Fuente: Rincón Cárdenas (2009).

Tabla 2. Tipología de sitios web.

Para lograr estos objetivos debe implantarse un modelo de administración relacional con valores gerenciales, en el cual sea de vital importancia la planeación y la identificación de cuáles servicios se pueden externalizar y cuáles no, y así garantizar unos mínimos estándares de calidad de los servicios prestados.

Tipos de administración electrónica

A medida que los ciudadanos y las empresas esperan que la administración proporcione servicios y soluciones adecuadas a sus necesidades, se generan nuevas formas de interacción, como se observa en la tabla 1.

Fases de desarrollos de sitios web

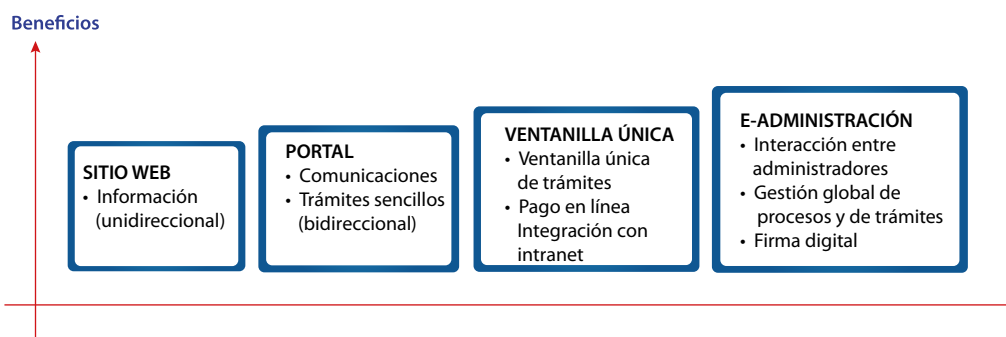
La clasificación de los sitios web se establece dependiendo del nivel de sofisticación que se requiera, la calidad de los contenidos o posibilidades de interacción. Esta tipología se presenta en la tabla 2.

De acuerdo a lo anterior, en la gráfica 1 el autor representa cada uno de los niveles de desarrollo en la administración electrónica presentando una relación entre los beneficios y la complejidad de su desarrollo e implementación, y especificando las características de los posibles niveles de desarrollo.

En marzo de 2001 el Consejo Europeo aprobó el listado de veinte servicios públicos básicos (doce para ciudadanos y ocho para empresas). La lista aprobada de servicios públicos básicos para prestar por vía electrónica –clasificados según su naturaleza– se presenta en la tabla 3.

Ahora bien, para consolidar la administración electrónica se requiere voluntad política y la incidencia de tres aspectos fundamentales:

1. La presión social y económica que demanda nuevos servicios y prestaciones por parte de la administración.
2. El desarrollo tecnológico suficiente para la adquisición de tecnología consolidada



Fuente: Rincón Cárdenas (2009).

Gráfica 1. Niveles de desarrollo de la administración electrónica.

Recaudatorios	• Ingreso de impuestos • Impuestos de sociedades: declaración, presentación • IVA: declaración, presentación • Declaraciones de aduanas • Contribuciones a la Seguridad Social por parte de empleados
Registrales	• Matriculación de coches (nuevos, usados e importados) • Certificados (nacimiento, matrimonio, etc.) • Declaración de cambio de domicilio, registro de nuevas sociedades • Envío de datos para estadísticas
Facilidades para el ciudadano	• Búsqueda de trabajo a través de las oficinas de empleo • Bibliotecas públicas (disponibilidad de catálogos) • Denuncias a la Policía • Servicios relacionados con la salud
Ingresos económicos	• Ayudas de la Seguridad Social, subsidio de desempleo • Ayuda familiar, gastos médicos (reembolso o pago directo) • Becas de estudio • Compras públicas
Tramitación documental, permisos y licencias	• Documentos: personales (pasaporte y permiso de conducir) • Matriculación en la universidad • Solicitud de licencias de obra • Permisos relativos al medioambiente (incluidos informes)

Tabla 3. Servicios públicos básicos aprobados por el Consejo Europeo en marzo de 2001.
Fuente: Rincón Cárdenas (2009).

Fase 1	InformaciónI	Información en línea sobre el servicio público
Fase 2	InteracciónD	escarga en línea de formularios
Fase 3	Interacción bilateralP	permite la cumplimentación y envío de formularios, el acceso a bases de datos, etc.
Fase 4	TransacciónP	permite la formalización y entrega de formularios, con acuse de recibo de la administración, y el pago del servicio

Tabla 4. Fases para la medición del grado de avance
Fuente: Rincón Cárdenas (2009).

que permita el desarrollo de nuevos servicios vía web.

3. La tendencia a la incorporación de las TIC en la gestión integral de las organizaciones públicas (por ejemplo, el *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos*).

Grado de implementación de los servicios de la administración electrónica

Para analizar cuál es la situación actual en la implementación de servicios de la

administración electrónica, se debe recurrir a la primera "Encuesta sobre servicios públicos electrónicos", realizada por Cap Gemini Ernst y Young en octubre de 2001, la cual midió el grado en que los diferentes países están implementando la lista de los veinte indicadores. El universo de la encuesta fueron los quince países miembros de la Unión Europea, más Noruega e Islandia.

Para la medición del grado de avance en estos indicadores se fijaron cuatro etapas o fases, dependiendo del grado de desarrollo electrónico del servicio. Dichas fases se presentan en la tabla 4.

Administración electrónica y beneficios en la racionalización de trámites

Un proyecto de administración electrónica debe apoyarse en tres elementos esenciales:

1. El acceso público de los usuarios a los servicios.
2. La reorganización interna de la propia administración.
3. El intercambio de información entre administraciones.

La administración electrónica se sustenta en dos pilares fundamentales:

1. Seguridad, proporcionada por las infraestructuras técnicas.
2. Validez jurídica, impulsada por un desarrollo normativo paralelo.

Sus principales beneficios son:

1. Recorte de gastos.
2. Agilidad en la tramitación.
3. Ahorro de espacio.
4. Procedimiento seguro.

Marco regulatorio de la administración pública electrónica en Colombia

Ley 527 de 1999:

- El equivalente funcional de escrito.
- El equivalente funcional de la firma.
- El equivalente funcional del original.
- El equivalente funcional de archivo y conservación.

Decreto 1747 de 2000:

Por el cual se reglamenta el funcionamiento de las entidades de certificación digital a que se refirió la Ley 527 de 1999.

Circular única N° 10:

Esta circular enuncia lo establecido en la Resolución 26930 con respecto a los estándares que deben seguir las entidades de certificación digital.

Ley 962 de 2005 de simplificación y racionalización de trámites.

Regulación de aspectos tecnológicos y actuaciones administrativas por medios electrónicos

El artículo 6 de la Ley 962 de 2005 estableció que, para atender los trámites y procedimientos de su competencia, los organismos y

entidades de la administración pública deberán ponerlos en conocimiento de los ciudadanos en la forma prevista en las disposiciones vigentes, o emplear, adicionalmente, cualquier medio tecnológico o documento electrónico del que dispongan a fin de hacer efectivos los principios de igualdad, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, moralidad y eficacia en la función administrativa. Para tal efecto, podrán implementar las condiciones y requisitos de seguridad que para cada caso sean procedentes, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan algunas entidades especializadas.

Contratación pública por medios electrónicos

El Congreso de la República expidió el 16 de julio de 2007 la Ley 1150 (Diario Oficial, 2007), por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos. Dicha Ley señaló en su artículo 3° que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar en medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas.

En tal sentido se creó el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECO), que según el artículo 3° de la Ley 1150 de 2007 establece las siguientes funciones:

- Dispondrá de las funcionalidades tecnológicas para realizar procesos de contratación electrónicos.
- Servirá como punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía.
- Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos.
- Integrará el Registro Único Empresarial de las Cámaras de Comercio, el Diario Único de Contratación Estatal y los demás sistemas que involucren la gestión contractual pública.

Asimismo, se articulará con el Sistema de Información la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE) creado por la Ley 598

de 2000, sin que este pierda su autonomía para el ejercicio del control fiscal de la contratación pública.

REFERENCIAS

Cap Gemini Ernst & Young. (2001). *Primera encuesta sobre servicios públicos electrónicos*.

Rincón Cárdenas, E. (2009). *Administración Pública Electrónica y Certificación Digital al Interior de*

Trámites Notariales. Recuperado de: <http://www.colombiadigital.net/documentos/item/4972-administracion-publica-electronica-y-certificacion-digital-al-interior-de-tramites-notariales.html>

- Formación del administrador público en citación, derechos de autor y escritura

POLÉMICA



RESUMEN

Es un paso obligado para el profesional de la administración pública reconocer la importancia de saber escribir y redactar bajo los mayores estándares de excelencia en la materia. La formación en administración pública exige una profunda revisión en cuanto al desarrollo escritural y literario, a la par con el manejo de normas de citación, derechos de autor y redacción. El reconocimiento de expertos, estudios e investigaciones proferidos alrededor de la disciplina dan cuenta de esta necesidad. Por ello, debe considerarse la trascendencia de la escritura y la literatura en el progreso académico del estudiante en formación, así como su manejo de normas de citación y redacción, y las estrategias que lo ubican en un papel de analista, con criterio académico e investigativo frente a los derechos de autor.

PALABRAS CLAVE:

Administración pública, escritura y literatura, formación académica e investigativa, manejo de citación, derechos de autor y redacción.

KEYWORDS:

Public administration, writing and literature, academic and research training, citation management, copyright and writing.

ABSTRACT

It is a must for the professional public administration recognize the mark of knowing write and write under the highest standards of excellence in the field. Public administration training requires an overhaul in terms of Scriptural and literary development on par with citation standards, copyright and editorial management. The recognition of experts, studies and research pronounced around discipline realize the situation commented. For this reason; that the significance of writing and literature in the academic progress of the student in training, step to handling standards of citation and writing, and strategies that placed this in a paper analyst with academic and investigative approach to copyright should be considered.

Liliana Patiño Olave

Economista, Universidad de Medellín, Colombia. PHD en Administración Pública, Atlantic International University (AIU), Honolulu, EE.UU. Magister en Desarrollo, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia. Investigadora y líder del Grupo en Gestión Empresarial de la Universidad CES (reconocido por Colciencias), Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, Medellín, Colombia. Miembro del Grupo en Derecho, Gestión y Políticas Públicas de la ESAP, Bogotá (reconocido por Colciencias en Categoría A).

Olga Torres Estepa

Administradora Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Magister en Hábitat, Universidad Nacional de Colombia. Miembro del Grupo en Derecho, Gestión y Políticas Públicas de la ESAP, Bogotá (reconocido por Colciencias en Categoría A).

Formación del administrador público en citación, derechos de autor y escritura



Introducción¹

La administración pública, igual que todas las carreras profesionales, debe responder a las exigencias establecidas en cuanto a las normas de corrección de estilo, derechos de autor y publicación. Es improcedente solicitar trabajos académicos e investigativos que desconozcan la aplicación básica de normas de escritura y redacción. En gran medida, la ausencia de estos parámetros en las aulas de clase ha influido en que hoy los profesionales no puedan desarrollar un documento mínimamente decoroso conforme a su calidad profesional, con lo cual la actividad desarrollada en el aula se queda sin fuerza a la hora de requerirse excelentes trabajos según la formación recibida.

El cúmulo de trabajos desarrollados en la actividad académica del estudiante de administración pública no se compadece con su calidad escritural, intelectual, normativa y de respeto a los derechos de autor. Aún hay dificultades al elaborar un documento básico a manera de ensayo y al abordar un do-

cumento de mayor rigor, como los artículos. Hay que reconsiderar el papel que cumple la elevada cantidad de trabajos que solo recogen la naturaleza temática de su propósito, desconociendo la fuerza que para este tiene la aplicación de normas de derechos de autor, corrección de estilo, escritura y redacción, pues sin ellas ningún documento puede considerarse idóneo.

El desempeño de los estudiantes universitarios es deplorable a la hora de evaluar la calidad de los documentos elaborados. De paso, la medición que se les hace solo apunta a la temática considerada, y no a la condición lógica que debe guardar todo documento en materia de citación, derechos de autor y normas de publicación. Es contradictorio solicitar gran cantidad de documentos a través de tareas o talleres, cuando no se cumple el oficio básico de revisar si, además de bien hechos, están bien escritos. La formación profesional de las carreras está en mora de orientar y profundizar

¹ Este artículo es producto del proyecto de investigación "Perfil de la formación metodológica en investigación propiamente dicha en Administración Pública: desde los métodos hasta los campos de investigación en las territoriales. Prueba piloto en la territorial Antioquia-Chocó", financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Escuela de Administración Pública (ESAP), Bogotá, y ejecutado por el grupo de investigación en Política, Derecho y Gestión Pública durante el periodo de septiembre 15 a diciembre 15 de 2013.

la trascendencia de la escritura y redacción de documentos.

Promover la vinculación académica de los estudiantes de administración pública al desarrollo de competencias en manejo de normas de citación, derechos de autor, escritura y redacción es un imperativo para el mejoramiento de su calidad profesional. No se entiende cómo pueden llevarse a cabo trabajos por fuera del orden que implica responder de manera adecuada a cualquier forma de escritura. Por ello, la revisión del criterio profesional debe depender no solo del conocimiento, sino de la capacidad para aprehender y aplicar a partir de dichos frentes.

La idea de entender como núcleo central de este documento la disposición estudiantil y profesional respecto al tema se origina en el desarraigo que existe a la hora de realizar trabajos de buena calidad académica e intelectual, según criterios de estética y excelente presentación. Con fines de abordar dicha problemática, este artículo se compone, en primer lugar, de una mirada al estado del arte en la profesión del administrador público, seguida de la revisión de la formación académica necesaria para alcanzar los propósitos que aquí se reclaman y, por último, de argumentos que refuerzan de modo transversal dichos cometidos.

Estado del arte de estudios, expertos e investigaciones en la formación intelectual de la administración pública

La recopilación extensa e intensiva de los principales centros, estudios y pensadores del ámbito de la administración pública representan el punto de referencia intelectual del profesional. El contenido académico provisto en cada asignatura o módulo expone el carácter propio de la disciplina. Es posible acusar fuentes de otras disciplinas y profesiones, y no obstante, elevar así las interacciones de la disciplina en mención. Ha de recordarse que la administración pública plantea la combinación de diferentes estructuras académicas, pero todo con miras a una consecuencia clara en su quehacer. Carrillo (2004), recuerda:

Como es sabido, lo que da origen a los estudios de administración pública en Estados Unidos es el conocido artículo de

Woodrow Wilson, "The Study of Administration", que fue publicado en *Political Science Quarterly*, en 1887. En este breve e influyente trabajo el autor da nombre al nuevo campo —en palabras de Wilson, "el último fruto de la ciencia política"—: la ciencia de la administración, e indaga sobre sus antecedentes, su objeto de estudio y los métodos de investigación disponibles para su desarrollo. Los métodos de investigación que emplean quienes la cultivan son idénticos a los utilizados por las restantes ciencias sociales, y sus estudiosos comparten con otros científicos sociales las preocupaciones sobre metodología. Finalmente, y por extraño que pueda parecer, la definición del objeto de estudio resulta ahora mucho más problemática que hace cien años. (pp. 21-22)

El contexto en el que se estima que ha de desenvolverse la disciplina, en cada área temática, implica la evaluación y revisión de cada uno de los cometidos que debe aprehender el estudiante y el profesional. Es evidente que el peso de los contenidos monotématicos aún gana la partida curricular a la hora de evaluar el balance entre la intención de establecer fundamentos y principios de otras disciplinas y la manera de integrarlos a la formación en mención. Por ello, más que una evaluación exhaustiva basada en argumentos y criterios de otras disciplinas, la observancia sobre el objeto de estudio central es lo relevante. Arenilla (2010) analiza:

Esto puede explicar en parte su actual pérdida de legitimidad y de confianza y su alejamiento de las necesidades y referentes de los ciudadanos. En esta situación se precisa una reflexión profunda sobre los fines de la administración pública, que deben ser coherentes con la forma de dar respuesta a los problemas sociales y de gestión pública. En definitiva, es preciso construir una teoría de la administración pública. (pp. 39-40)

La objetividad de cada área curricular debe ser una apuesta común o individual en la que se destaque el afianzamiento de la formación en administración pública. Para ello, es necesario revisar la cantidad de actividades y tareas dispuestas en cada cometido curricular, y si en efecto estas contemplan una profunda consideración de la carrera, o solo están allí para transferir información y conocimiento, y no argumentos y criterios con que estudiantes o profesionales

puedan atender sus necesidades de manera directa. Ramírez (2011) argumenta:

La motivación principal del administrador público es el bien común como razón última de su accionar. Entiende que las consecuencias de sus decisiones modifican y alteran las condiciones de vida de los ciudadanos, por lo tanto, su accionar debe estar observado por las normas y preceptos que define la ética pública. La formación del administrador público entrega y desarrolla conocimientos, criterios, habilidades, competencias y vocación necesarios para desempeñarse profesionalmente en organizaciones del sector público, en las funciones de planificación, organización, dirección y control, en los distintos niveles que las conforman. (pp. 40-41)

La articulación de los contenidos de cada módulo debe estar refrendada con los aspectos, contextos o elementos que involucren, si no el fundamento de aquellos, la escenificación que en administración pública es necesario que prime respecto a las otras áreas académicas. La asignatura, el contenido académico o el módulo temático debe estudiarse en pro de la fundamentación intelectual del estudiante y profesional de la disciplina y, de paso, deben disponerse herramientas, metodologías y propuestas desde las cuales el aporte académico se vea articulado a realidades concretas. Arenilla (2010) complementa:

La administración pública actúa de manera habitual de forma rutinaria, lo que hace que en muchas ocasiones se haya olvidado la decisión que justifica una actuación. Esto en sí mismo no es negativo, ya que no sería posible analizar periódicamente cada actuación, ni siquiera las más importantes. Sin embargo, el olvido del para qué inicial puede cuestionar la función social presente de la actuación e incluso su legitimidad. Por tanto, en puridad, la Administración puede actuar en ausencia de decisiones políticas innovadoras, pero esto solo puede mantenerse durante un tiempo determinado si no se quiere caer en el riesgo de perder legitimidad y confianza. (p. 52)

En cada etapa del avance académico, de manera concreta, directa o transversal, deben clarificarse los puntos que aluden a la necesidad de establecer el camino lógico de la referencia analítica-teórica y con-

textual-empírica y de aplicación-trabajo de campo. Por ende, ha de considerarse la idea de establecer un módulo bajo un orden estrictamente magistral sin mediación de escenarios, trabajos aplicados o elaboración de propuestas, el cual no solo apunte a la realidad de manera tangencial, sino que desde su ámbito posibilite la consideración de esta. El alcance, el propósito y el logro de los contenidos curriculares deben ser paralelos a un manejo más austero, eficiente y a modo trabajo de campo, en cada esfuerzo académico. Ramírez (2011) agrega:

Ello podría concretarse de manera sencilla mediante iniciativas y trabajo conjunto con municipios, servicios públicos y organizaciones no gubernamentales que se ocupen de resolver problemáticas públicas, permitiendo que los estudiantes tengan un acercamiento práctico desde sus primeros años de formación universitaria, trabajando desde y con la realidad en espacios tutelados o configurados como prácticas intermedias (bajo el esquema de proyectos específicos de intervención), que posibiliten un capital de experiencias acumuladas (virtuosas) en el fortalecimiento del binomio conocimientos-competencias que redunden en una aproximación hacia la cosa pública más allá de los límites de lo propiamente estatal (como futuro espacio laboral preferente). (p. 76)

El acceso a las áreas, campos y ramas del conocimiento extiende, desde diversos tópicos, el afán y el interés por establecer fundamentos y estructuras metodológicas y de métodos, gracias a los cuales el facultativo en administración pública adquiere, además de posibilidades laborales, un carácter propio al momento de ubicarse como analista, generador de propuestas, promotor de proyectos y como una persona que establece interacciones en un quehacer que raya con la complejidad y que está en mora de definir sus principios y su estructura discrecional. Carlino (2008) contextualiza:

Y como nadie logra enseñar un saber hacer que no practica, para que los docentes de este proyecto formativo pudieran integrar a sus clases el trabajo con la lectura y escritura, debían experimentar ellos mismos el poder y las dificultades que leer y escribir conllevan, debían reflexionar sobre su propia producción y análisis de textos. En virtud de ello, la presente experiencia de desarrollo profesional ten-

dría que dar lugar en la formación prevista al ejercicio de las prácticas de lectura y escritura que esperábamos que los profesores pudieran incluir en sus aulas, en la medida en que no es posible transmitir expositivamente el conocimiento que se precisa para desempeñarse como lector y escritor: para buscar, analizar e interpretar información y para elaborar, revisar, reescribir y discutir sobre lo escrito. (p. 58)

Es crucial para el cometido intelectual que la dirección y la gestión de la disciplina estén dirigidas a connotar el número de estamentos, instituciones y fundamentos que vigorizan a la administración pública. Para ello, es importante que, además de la identificación y reconocimiento de estos, puedan generarse fundamentos académicos e investigativos con los cuales sea posible fortalecer el análisis y el estudio en la disciplina, y así revitalizar un campo que ha estado expuesto a diferentes interpretaciones, sin un respaldo preciso respecto a su unilateralidad ni a su capacidad disciplinar. Ramírez (2011) cuestiona:

¿Es la carrera de administración pública, tal como la conocemos hasta ahora, portadora de futuro laboral, gratificación vocacional y satisfacción personal para quienes la abrazan como opción profesional en sus vidas? No es una pregunta retórica ni tampoco aspira a iniciar un debate epistemológico u ontológico sobre los fundamentos de este oficio o de revisar su posición relativa sobre la base de compararla con otras profesiones en el mercado laboral. Se trata más bien de comenzar un camino reflexivo para detenernos en aquellas cosas que damos por obvias y que por obvias olvidamos cuando hablamos de formación profesional en el siglo XXI y vocación de servicio público que es, en última instancia, la esencia (si la hay) que sostiene una carrera profesional de esta naturaleza y con las peculiaridades que observaremos más adelante (p. 37).

La intención de fortalecer la calidad y la cualificación del docente y el profesional en administración pública pasa por la retina de cada acometida, evaluación o planteamiento involucrado en las asignaturas. La tendencia es generar marcos de trabajo que fortalezcan los propósitos para los cuales fue creada la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Establecer un lazo intelectual entre los fines de cada asignatura no solo



apunta a la preservación de las evaluaciones y valoraciones de cada actividad, sino a pensar en la posibilidad de crear guías, libros o publicaciones que sean fruto de ello. Rosales y Vásquez (2006) proponen:

En ese sentido, si bien nuestros estudios han estado centrados en la comparación de tareas de escritura contrastantes, pretendemos en el futuro privilegiar la unidad entre las actividades de lectura, resumen y escritura de ensayos, enmarcándonos en la línea read to write o escribir a partir de fuentes. Esto supone acercarse a los procesos de producción de notas y resúmenes previos a la escritura, analizar las estrategias con que los alumnos utilizan las fuentes, analizar los borradores y, pensando en futuros diseños didácticos, analizar la incidencia de la intervención del profesor en los procesos de revisión, tanto textual como conceptual. (p. 67)

Destacar los principales autores, estudios e investigaciones vinculados a la administración pública debe ser la rúbrica en cada área del saber de la profesión. El cúmulo de analistas, pensadores y referentes relacionados con el área sintetizan las razones para el estudio de la temática en sí misma. Es clara la necesidad de apuntar a otras áreas, campos o disciplinas a modo de referencias; sin embargo, si no se contempla el acercamiento al estado del arte por parte de los analistas y expertos de la disciplina, es lejana la posibilidad de formar profesionales con altas calidades intelectuales. Garelló, Rinaudo, y Donolo (2010) así lo ejemplifican:

En el parcial, los alumnos alcanzaron mejores niveles en las respuestas grupales

cuando pudieron integrar en una interpretación diversos puntos de vista, es decir que elevaron la atención respecto de la complejidad de los problemas estudiados. Consideramos que la dimensión de la complejidad es relevante, sabemos que la mayoría de los problemas que deberán afrontar los alumnos en su futuro rol profesional serán problemas complejos, definidos de manera no académica y poco estructurados. (p. 103)

En el trabajo desarrollado en los diferentes espacios, el matiz evaluativo debe superar al propositivo. Si bien la evaluación no escapa al canon de las exigencias estatales ministeriales, la autonomía universitaria debe canalizar unos fines más abiertos, concretos y prometedores, tras los cuales las ejecuciones hechas al amparo de la formación profesional tengan trascendencia en diferentes estamentos e instituciones. Esto constituirá un logro en la medida que se mejoren los procesos básicos estimados en este primer apartado, gracias a los cuales se espera que la disposición a plantear y proponer, junto con los esfuerzos académicos e investigativos, logre un campo más fructífero y productivo en el escenario externo.

Formación académica en escritura y literatura, manejo de citación y normas de publicación

El interés en promover la escritura y el progreso literario en la formación profesional es más que una obligación, al ser un fin consecuente con la necesidad de criterio y orden lógico en cualquier actividad magistral o registro de campo. Conocer las normas o reglas de publicación en cualquier instancia, ya sea pública (ICONTEC), técnica (APA) o de ciencias de la salud (Vancouver), es un ingrediente con el que debe contar el profesional de la compleja área de la administración pública territorial, precisamente por el grueso de áreas y temas que trata en cada esfera. Camarasa (2004) agrega:

Profesionales cualificados de la administración saben que en la medida que no vayan acompañados de algo más que ímpetu innovador de carácter voluntarista, la simple plasmación de estas propuestas modernizadoras en espléndidos discursos teóricos perfectamente plasmados en magníficos "libros blancos, o verdes, planes o programas" sucumbirán en

APA	ICONTEC
APA: sigla que designa a la American Psychological Association. La APA publica desde 1952 el Manual de Publicaciones, el cual ha actualizado a través de varias ediciones, (sexta en inglés, tercera en español), con el fin de brindar información completa sobre la elaboración y presentación de manuscritos con miras a la publicación, especialmente en el área de la psicología, pero que se ha extendido a otras áreas del conocimiento. Generalmente cuando se menciona el Manual de la APA asociamos sólo citas y referencias, por lo que es importante aclarar que dicho Manual desarrolla ocho capítulos en total en los que se presentan las normas de estilo que facilitan la escritura académica, la presentación de resultados gráficos, entre otros, y por ende se garantiza a través de un estilo claro, organizado y uniforme, la comprensión de los textos. Los capítulos desarrollados en el Manual son: 1) Estilo de redacción para las ciencias sociales y conductuales. 2) Estructura y contenido del manuscrito. 3) Cómo escribir con claridad y precisión. 4) Aspectos prácticos de estilo. 5) Visualización de resultados. 6) Citación de las fuentes. 7) Ejemplos de referencias. 8) El proceso de publicación.	ICONTEC: Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación, es el organismo nacional de normalización, según el Decreto 2269 de 1993. El ICONTEC cuenta con el compendio: Trabajos escritos: presentación y referencias bibliográficas (2008), el cual reúne las normas básicas para presentar un trabajo escrito, independiente de su grado de profundidad, tales como: trabajo de grado, trabajo de investigación profesional, ensayo, monografía, tesis, informe científico y técnico, entre otros. Las normas que integran este compendio son las siguientes: NTC 1486 (2008/07/23) para la presentación de tesis, trabajos de grado y otros trabajos de investigación; NTC 5613 (2008/07/23) sobre referencias bibliográficas, contenido, forma y estructura; y NTC 4490 (1998/10/28) sobre referencias documentales para fuentes de información electrónicas.

Tabla 1. Guía sobre citación y referenciación de textos académico-investigativos, normas APA-ICONTEC. Fuente: Sánchez y Mesa (2012, p. 1)

las intrincadas marañas jurídico-administrativas con el simple transcurrir del tiempo. (p. 9)

Las normas ICONTEC son el estilo de citación, escritura y publicación de documentos en Colombia, articulados normalmente desde las instancias privadas hacia el ámbito de publicaciones oficiales y de carácter estatal, ya sea por entidades públicas o privadas. Las normas APA están dirigidas a solventar el carácter técnico de publicaciones de administración, economía, ingeniería y de naturaleza técnica, el cual ha hecho carrera con las antes mencionadas. Y, finalmente, las normas Vancouver son apreciadas en las ciencias de la salud, para atender al desarrollo de los artículos con sus referencias directas. En general, las tres normas deben ser de pleno conocimiento (tabla 1).

El manejo de las normas depende de la necesidad y recursividad del profesional, al cual, conforme al cargo y la temática desarrollada, se sugiere que realice los escritos con base en la articulación normativa para cada caso. Si se trata de procesos técnicos de carácter oficial, la norma ICONTEC es la correspondiente. Por su parte, las normas APA se ubican en el contexto de las áreas y temáticas técnicas de corte transversal, donde es común la racionalidad en la escritura, así como el uso eficiente de espacios y ayudas para el documento. Mientras que la ICONTEC admite extensión en todos los sentidos, la APA es concreta. Viñao (2002) establece:

El aprendizaje escolar de la lectura y escritura se halla, ante esta situación, en un nuevo momento crítico. Se le pide, además, que integre esos otros lenguajes, que tenga en cuenta la diversidad gráfica existente, que recupere modos de leer —intensivos, expresivos, compartidos— hoy devaluados o perdidos, que desarrolle la aptitud para crear lenguaje para ser escrito y leído y que lo haga incorporando los saberes y conocimientos que, por la simple inmersión en el medio urbano y la cultura escrita, ya poseen los niños, adolescentes y jóvenes. (p. 359).

Las normas APA gozan en la actualidad de amplia receptividad, por cuanto han podido ser adaptadas a las condiciones mediáticas de cada campo. No obstante, es común encontrar diversas versiones de ella, al igual que otras formas para su aplicación. Como sucede con las otras normas, tie-

ne una estructura básica a la cual se debe responder, y cuya interpretación o ajuste no necesariamente modifica en extremo la formulación básica sobre la que está expuesta, incluso sin importar las diferentes versiones, cuya acogida depende de editores o partes interesadas. López (2010) expresa:

[...] el APA Style (2010) expresa que el estilo de la APA se originó en 1929, cuando un grupo de psicólogos, antropólogos y administradores de empresas convocados trató de establecer un simple conjunto de procedimientos o reglas de estilo, que codifican los muchos componentes de la redacción científica para incrementar la facilidad de comprensión de lectura. Al igual que con otros estilos de redacción, el estilo de la APA integra normas o directrices para la redacción de documentos, elaboración de citas y referencias bibliográficas a fin de garantizar la presentación clara y consistente de material escrito.

Se trata de un uso uniforme de elementos tales como:

- Puntuación y las abreviaturas;
- Presentación de los números y las estadísticas;
- Construcción de tablas y figuras,
- Cita de referencias, y
- Muchos otros elementos que forman parte de un manuscrito. (p. 1)

En cuanto al uso de las normas Vancouver, es preciso comprender que las áreas de trabajo concernientes a la vinculación profesional del administrador público también pasan por actividades inherentes a la salud. Por ello, es importante que se inculque, en cada contenido específico o general, el estudio, manejo y producción de contenidos académicos propios de dicha área. Conocer en detalle cómo se comunican los regentes de esta es importante para quienes, en el esquema de la administración pública territorial, deben atender diversas necesidades y prioridades de ese sector. Por lo tanto, entre los elementos por mejorar está el acercamiento a esa norma del área de la salud. El Comité Internacional de Directores de Revistas Médicas (1998) manifiesta:

En 1978, un reducido grupo de directores de revistas médicas generales que se publicaban en lengua inglesa se reúnen en la ciudad de Vancouver, Canadá, a fin de fijar normas con respecto al formato que deberían adoptar los manus-



critos enviados a esas publicaciones. Este fue el inicio de lo que con el tiempo llegó a conocerse como el Grupo de Vancouver. Sus requisitos para la preparación de manuscritos, que incluían el formato de las referencias bibliográficas creado por la Biblioteca Nacional de Medicina de los Estados Unidos, se publicaron por primera vez en 1979. Con el paso del tiempo el Grupo de Vancouver creció y se convirtió en el Comité Internacional de Directores de Revistas Médicas (CIDRM), que se reúne una vez al año y que gradualmente ha venido ampliando los temas que le conciernen. (p. 188)

La combinación de las tres normas tampoco está exenta de las condiciones de desarrollo profesional a la hora de abordar la realización de un documento. Por ende, es potestad del administrador público, y a la vez su responsabilidad, conocer plenamente el alcance y cometido de cada una de las normas referidas. No se entiende cómo pueden desarrollarse documentos, ensayos, estudios, investigaciones, propuestas y proyectos al margen de la aplicación y el conocimiento de dichas normas, y esto genera cuestionamientos sobre la estructura de los trabajos realizados en las clases. Alcaraz (2010) promueve:

Es muy adecuado que aquellos trabajos o informes que realice a lo largo de la carrera como parte práctica de algunas de las asignaturas que curse, los lleve a cabo siguiendo la estructura de los artículos científicos, que se ha mostrado como una forma muy útil para exponer sus

experiencias y resultados en todos los campos de la investigación; para facilitar este proceso desde el inicio de su deambular por esta facultad, este documento intenta darle a conocer las principales características de este tipo de textos, ser capaces de entenderlos y de expresar sus investigaciones, por sencillas que sean, en este formato mundialmente aceptado. (p. 2)

El avance en la materia debe hacerse en la ejecución de trabajos específicos durante los periodos académicos que no superen la racionalidad de las condiciones que implica realizar un trabajo óptimo. En las instituciones de educación y universidades es posible que el grueso de responsabilidades solo admita la realización de dos a tres trabajos por asignatura o módulo, que además pueden ser reemplazados por talleres, trabajo de campo o escritural. Es contraproducente medir la calidad del esfuerzo académico por el número de entregas y no por la consecución de una sola entrega completa. Al respecto, Ramírez y Navarro (1999) cuestionan:

- ¿Cuál es el estado de discusión de los contenidos temáticos de las materias que se enseñan? ¿Cuál es su relación con el sector productivo y el mercado laboral donde se pretenden aplicar?
- ¿Qué relación hay entre el perfil de egresado que se ofrece, el ideal y el requerido?
- ¿Cómo mantener niveles de calidad en la educación profesional? ¿Qué indicadores tomar? ¿Cómo medir la calidad de

la enseñanza y la investigación profesional? ¿Bajo qué criterios se evalúa la práctica docente y las investigaciones realizadas?

d) ¿Cómo saber que los contenidos son asimilados correctamente por los estudiantes?

e) ¿Cómo desarrollar una mayor integración entre escuela y mercado de trabajo, entre teoría y práctica?

f) ¿Cómo manejar perfiles disímiles para la formación profesional entre quienes se preparan para la investigación, la docencia o la práctica profesional? ¿Cuáles métodos pedagógicos son los indicados? (p. 123)

En los círculos académicos campea la indiferencia en materia de esfuerzos escritos y literarios de alto nivel. La producción intelectual se realiza al margen de las normas de publicación básicas y con desconocimiento de las diferentes fuentes normativas. Un profesional destacado no solo está expuesto a la cualificación en su formación específica, sino en la complementación de esta con un alto grado de actividades en escritura y literatura, y en una alta recursividad en citación de fuentes y extensivo reconocimiento de derechos de autor. La Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (2009) arguye:

La universidad ya no representa un espacio que solo se destina a fomentar y trasladar el conocimiento, sino como un lugar para generar otras posibilidades cognitivas. Para ello, desde la academia se deben generar cambios en los sistemas del saber, superando esa visión reducida y finalista de la sola transmisión de los conocimientos disciplinares. (p. 14)

La recusación a la hora de llamar a juicio en el tema se debe a una perversa interpretación de quienes responden, al unísono, que la labor de escritura, literatura, citación de autores y extrapolación de derechos de autor corresponde solo a quienes están en el mundo académico (docentes, profesores o investigadores). Esta réplica, paradójicamente, proviene de quienes recurren a instituciones de educación superior. En realidad, la formación del profesional exige el reconocimiento de los elementos básicos que este debe cumplir en dichos tópicos, sin los cuales se queda en el espacio del empirismo craso. De la Cruz Flores, Díaz, y Abreu (2010) consideran:

Debemos formar a los alumnos para dominar su campo de conocimiento; realizar investigación y obtener datos válidos y confiables, para someter a prueba diversas hipótesis; y desarrollar capacidades para obtener resultados en ambientes dinámicos y complejos. Por otra parte, se debe fomentar el trabajo en redes de colaboración y equipos multidisciplinarios. En todos estos aspectos deben participar los tutores, por lo que urge superar la visión estrecha del proceso tutorial que lo restringe a la dirección de la tesis de grado. (p. 85)

La ejecución de actividades académicas con formación en escritura y desarrollo literario corresponde tanto a los estudiantes como a los profesores, en cualquier prospecto. La evaluación de los escritos, proyectos y trabajos, igualmente, debe ser una revisión exhaustiva en cuanto a manejo de normas de citación y derechos de autor. En cualquier caso, un buen contenido se destaca cuando se cumplen las normas mínimas de escritura, el uso de fuentes literarias, un estilo de citación impecable y, claro está, un exceso pertinente en la responsabilidad de elaborar un documento con el mayor decoro en materia de derechos de autor. Palma (2008) lo ejemplariza:

No cabe duda alguna de que la dificultad mayor que tienen los / las estudiantes de primer año de la Universidad para aprobar sus cursados, y que conduce muchas veces a un manifiesto fracaso, tiene que ver con la falta de competencia en la comprensión de los materiales bibliográficos a los cuales acceden en las diferentes cátedras. Esto está íntimamente vinculado a otras dificultades relevantes: la falta de competencia en la lectura y en la escritura. Si bien es cierto que el origen de estas deficiencias puede ser rastreado en niveles anteriores, eso impide buscar las herramientas adecuadas para superar esta grave situación. (p. 259)

La búsqueda de impactos académicos, por encima de la relación de evaluación de docente-estudiante, deben superar los esaños que se acostumbran. La relación entre el número de trabajos y la efectividad cognitiva de estos termina siendo cuestionada cuando se deja al margen de dichos procesos la participación en convocatorias, eventos académicos, generación de proyectos, o congresos y seminarios. Por ende, para po-

der refrendar el fruto alcanzado en la actividad académica, deben identificarse claramente los productos que emergen de la docencia y no culminan con la evaluación. Villagrán y Harris (2009) consideran:

Es necesario poner atención en la redacción a la construcción de párrafos que deben ser unidades de ideas y no de extensión. Se deben vincular párrafos para obtener una línea coherente de argumentos. También en la redacción se deben evitar descripciones poco concisas, exceso de retórica en la escritura, pero sobre todo el proclamar conclusiones no fundamentadas. (p. 76)

Es imperante reiterar que las herramientas y los instrumentos de trabajo en las aulas no terminan cosificados y compilados en los criterios evaluativos y de calificación. También prevalecen otras apuestas, como las vinculadas a la participación externa (fuera de las aulas), en las que puede verificarse que, en efecto, el conocimiento generado, obtenido y evidenciado tiene un campo de acción; esto, en la medida que las metas estimadas en el ejercicio docente conduzcan a reconsiderar la participación en actividades que representen oportunidades académicas explícitas, como ponencias y seminarios, donde la escritura y la exposición funcionen como núcleo de enlace. Bobenrieth (2002) contextualiza:

El segundo mito es la creencia de que el hecho de que el / los autor / es tengan prestigio por su práctica profesional es garantía de validez y de calidad de su publicación. El proceso de investigación requiere de una preparación especializa-

da que incluye tanto la clara comprensión de sus fundamentos como un uso básico de su metodología. (p. 511)

La exploración académica e investigativa por cuenta de los actores involucrados en el ascenso profesional de la administración pública y otras profesiones depende del interés, contexto y sapiencia que aquellos impriman en cada oportunidad. El gran número de convocatorias, iniciativas y proyectos que se ofrecen de forma permanente en el país en el área profesional o circundante a ella, exige mayor contundencia a la hora de combinar los esfuerzos académicos con las problemáticas de la realidad nacional; y para ello qué mejor oportunidad que a través de los escenarios comentados.

Estructura y escenario de los derechos de autor en Colombia, en la formación profesional de la administración pública

En Colombia, las inquietudes sobre derechos de autor han confluído para elevar el interés en diseñar leyes al respecto; pero hasta ahora, solo ha habido una serie de reparos a raíz de las condiciones requeridas para que aquellas sean contempladas y complementadas en el orden internacional. Con todo, aún es incipiente la posibilidad de que en el país se atienda a esto de manera amplia, ya sea a través de la Ley Lleras (Ley de Derechos de Autor) u otras que representen lo que significa el manejo de derechos de autor. Mientras tanto, sigue haciendo carrera el ejercicio de la interpretación formal sobre lo que significan los derechos de autor. La Ley 23 de 1982 lo comenta en los siguientes artículos:



Artículo 19.

El director de una compilación es titular de los derechos de autor sobre ella y no tiene, respecto de sus colaboradores, sino las obligaciones que haya contraído para con estos con el respectivo contrato en el cual puede estipularse libremente las condiciones. El colaborador que no se haya reservado, por estipulación expresa, solo podrá reclamar el precio convenido y el director de la compilación a que da su nombre será considerado como autor ante la ley. No obstante, el colaborador continuará con el goce pleno de su derecho moral. (p. 8)

Artículo 182.

Los titulares de los derechos de autor y de los derechos conexos podrán transmitirlo a terceros en todo o en parte, a título universal o singular. (Congreso de la República de Colombia, 1982, p. 50)

La estructura legal expuesta en Colombia ha estimado una serie de modificaciones que han provocado un estado de alerta momentáneo por lo que pueden significar. Pero el tema de la reglamentación y definición de un marco estatutario aún depende de una acción individual o del interés de algún estamento para llevarlo a buen tránsito. Sin embargo, no hay nada que explique o justifique por qué los diferentes estamentos del país no comprenden la necesidad de ordenar sus estructuras funcionales bajo los principios de los derechos de autor. Ahora bien, el último esfuerzo concreto sobre el tema, estipulado en el Decreto 3942 de 2010, recoge lo logrado hasta ahora:

Artículo 1.

Se entiende por gestión colectiva del derecho de autor o de los derechos conexos, la desarrollada en representación de una pluralidad de sus titulares, para ejercer frente a los terceros derechos exclusivos o de remuneración que a sus afiliados correspondan con ocasión del uso de sus repertorios. (p. 2)

En este contexto, la Ley Lleras representa una elaboración completa en mate-

ria de derechos de autor y protección a la propiedad intelectual, lo que corresponde con los movimientos internacionales que al respecto han hecho diferentes gobiernos, como el de Estados Unidos con la Ley SOPA². Estas iniciativas buscan controlar los contenidos y desplegar los fundamentos de los derechos de autor en internet; pero en la actualidad no cuentan con nada concreto, pues terminan siendo un escenario de marco probatorio para penalizar los delitos y no para resolver el problema o todas las dificultades que ello implica. Así, en los dos casos mencionados, la iniciativa fracasó. Como se publicó en El Espectador en su portal virtual. (2011):

La presentación de la ley sorprendió a quienes habían escuchado de parte de la Dirección Nacional de Derecho de Autor que sería socializada antes de someterla a consideración del Congreso. Finalmente, la plenaria del Senado archivó el proyecto.

Las leyes, en diferentes países, han venido produciendo material relevante para definir las bases en las que debe analizarse y contemplarse los derechos de autor. Sin embargo, el bosquejo de argumentos y explicaciones no acaba de verter los flujos necesarios de información para que pueda establecerse una fundamentación lógica del tema. Instituciones, universidades, empresas y hasta el mismo Estado tienen problemas a la hora de consagrar eficazmente legislación y reglas para organizar el tema de los derechos de autor. Ausburger (1987) indica:

Es posible que muchas de las soluciones propuestas hasta ahora, o la concepción por las cuales transitan, sean equivocadas, unilaterales y hasta irritantes. Igualmente es posible que resulte indispensable redefinir, por un lado, las normas jurídicas encaminadas a fomentar la cultura de los desarrollos culturales nacionales y a lograr la difusión más amplia posible de las obras del espíritu, y establecer, por otro lado, las modalidades y estrategias que permitan facilitar su difusión, sin mengua de los derechos intelectuales. (p. 16)

² No obstante, la Ley SOPA (*Stop Online Piracy Act*), que busca obligar a las empresas de internet a bloquear enlaces a páginas web con contenido que no respete los derechos de autor, fue congelada en el Congreso de los Estados Unidos, y hasta que no exista un consenso entre demócratas y republicanos, la discusión sigue por fuera de la arena política (El Mundo, Redacción Vivir, 2012, p.7).

La Organización de las Naciones Unidas ha creado una estructura general para analizar el estado pleno de la cuestión. Tras ella, la Organización Mundial para la Protección Intelectual y de Derechos de Autor (OMPI) goza de los enclaves y parámetros necesarios para desarrollar un trabajo profundo, más que solo la aclamación del tema por parte de diversos estamentos que tienen el deber de procurar un balance entre autores y usuarios de sus productos. El tema de los derechos de autor está en un momento en que genera persuasión, lo cual debe aprovecharse para introducirlo en todas las instituciones o áreas donde, por distintas razones, se entiende como información, suministro bibliográfico o investigativo al servicio de otros intereses igualmente importantes. Morales y García (2006) contextualizan:

La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), con sede en Ginebra, Suiza, está conformada por 16 organismos especializados del Sistema de organizaciones de las Naciones Unidas; coordina 23 tratados internacionales que abordan diversos aspectos de la protección de la propiedad intelectual y sus Estados miembros son 179. La OMPI tiene sus antecedentes en 1873 con la legislación del derecho de autor, dedicada a fomentar el uso y la protección de las obras del intelecto humano que amplían las fronteras de la ciencia y la tecnología y que enriquecen el mundo de la literatura y de las artes. (p. 12)

A la fecha se están contemplando una serie de leyes a escala global, para ordenar la disposición y el uso de la información en diversas empresas de comunicación, como forma de restringir la libre circulación de esta. Las instituciones en general no están preparadas o aún no contemplan, dentro de sus estructuras, la reglamentación y disposición de elementos para el manejo de la información y las fuentes que utilizan, ni el grado de correspondencia que tienen con los generadores o autores de contenidos. En este sentido, el tema debe abordar áreas sensibles en todos los países, como la educación, la enseñanza y la investigación, las cuales, frente a estas modalidades de delito, infracción y violación de derechos, también muestran su indolencia y poco conocimiento. Dietz (1987) argumenta:

En consecuencia, es muy posible que desde ahora, o en un futuro próximo, solo queden unos pocos países (¿y serían países realmente civilizados?), que no reconozcan un sistema elaborado de protección de los derechos morales dentro del marco de su legislación sobre derecho de autor, o por lo menos fuera de esta. (p. 24)

Los derechos de autor han sido rodeados por diferentes aspectos que no han tenido la fuerza suficiente para definir hasta dónde debe controlarse el uso de los contenidos, el pago por este uso y la estructura institucional que debe tener todo estamento para que no sea considerado bajo un orden coloquial sino en uno sistemático y sistémico. Por lo tanto, los derechos de autor, en lo que corresponde a su referenciación en los textos académicos, deben considerarse no como sumatorias de ideas y posturas, sino como la posibilidad de entrelazar diálogos y ser soporte conceptual. Por su parte, los autores realizan el aporte analítico y desarrollo argumentativo del documento que realizan. Gavrilov (1987) expone:

Con todo, hay que señalar que la presencia o la ausencia de la mención de reserva del derecho de autor sobre una obra publicada carece de valor legal en los países en los que la protección legal se concede sin formalidad alguna. (p. 30)

Los derechos de autor están siendo regulados por organismos internacionales como la OMPI, la cual viene orientando el análisis respecto a la respuesta y responsabilidad que debe recaer en quienes, con fines particulares, hacen uso de material bibliográfico, de diseño, de obras y proyectos realizados por autores o idearios de aquellos. Así, el debate sobre la defensa de los derechos de autor ha trascendido a las fronteras internacionales, aunque con poca profundidad cuando se trata dar seriedad a un hecho que sobrepasa la sola discrecionalidad jurídica, a la hora de definir claramente, por ejemplo, el concepto de plagio. Sanjuanelo *et al.* (2007) conceptúan:

Plagio es un apropiamiento de ideas, palabras o resultados de otras personas sin otorgarles el reconocimiento que se merecen. El plagio es un apropiamiento de pensamiento intelectual de alguien más o

la copia de resultados de investigaciones hechas por otros sin autorización. La mayoría de los casos de plagio ocurren por no conocer acerca de lo que es conducta científica errada; por esto es de vital importancia que se conozca sobre este tema. (pp. 70-71)

El acceso a la información en el medio internacional continúa realizándose de manera informal. El uso de material libre y la liberación de información han hecho carrera con todo lo que sirva de base para tener información académica e investigativa, a la par con la aplicada en empresas o en servicios estatales y públicos. A ello se suma que, en la mayoría de casos, la reciprocidad para referendar el origen de la información se pasa por alto, es solo mencionada o muchas veces no se referencia, porque se piensa que esto es una práctica propia de las instituciones de educación superior y no de las empresas o los entes estatales. Fernández (2001) explica:

Solo cuando el autor o la institución, le concede expresamente la licencia a otro u otros, para intervenir sobre libro, pintura, etc., es que su patrimonio intelectual se hace parte de otro dominio. Resulta imposible fiscalizar en cualquiera área de investigación científica, por muy especializada que sea, desde los directores hemerográficos hasta los ficheros bibliográficos, el incuantificable caudal de los originales aportes que científicos de todo el mundo producen diariamente. (pp. 645-646)

La ambigüedad con que se direcciona el tema hace imprescindible reconsiderar el papel de diferentes estamentos que, por factores directos o indirectos, utilizan información con base en diferentes mecanismos. En casos particulares, la revisión de los trabajos universitarios, el origen de las fuentes de información y la referencia que hacen los estudiantes al respecto, es un indicio del poco o mucho interés que despierta el tema, dependiendo de cómo se aborde. En el caso de las empresas, los informes, estudios y presentaciones deben realizar igual gestión para que la información no solo sea considerada idónea, sino para que se dé crédito, de manera clara, a quienes han servido de fundamento para su elaboración, lo que tampoco es ajeno a los planes, programas o proyectos del Estado. Story (2006) analiza:

Cuando hablamos de cuestiones de *copyright* es muy fácil quedarnos atascados en los detalles legales más pequeños, empeñados en poner los "puntos sobre las íes" y distrayéndonos en lo que podría denominarse estar "contando las carpetas". Pero en esta discusión nunca debemos olvidar ni perder de vista el horizonte en su amplitud y observar los asuntos sociales, económicos y políticos más amplios que están en juego. (p. 28)

En este orden de ideas, puede decirse que el interés por el tema solo se encuentra en el umbral del tema económico y de la responsabilidad civil y penal para quienes, sobre estimaciones o bajo un monto establecido por la ley, terminan haciendo empresa con esta modalidad de delito, que debe ser castigado en todas sus formas de presentación. Es preciso que las unidades académicas, investigativas, de gestión de recursos humanos y jurídicos, a la par con estatutos y reglamentos, direccionen el quehacer alrededor de los derechos de autor. Severinne (2010) compara:

En realidad, la vinculación de las excepciones del derecho de autor con la definición general de dominio público dividiría este último en dos partes: la primera sería estructural, y englobaría los elementos que carecen de protección, independientemente de las circunstancias en que se utilicen; la segunda sería funcional, y englobaría recursos que se utilizan gratuitamente solo de manera circunstancial. En el primer caso, el carácter libre y gratuito del uso se basa en la inexistencia de derecho de autor; en el segundo caso, en la imposibilidad de ejercer e imponer la exclusividad del derecho de autor (p. 9).

El compendio económico ha provocado la búsqueda de elementos que sirvan más que para restringir o impedir el uso de la información, y así disponer de aspectos con los cuales las partes involucradas en la producción de investigaciones, obras y proyectos, entre otros, reciban lo concerniente al umbral de utilidad o réplica sobre lo que pueda obtenerse algún pago o reconocimiento; sobre esto, el derecho ha hecho su trabajo en el tema de diseño, patentes, productos y publicidad. No obstante, respecto al tema de obras académicas, proyectos de investigación y distinción, lo que constituye producción o trabajo y cuáles son los derechos que

recaen en las partes, la discusión no se ha dado, pese a que los usuarios podrían considerarse un mercado cautivo fácilmente identificable. Antequera (2010) expone:

Un principio fundamental en el sistema latino o continental implica que el sujeto por excelencia del derecho de autor es la persona física que crea la obra, quien además orienta la titularidad originaria de ese derecho, razón por la cual las personas jurídicas no son autores sino que pueden ser titulares derivados, sea motivo de la muerte del autor, en virtud de una disposición legal o por efecto de un contrato de cesión, este que solamente puede comprender los derechos patrimoniales o de orden económico, pues los de carácter moral, que tutelan la personalidad del autor, son inalienables e irrenunciables, de modo que su ejercicio solo se transmite *mortis causa* a los herederos del creador. (pp. 125-126)

La disposición a la hora de diseñar estrategias para la defensa y el respeto por los derechos de autor debe medirse a escala evaluativa en las instituciones de educación superior, y conforme a ello, repensar la posibilidad de materializar estatutos de defensa o un reglamento amplio sobre el cual pueda orientarse, además de este asunto, todo lo relacionado con la elaboración de artículos, documentos, ensayos y propuestas bajo la batuta institucional. De lo contrario, será la institución la primera en infringir los derechos de autor, por cuenta de la no disposición de recursos para defenderlos.

Conclusiones

El encumbramiento de la profesión en administración pública está sujeta a la realidad cognitiva e intelectual que de ella dispensen la institución y los estudiantes, tanto de pregrado como de posgrado. Por ende, la definición de un plan de formación de alto nivel pasa no solo por la consecución de profesionales con altas calificaciones y cualificados en diversas profesiones, sino por el mejoramiento de los estudiantes en dichos frentes para que accedan y exploren las áreas del sa-

ber propiamente dicho de la administración pública, con reconocimiento de los autores, estudios e investigaciones, y de la ciencia de su disciplina.

La posibilidad de orientar la actividad académica y de investigación en los cursos depende, entre otros aspectos, de la capacidad de internalizar las diferentes normas de escritura y publicación existentes. En ello se basa la posibilidad de que docentes y estudiantes estimen la conveniencia de elevar el nivel de progreso intelectual de cualquier actividad relacionada. Así, la opción de estimar los beneficios de participar en congresos, eventos y seminarios tendría efectivamente un origen en las aulas, donde deberían desarrollarse trabajos que, en efecto, cumplan el más alto nivel de las normas estipuladas para su consecución y presentación.

Sobre los derechos de autor en el contexto de la ESAP, se pueden plantear, a modo de cierre, las siguientes preguntas: como cuestión central, ¿están consagrados los derechos de autor como marco estatutario y normativo de la ESAP en todas las sedes territoriales?; y como preguntas complementarias: ¿existe claridad sobre las normas de infracción, delito y violación de los derechos de autor en el desarrollo de las actividades académicas e investigativas en la ESAP?; ¿los diferentes miembros de los estamentos referidos tienen en clara la estructura y el vaciamiento de los derechos de autor en cada una de sus actividades?; ¿están claros los mecanismos de referenciación de autores y fuentes de información como soportes de los derechos de autor, o su uso es solo mediático?; ¿desde dónde y hasta dónde pueden consagrarse los derechos de autor para el uso de las instancias relacionadas?; ¿existen mecanismos de información para que las fuentes citadas reconozcan el propósito y uso dado a sus obras o proyectos, por parte de las instituciones en cuestión?; ¿existe la posibilidad de avals o convenios con los cuales la ESAP pueda garantizar que cumple con la protección de los derechos de autor?; y por último, ¿hasta dónde los docentes, estudiantes e investigadores de la ESAP protegen o establecen un marco de referencia institucional sobre derechos de autor?

REFERENCIAS

- Alcaraz, F. J. (2010). *¿Cómo escribir un trabajo?* Recuperado de <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/deed.es>. CL.
- Antequera, P. R. (2010). *El derecho de autor en el ambiente universitario. Comentarios de Jurisprudencia. Propiedad Intelectual*, 13, 124-149.
- Arenilla, S. M. (2010). Administración pública y ciencia de la Administración. En M. Arenilla Sáenz (Comp.), *Administración pública entre dos siglos: (ciencia de la administración, ciencia política y derecho administrativo): homenaje a Mariano Baena del Alcázar* (pp. 39-68). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ausburger, A. E. (1987). UNESCO. La Convención Universal sobre Derechos de Autor en el ámbito de los países de América Latina y el Caribe. *Boletín de derechos de autor, XXXV aniversario de la Convención Universal Sobre Derecho de Autor*, 21(3), 8-17.
- Bobenrieth, M. A. (2002). Normas para revisión de artículos originales en Ciencias de la Salud. *Revista Internacional de Psicología Clínica y de la Salud*, 2(3), 509-523.
- Camarasa, J. J. (2004). La Calidad en la Administración Pública. *Educación en el 2000. Instituto Murciano para la Excelencia "IMEX"*, 9-20. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BBOF2A84752838AC05257BC9006F9938/\\$FILE/revista8_02.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BBOF2A84752838AC05257BC9006F9938/$FILE/revista8_02.pdf).
- Carlino, P. (2008). Desarrollo profesional de docentes para leer y escribir a través del currículum (51-90). En S. Martínez, *La lectura y la escritura: un problema de todos (1a ed.)* (pp. 51-90). Neuquén: Universidad Nacional del Comahue; EDUCO.
- Carrillo, E. (2004). La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto. En M. C. Pardo (Comp.), *De la administración pública a la gobernanza I* (pp. 21-68). México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Comité Internacional de Directores de Revistas Médicas. (1998). Requisitos uniformes para preparar los manuscritos enviados a revistas biomédicas. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 3(3), 188-196.
- De la Cruz Flores, G., Díaz, A. F., y Abreu, L. F. (2010). La labor tutorial en los estudios de posgrado. Rúbricas para guiar su desempeño y evaluación. *Perfiles Educativos, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación México*, 32(130), 83-102.
- Congreso de la República de Colombia. (2010). *Decreto 3942 de 2010. Reglamentación de Ley 23 de 1982, 44 de 1993, y el artículo 2, literal c) de la Ley 232 de 1995, en relación con las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos*.
- Congreso de la República de Colombia. (1982). *Ley 23 de 1982, Sobre derechos de autor*.
- Dietz, A. (1987). La protección de los derechos morales y la Convención Universal sobre los Derechos de Autor. 3 (XXI), 18-27. *XXXV aniversario de la convención universal sobre derechos de autor*. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000775/077584so.pdf>.
- El Espectador, Redacción Política. (2011). *Ley Lleras se hundió en el Congreso de la República*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/ley-lleras-se-hundio-el-congreso-de-republica-articulo-311633>.
- El Mundo, Redacción Vivir. (2012). Legislación para el ciberespacio: La ley Sopa: sigue la discusión. *El Mundo*, p. 7.
- Fernández, M. Á. (2001). La ética del investigador frente a la producción y difusión del conocimiento científico. *Revista Venezolana de Gerencia*, 6(16), 632-650.
- Garello, M. V., Rinaudo, M. C., y Donolo, D. (2010). Construcción del Conocimiento y Desarrollo Académico en la Universidad. *Revista de la Educación Superior*, 39(154), 91-107.
- Gavrilov, E. P. (1987). *Importancia mundial de la Convención Universal sobre Derecho de Autor*. Vol. XXI, N° 3. *XXXV aniversario de la convención universal sobre derechos de autor*. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000775/077584so.pdf> 28-34.
- López, R. O. (2010). *Guía para elaborar citas y referencias bibliográficas con base en el formato APA (6a ed.)*. Recuperado de www.ctaactividades.blogspot.com
- Morales, C. E., y García, J. F. (2006). La propiedad intelectual y los derechos de autor: Iniciativas de organismos y asociaciones internacionales. *Infodiversidad*, 10, 11-34.
- Palma, M. E. (2008). La lectura y la escritura en la Universidad: ¿un juego de abalorios? En: S. Martínez *La lectura y la escritura: un problema de todos (1a ed.)*. (pp. 255-262). Neuquén: Universidad Nacional del Comahue, EDUCO.
- Ramírez, Á. V. (2011). El rol del Administrador Público en Chile: ¿Vale la pena vivir para este oficio? Una reflexión abierta sobre los desafíos que enfrenta la formación profesional universitaria de cara al siglo XXI. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, 17, 35-79.
- Ramírez, J. J., y Navarro, E. (1999). Formación para la nueva gerencia pública. *Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración. Revista Latinoamericana de Administración*, 23, 113-126.
- Rosales, P., y Vázquez, A. (2006). Procesos y prácticas de escritura en la educación superior: Escribir y aprender en la universidad. Análisis de textos académicos de los estudiantes y su relación con el cambio cog-

nitivo. Signo & Seña, Revista del Instituto de Lingüística Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 16, 47-69.

Sánchez, A. A., y Mesa, D. J. (2012). *Guía sobre citación y referenciación de textos académico-investigativos, normas APA-ICONTEC*. Fundación Universitaria Católica del Norte. Disponible en <http://www.ucn.edu.co/institucion/sala-prensa/noticias/Documents/2012/5-Guia-citacion-referenciacion-textos-academico-investigativos.pdf>.

Severinne, D. (2010). *Estudio exploratorio sobre el derecho de autor y los derechos conexos y el dominio público*. Bélgica: OMPI.

Sanjuanelo, S. L., Caballero, C. V., Lewis, V., Mazuera, S., Salamanca, J. F., Daz, W., y Fourzali, A. (2007). Consideraciones éticas en la publicación de investi-

gaciones científicas. *Revista Científica Salud Uninorte*, 23(1), 64-78.

Story, A. (2006). *Diez tesis sobre el sistema internacional de copyright y el sur global*. Caracas: Servicio Autónomo de la Propiedad Intelectual (SAPI).

Unión de Universidades de América Latina y el Caribe. (2009). La enseñanza superior: Un controvertido camino para el profesorado universitario desde la convergencia europea. *Universidades*, 59(40), 3-17.

Villagrán, A., y Harris P. R. (2009). Algunas claves para escribir correctamente un artículo científico. *Revista Chilena de Pediatría*, 80(1), 70-78.

Viñao, A. (2002). La enseñanza de la lectura y la escritura: Análisis socio-histórico. *Anales de Documentación, Universidad de Murcia*, 5, 345-359.

- Una mirada a las élites colombianas desde las teorías organizacionales

 POLÉMICA



RESUMEN

El presente artículo aborda el fenómeno de las élites políticas en Colombia. Se hace una breve contextualización histórica sobre ellas y después se analizan a partir de teorías organizacionales, empezando con Max Weber y las teorías clásicas de la administración y se muestra cómo los tipos de dominación presentados por este autor se aplican en el caso colombiano. A continuación, se analiza cómo dichas élites utilizan lo establecido por las teorías de la decisión en un nivel directivo y operativo, del modo en que lo postula Simon, y cómo los involucrados pueden salir beneficiados de la decisión, como lo plantea McGregor. Con posterioridad, se analizan las élites por medio de la teoría de sistemas para evidenciar cómo se organizan en un sistema de elementos que interactúan entre sí. Después de esto, se acude a la metáfora de sistema político para demostrar que las élites se mueven por ambiciones personales y así negocian sus intereses. Por último, se aborda el tema desde los paradigmas de la simplicidad y la complejidad.

PALABRAS CLAVE:

Élites (P1), Colombia (O5), teorías (D2), organizaciones (L2), clásicas (D2), humanistas (D2), sistemas (P1), político (D72).

KEYWORDS:

Elites (P1), Colombia (O5), Theories (D2), Organizations (L2), classical (D2), humanistic (D2), systems (P1), political (D72)

ABSTRACT

This article addresses the phenomenon of political elites in Colombia, making a brief historical context and then move on to analyze from the point of view of organizational theories, beginning with Max Weber from the classical theories of management, showing the types of domination presented by this apply to the Colombian case, then be displayed as such elites use the theories of decision in a directive and operational level as Simon postulated and how the involved get benefit from the decision as stated by McGregor, both authors from humanistic theories; elites are subsequently analyzed using systems theory showing how they organized in a system of interacting elements. Below it were the issue from the political system metaphor to show that elites are moved by personal ambitions and negotiate their interests, finally addressed the issue from the paradigms of simplicity and complexity.

José Luis Moreno Prieto

Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: joseluismorenoprieto1991@gmail.com

Una mirada a las élites colombianas desde las teorías organizacionales



Introducción

A lo largo de su historia, Colombia ha sido un país marcado por la violencia. Parte de ella ha sido fruto del inconformismo de la población frente a las élites, tanto a nivel político y económico, como periodístico. Las élites han gobernado el país desde su fundación hasta nuestros días, manteniendo esa hegemonía por medio de acuerdos, matrimonios o incluso guerras que han servido, en última instancia, para concretar acuerdos entre los dos partidos tradicionales. En la actualidad, esto se efectúa por medio de bloques de partidos que, de una u otra forma, están relacionados en el ámbito político o familiar.

El objetivo de este ensayo es establecer un análisis a través de diferentes enfoques de las teorías organizacionales respecto a las élites colombianas, empezando por una revisión histórica de su proceso de conformación y consolidación a lo largo de la historia de Colombia.

Para este análisis se tomarán en cuenta las consideraciones de M. Weber, como representante de las teorías clásicas, con el fin de explicar las clases de dominación que las élites ejercen en el país. Después de esto, se retoman las consideraciones de H. Simon y D. McGregor acerca de la toma de decisiones desde el enfoque humanista.

Por su parte, el análisis desde la metáfora de sistema político permite develar esta organización de elite con un enfoque en sus intereses políticos y personales. Y para terminar, desde la teoría de sistemas se intenta explicar la manera en que las élites son un sistema organizado en busca de objetivos definidos.

Origen y composición de las élites del poder en Colombia

El origen de las élites en Colombia se ubica en los procesos de colonización y, por tanto, es anterior al proceso de independencia.

En la conquista, los españoles expropiaron las tierras de los indígenas y se convirtieron en dueños de grandes extensiones en el interior y en las costas del país, de este modo consolidaron su poder a través de figuras como la encomienda y la hacienda. Posteriormente, cuando los americanos ganaron la guerra de independencia, este poder territorial pasó a los criollos que tenían cierto grado de prestigio social, quienes empezaron a controlar vastas extensiones de territorios. Estos importantes sectores del comercio nacional se convirtieron en latifundios caracterizados por la administración ineficiente y el mal trato a los campesinos que allí trabajaban. Como señala R. Alameda Ospina (2010), después de la independencia este poder se fortaleció a partir de la Ley de Bienes de Manos Muertas de mediados del siglo XIX, por la que los inmensos bienes de la iglesia no pasaron a los indígenas ni a los pequeños campesinos, sino que fueron a engrosar las posesiones de los nuevos latifundistas.

Durante el proceso de independencia, y como consecuencia de las dinámicas del proceso de colonización en Colombia, en Bogotá se centralizó la actividad política del país. Se pretendía que las decisiones que allí se tomaran afectaran a todo el territorio; pero al existir tan pocas vías de comunicación, lo que se decidía, además de ser en pro de intereses particulares, era inefectivo por cuanto no podía aplicarse a la totalidad de la población. Esto generó una debilidad del Estado y el consecuente fortalecimiento de las familias con poder en diferentes regiones del país. En este contexto, es importante tener en cuenta las consideraciones de Mauceri sobre la composición de las élites colombianas: en primer lugar, estas han tenido una base económica heterogénea, debido a la capacidad de la tierra del país para ser utilizada de diferentes maneras (cultivo de café, minería, ganado, etc.). Esto permitió la creación de élites con una fuerte identidad regional y ligadas al sector productivo, lo cual ejemplifica muy bien la Costa Atlántica, lugar donde familias como los Char, Lacouture o Dangond han consolidado su poder, especialmente en Barranquilla. Esto impidió la construcción de un modelo de nación y un proyecto político común (Philip, 2001).

A mediados del siglo XIX las élites políticas se consolidaron alrededor de dos par-

tidos políticos que dominaron los escenarios de la vida pública desde su creación: el Partido Liberal y el Partido Conservador; desde sus orígenes estos han liderado tanto contiendas políticas como guerras por el control gubernamental, que han profundizado los procesos de división nacional.

Estas élites han demostrado, a lo largo de la historia nacional, que en tiempos de crisis y amenazas a su hegemonía están dispuestos a deponer sus diferencias para mantener el *statu quo* por ellos. Tres hechos ejemplifican esta situación:

1. El golpe de estado del general José María Melo: en respuesta a esto, miembros del Partido Liberal y del Conservador unieron fuerzas militares para derrocar al golpista impuesto por los artesanos.
2. La muerte de Jorge Eliecer Gaitán, que desencadenó una ola de violencia por todo Bogotá: los dirigentes del Partido Liberal y del Conservador se reunieron y llegaron a un acuerdo a fin de detener la horda que se acercaba a Palacio, y las autoridades liberales expidieron un comunicado que, de una u otra forma, apaciguó los ánimos capitalinos.
3. El Frente Nacional, tal vez la máxima expresión del consenso de las élites en Colombia: los dos partidos, al ver la creciente ola de violencia que azotaba gran parte del país, establecieron un acuerdo que los llevó a repartirse el poder con el fin de reorganizar el país después de la dictadura de Rojas Pinilla, la cual, sumada a los grupos armados ilegales que cada día tomaban más fuerza, amenazó la estabilidad de aquellos.

Conflicto armado y surgimiento de una nueva élite

De forma simultánea al traspaso del poder entre la élite política colombiana, y a consecuencia de la malversación de fondos públicos, se originaron los grupos armados ilegales.

Diversos historiadores señalan que, además de los enfrentamientos bipartidistas y la influencia del clima mundial, el origen de los grupos armados ilegales, y por ende del conflicto armado interno en Colombia, reside en los sentimientos de frustración y desesperación de la población (de las áreas rurales en especial) ante la ineptitud de sus gobernantes para manejar el Estado y generar desarrollo equitativo, así como garantizar los



Foto 2. Gilberto Rodríguez Orejuela

derechos fundamentales de la población. Estos grupos se constituyen como un poder paralelo al del Gobierno nacional, ejerciendo soberanía en gran parte de las áreas rurales donde, con posterioridad, se generaron y posicionaron los poderes de las fuerzas armadas ilegales.

Al verse tan fuertemente amenazadas las élites tradicionales, en su mayor medida las económicas, agenciaron grupos paramilitares que, en complicidad con el Estado, combatieron los grupos armados comunistas, los cuales ya habían empezado a entrar en el negocio del narcotráfico. En este negocio, los paramilitares ya tenían vasta experiencia, al haber trabajado con carteles del narcotráfico (Rodríguez, 2005). De esta manera empezó una nueva carrera de la muerte por el control del territorio para la siembra y producción de drogas.

G. Rodríguez (2005) identifica tres aspectos fundamentales en la convalidación del paramilitarismo en Colombia. En primer lugar, las deficiencias de la Ley de Justicia y Paz; en segundo lugar, la concentración de la tierra y, en tercer lugar, la infiltración del paramilitarismo en la política regional y nacional. En este artículo, el tercer aspecto es el que más interesa.

De este modo, se inicia una nueva forma de acceso al poder a partir de la combinación de narcotráfico paramilitar y política, mejor conocida como parapolítica. En este contexto, hacendados y políticos regionales

establecen alianzas para mantenerse en el poder, y se crea una nueva élite que se une a las anteriores: la narco-política. En consecuencia, en la actualidad pueden distinguirse cuatro grupos de élite: la política, la burocrática, la empresarial o económica, y la narco-política; esta última se consolida, de igual forma que las otras, a través de los poderes regionales y locales, por medio de alianzas como el Pacto de Ralito y similares. En efecto, el clientelismo armado es el método más usado por los paramilitares para acceder al poder político regional.

Análisis organizacional

Después de haber revisado rápidamente el contexto histórico de las élites nacionales, ya puede iniciarse el análisis de estas a través de algunas teorías organizacionales.

Primero, es necesario saber si las élites en Colombia se pueden considerar una organización, y para esto aquí se acude a la definición que Etzioni (1965): plantea de esta noción unidades sociales deliberadamente construidas para alcanzar fines específicos, y que se caracterizan por tres elementos: 1) división del trabajo, 2) presencia de uno o más centros de poder y 3) sustitución del personal.

Las élites en Colombia, de hecho, son unidades sociales compuestas por un determinado número de personas, que han construido un sistema que les permite alcanzar su fin principal: el control y dominio de la política colombiana. A su vez, poseen las tres características mencionadas: 1) división del trabajo, reflejada en las jerarquías de los partidos y replicadas en poblaciones, donde los líderes de comunidades están encargados de conseguir apoyo para sus superiores (desde luego, esto genera la recompensa de la detentación del poder a nivel local); 2) presencia de uno más centros de poder, teniendo en cuenta que, si bien el centro de poder de las élites está en Bogotá y en un grupo reducido de personas, hay centros de poder a nivel regional que facilitan su administración y 3) sustitución del personal, evidenciada en el relevo generacional y familiar de las élites, en especial de padres a hijos.

Sobre la base de la definición de las élites como una organización, bajo los parámetros de Etzioni, es más fácil llevar a cabo la sección siguiente del análisis, acudiendo

a Weber y sus postulados acerca de los tipos de dominación, los cuales se aplican a las formas de dominio que han ejercido las élites en Colombia.

Weber (1977) presenta tres tipos de dominación: racional, carismática y tradicional. En cuanto a la racional, se basa en la creencia en la legalidad y los derechos de mando en la sociedad, es decir, una base legal que permite la dominación al ser reconocida por la sociedad. La carismática reside en la creencia en las virtudes extraordinarias de una persona, lo cual explica la figura del caudillo. Por último, la dominación tradicional se basa en la creencia en tradiciones que rigieron y rigen desde hace mucho tiempo, y en la legitimidad de los representantes de esas tradiciones para ejercer el poder.

Estas tres formas de dominación se aplican en el caso colombiano. En la de tipo racional, el poder y la sucesión a través de elecciones están legitimados por medio de las leyes, pero sobre todo por la Constitución, que regula el acceso al poder y los requisitos para ello, los cuales, por lo general, solo son alcanzados por grupos determinados que, amparados por la ley, logran perpetuarse en sus cargos.

La forma carismática, basada en la creencia en unas cualidades extraordinarias, ha sido bien aprovechada por las élites colombianas, al promocionarse y asignarse a sí mismas, o entre copartidarios, cualidades que no son comunes al pueblo, como la oratoria, la estrategia, la valentía, la fuerza, etc., de lo que resulta la creación de caudillos a los que la población sigue por franca admiración.

Un caso que evidencia este fenómeno es el de Álvaro Uribe Vélez (miembro de la élite regional de Antioquia), que, en su campaña para la presidencia del 2002 al 2006 empleó un discurso guerrillerista muy bien aceptado entre los colombianos, esto debido a la inseguridad generada por los grupos armados ilegales. Uribe estableció una política de presión militar que replegó a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y los medios de comunicación exaltaron ampliamente su labor, a tal punto que fue aprobada una reforma constitucional que permitió su reelección inmediata. Esta se consiguió fácilmente en 2006, en medio de un ambiente político donde algunos lo em-

pezaron a ver como un “mesías”, el único que podía arreglar los problemas del país. Este halo de “divinidad política” le permite cierto margen de extralimitaciones frente a la opinión pública, la cual, en su mayoría, ve con buenos ojos todas sus actuaciones; sin embargo, dichas extralimitaciones aún hoy son materia de investigación.

La forma de dominación tradicional se explica mejor a partir del sentimiento confesional del pueblo colombiano. Este factor ha sido explotado muy eficazmente por las élites, sobre todo las más cercanas a la Iglesia, como en el caso del Partido Conservador. Este último, durante muchos años, usó la institución eclesiástica como vía de persuasión y presión sobre los votantes, ungiéndose como hombres de Dios, con capacidad de dirigir un país al gozar de una especie de ayuda divina. Dirigentes políticos conservadores se refieren con frecuencia a Dios en sus discursos y allí reside su verdadera fuerza, en la movilización de creencias populares.

Por su parte, Simon (1962) centra su investigación en la toma de decisiones en el ámbito de la administración. El autor la define como el arte de conseguir que se hagan las cosas y, en ese sentido, la teoría de la administración se encarga del estudio de la toma de decisiones como forma de que las cosas se realicen. Para las élites colombianas el proceso de toma de decisiones siempre ha sido un aspecto clave de su desarrollo pero esta toma de decisiones es entendida desde un punto de vista muy individualista, siempre en busca del avance personal. Sin embargo, cabe recordar lo que expone Simon (1962) sobre la necesidad de un nivel operativo y otro administrativo en esta toma de decisiones: en el caso aquí estudiado, el nivel administrativo estaría conformado por los políticos que ocupan lo más alto de la escala —sean alcaldes, senadores o representantes a la cámara—, los cuales toman la decisión de permanecer en el poder en su propia persona y por medio de subordinados en los ámbitos locales. Estos últimos conformarían el nivel operativo, en donde se encuentran quienes ordenan la consecución de votos a cambio de apoyo para las elecciones locales. Por esta razón, es común que un senador X apoye a un candidato al consejo municipal Y, para obtener el escaño en ambos casos. Según McGregor (1994), esta administración tiene éxito en la medida que logra predecir y controlar la conducta que sobreviene, pues la mayoría de quienes así

actúan resultan elegidos de nuevo; asimismo, aquí se aplica lo referente a la influencia, pues si bien a veces se basa en la autoridad y la violencia, generalmente lo hace por conveniencia mutua.

Para realizar un análisis desde el enfoque sistémico es pertinente hablar de los sistemas y subsistemas en los que están conformadas las élites en Colombia. Los presupuestos de la teoría de sistemas, explicada por Boland, Carro, Maria, Yanina, y Banchieri, (2007) quienes citan a Bertalanffy (1976), definen un sistema como: "Un todo organizado o complejo, un conjunto o combinación de cosas o de partes que constituyen una totalidad intrincada o unitaria" (p. 30). Los autores agregan que el resultado de la unión de esas partes será mayor al resultado de las partes individuales.

Para explicar esta teoría, cabe remitirse al trabajo de E. Barrera (1998) quien analiza la composición de las élites hasta 1988, año de su investigación, y donde concluye que:

[...] la Élite colombiana a lo largo de la historia ha estado conformada por 7.318 personas, distribuidos en tres grandes grupos, los cuales denomina A, B y C, Político, Burócratas y Empresarios respectivamente. El grupo político se refiere a la ocupación en el poder legislativo, los burócratas los que han ocupado cargos en la administración del Estado, y los empresarios hacen referencia a la dirigencia de las sociedades anónimas. El grupo A está conformado por 2348 personas, lo que corresponde

al 32.08% del total, el grupo B está conformado por 4759 personas que es el 65.03%, y el grupo C lo componen 784 personas siendo el 10.71 %. (p. 272)

Esto evidencia que las élites en Colombia se pueden entender como sistemas, de la siguiente manera:

Un primer sistema está conformado por los políticos que lo componen, es decir, personajes que han ocupado un puesto ya sea de senador o representante a la cámara.

Un segundo sistema es el de la burocracia, compuesto por personas que han ocupado cargos en la administración pública, más específicamente en la estructura de la rama ejecutiva, lo cual incluye presidencia y ministerios, entre otros.

Por último, un tercer sistema se refiere al ámbito de los empresarios, conformado por quienes han presidido las juntas directivas de las sociedades anónimas del país.

Estos sistemas no son excluyentes e interactúan entre sí, pues un miembro del sistema A (políticos) fácilmente puede entrar a participar del sistema B (burócratas), mientras que hace parte del sistema C (empresarios).

En este punto es preciso volver a Barrera, quien subdivide a la élite en núcleo y periferia: de las 7318 personas, varias pueden pertenecer a un solo grupo, lo cual sería la periferia; o bien pueden pertenecer a dos o tres grupos, lo cual sería el núcleo, que indica acumulación de poder. Así, a la periferia la conforman 6761 personas, mientras que al núcleo la conforman 557. Esta subdivisión de la élite entre núcleo y periferia establece la creación de subsistemas que, una vez más, están interconectados en sus relaciones, las cuales se convierten en componentes para la operación del sistema más grande, que es la élite como tal.

Este problema puede afrontarse desde la metáfora de los sistemas políticos, que proporciona una mirada de la organización con énfasis en aspectos como las ambiciones personales, los intereses y la negociación, conceptos presentes en el comportamiento de las élites a lo largo de la historia.



A continuación se mencionan tres casos para evidenciar algunas de estas perspectivas de la organización:

1. La línea de acción de todo político de la élite, como por ejemplo, Alfonso López Michelsen, hijo de un expresidente, quien inicia su vida política en un ámbito local como concejal de Engativá en 1938. Años más tarde es elegido senador, después llega a un ministerio, y finalmente se hace a la presidencia. Esta parece ser la línea de acción estándar —local, nacional legislativo, nacional burócrata y presidencia— que evidencia un comportamiento siempre orientado a la consecución de un fin individual, lo que devela las ambiciones personales de avanzar en el camino escogido.
2. El salto de puestos, como en el caso de Germán Vargas Lleras (nieto de un expresidente), antiguo ministro del interior del actual Gobierno. Excusado bajo una ley de partidos, es “obligado” a cambiar de ministerio, y pasa a dirigir el de Vivienda, una estrategia planeada incluso antes de la creación de la cartera. Desde este ministerio Vargas Lleras implementa su política con miras a la candidatura presidencial en las próximas elecciones, pues desde allí tiene mejor acceso al papel de la satisfacción de las necesidades de la población por medio del aseguramiento de un techo, con lo cual se asegura él mismo, en el futuro, gran cantidad de votos. Esto evidencia, desde la metáfora de sistemas políticos, el juego de los intereses; y es que cada individuo, dentro de la organización, vela por sus intereses y está dispuesto a usar cualquier método para la obtención de para que desea.
3. El consenso se adapta a la metáfora de los sistemas políticos, en la medida en que se negocia con el rival, haciendo de lado las profundas diferencias con el objetivo de mantener el beneficio de un orden establecido favorable para sus intereses.

El consenso como método de perpetuación en el poder, se refleja en la historia colombiana con el Frente Nacional, un pacto establecido para turnar el poder ejecutivo entre los dos partidos políticos dominantes. Esta coalición se formó bajo el pretexto de detener la violencia, pero en gran medida se desarrolló para recuperar el poder después de la dictadura militar de Gustavo Rojas Pinilla.

Como se aprecia en la exposición de ejemplos, esta metáfora tiene la desventaja de crear cierta paranoia en el análisis de las organizaciones, ya que tiende a crear desconfianza frente a todos los actores de la organización.

Por último, se puede establecer un análisis del tema desde los paradigmas de simplicidad y complejidad de la organización, propuestos por Etkin y Schvarstein (1997). Por el lado de la simplicidad se puede referir la trivialización de los sistemas, explicándolos desde los ingresos, procesos y salidas. Esto quiere decir que a un número de entradas, un número igual de salidas: la organización se entiende como intemporal, y esto, en la explicación de las élites, corresponde comportamiento igual o similar entre sus miembros. En este sentido, se puede esperar que una persona que ocupa un cargo de Ministro del Interior o de Hacienda (entrada), obtenga como resultado, en un futuro no muy lejano, la presidencia (salida); el proceso haría referencia a la buena o mala gestión en dicha cartera.

Por el lado de la complejidad, Etkin y Schvarstein (1997) aseguran que, cuando se piensa a partir de esta, se rescata la variedad como característica del sistema, fruto de la interacción de las partes entre sí. Esto puede explicarse con la clasificación de las élites por parte de Barrera, ya que las dinámicas entre estos grupos (políticos, burócratas y empresarios) implican distintos comportamientos que reflejan la complejidad del sistema: por ejemplo, el paso de empresario a político no siempre puede resultar exitoso, o tal vez el burócrata nunca salga de su posición y no interactúe, o la interacción que genere no sea suficiente para crear cambios en las dinámicas. En este paradigma, la coexistencia del orden y el desorden son variables que permiten identificar las tensiones en la organización. De esta manera, el orden establecido alrededor de un grupo de políticos tradicionales puede entrar en conflicto con las nuevas élites del narcotráfico, o generarse entre estos un consenso para mantener intereses comunes. Esto fue lo que sucedió en el Pacto de Ralito, que permitió la unión entre la ilegalidad y la legalidad, a fin de mantener el poder territorial, económico y político. En este caso se llega a una policausalidad por la que ya no existe una sola línea de acción para acceder al poder, sino múltiples caminos, entre ellos la coacción y la violencia. Todo lo anterior genera constan-

tes interacciones en todos los aspectos de la organización entendida como un todo. De tal forma, no es posible explicar el fenómeno de las élites de forma aislada a los demás procesos históricos y culturales, pues todo está concatenado si bien se mantienen ciertos niveles de independencia.

Conclusiones

En este artículo, con base en distintos enfoques, metáforas y paradigmas de la organización, se ha analizado, el fenómeno de las élites en Colombia desde una perspectiva diferente. En principio, se estableció un marco histórico de la evolución de las élites colombianas, para después abordarlas desde los enfoques mecanicis-

ta, humanista y sistémico a través de algunos autores que los han desarrollado. Se continuó con un análisis desde el punto de vista de los sistemas políticos, para entenderlos con una mirada estrictamente basada en los intereses del fenómeno elitista. Por último, se realizó un breve análisis desde los paradigmas de la simplicidad y de la complejidad, a fin de aportar una perspectiva adicional. De todo esto, se puede concluir que, respecto al tema de las élites, es factible la referenciación de teorías organizacionales para explicar su naturaleza y sus comportamientos en cuanto organización. No obstante, se deja en claro que no todos los análisis pueden ser definitivos y que aún queda un espacio muy grande para nuevos aportes teóricos.

REFERENCIAS

- Alameda Ospina, R. (2010). Entrevista. *Revista Pueblos*. Recuperado de <http://www.revista-pueblos.org/spip.php?article1781>
- Barrera, E. (1988). *Las élites Administrativas en Colombia: estudio exploratorio*. Bogotá: ESAP.
- Boland, L., Carro, F., Maria, S., Yanina, G., & Banchieri, L. (2007). *Funciones de la administración, Teoría y práctica*. Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur.
- Etkin, J., y Schvarstein, L. (1997). *Identidad de las organizaciones, invariancia y cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Etzioni, A. (1965). *Organizaciones Modernas*. EE.UU: Prentice Hall Inc.
- McGregor, D. (1994). *El lado humano de las organizaciones*. Bogotá: McGraw-Hill Interamericana.
- Philip, M. (2001). Estado, élites y contrainsurgencia: una comparación preliminar entre Colombia y Perú. *Revista Colombia Internacional*, 52, 59.
- Rodríguez, G. (2005). Élite. Capitalismo y Narcotráfico en Colombia. Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Élites, Poder y Política en América Latina*. Universidad de los Andes.
- Simon, H. (1962). *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Madrid: Aguilar.
- Weber, M. (1977). *Economía y sociedad: esbozo de la sociología comprensiva (2a ed)*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Retórica y burocracia: usos del análisis crítico del discurso para la administración pública



RESUMEN

En este documento se plantean hipótesis sobre la relación entre el manejo político y retórico de temas que incumben al campo técnico de la administración pública. Por medio de estudios de caso, como el análisis del discurso de las políticas de pobreza y anticorrupción. Se sostiene que la legitimidad del aparato burocrático es regularmente afectada en favor de intereses de coyuntura política. La institucionalización de políticas basadas en estrategias retóricas desarticula la eficacia del proceso administrativo, y quiebra y limita la posibilidad de construir tradiciones y saberes especializados de acción. Mientras los poderes de turno pasan, la vorágine de representaciones cambiantes entierra la posibilidad de que ciudadanos y servidores públicos construyan opiniones y saberes permanentes sobre la administración del Estado.

PALABRAS CLAVE:

Administración pública (H83), retórica, políticas públicas (Z18), medios de comunicación (I8), pobreza (I3), corrupción (D73).

KEYWORDS:

Public Administration (H83), Rhetoric, Public Policy (Z18), Mass Media (I8), Poverty (I3), Corruption (D73).

ABSTRACT

In this paper, the reader will find the theoretical hypotheses about the relationship between the political and rhetorical management issues that matter to the technical field of public administration are raised. Through case studies, and discourse analysis of the politics of poverty and anti-corruption policy is intended to argue that the legitimacy of the bureaucratic apparatus is regularly affected interests in favor of political situation. The institutionalization of policies based on rhetorical strategies dismantles the effectiveness of the administrative process, bankruptcy and limits the possibility of building traditions and specialist knowledge of action; while the government turn pass, the maelstrom of changing representations bury the possibility that citizens and public servants and permanent knowledge construct opinions about the state administration.

Alan David Vargas Fonseca

Administrador público y abogado. Estudiante de la Maestría de Ordenamiento Urbano-Regional, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: advargasf@unal.edu.co

Iván David Sanabria González

Administrador público y politólogo. Especialista en derechos humanos y derecho internacional humanitario. Correo electrónico: ivdsanabriago@unal.edu.co

Fabián Eduardo Camelo Sánchez

Administrador público. Especialista en estadística aplicada, especialista en análisis espacial. Estudiante de la Maestría en Geografía de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: fecamelos@unal.edu.co

Retórica y burocracia: usos del análisis crítico del discurso para la administración pública

Introducción

El primer propósito de una disciplina es establecer los límites de su objeto de conocimiento; en el campo de los estudios interdisciplinarios, esto consiste en validar la compatibilidad de saberes para responder a una pregunta. En el caso de esta investigación, se trata de conectar los usos del análisis crítico del discurso para comprender los fenómenos relacionados con la administración pública.

En específico, interesa resaltar aquí la esencia técnica de la burocracia en contraste con el manejo político y mediático de un conjunto de temas que por lo regular son enunciados en la opinión pública. La presentación de estos temas al público se efectúa por medio de estrategias retóricas que carecen de rigor técnico, lo que hace parecer que la solución a los problemas sociales y estatales es trivial o, en su defecto, que carece de respuestas definitivas.

Con el conjunto de categorías de análisis del saber lingüístico crítico es posible identificar el uso arbitrario que ha recaído sobre significantes que representan acciones

del aparato administrativo, del cual depende la legitimidad de las autoridades públicas frente a la sociedad. Por otra parte, el conjunto de conocimientos sobre el Estado permite establecer un marco teórico riguroso para evitar que el análisis lingüístico pierda de vista jerarquías y nociones elementales de la burocracia en Colombia.

Para presentar la evidencia que permite realizar esta conexión, se toman dos casos referidos a esa relación interdisciplinar: la política de pobreza y la de anticorrupción. Estas dos políticas tienen una trayectoria histórica definible, y se configuran alrededor de figuras retóricas con las que se presentan los problemas públicos a la sociedad; estas han variado de orientación y significado en sus estrategias, lo cual posibilita una comprensión de cada tropo y, por lo tanto, un perfil de diseño institucional de las políticas públicas.

El objeto de este trabajo no es buscar culpables. Las ciencias sociales constantemente están en relación con los efectos que sus conocimientos y saberes generan



en la sociedad. Dado que la administración está relacionada con el proceso político y mediático, se ve alterada por el reverbero que regresa a ella, y en muchas ocasiones los servidores públicos y estadistas no tienen los elementos para comprender el efecto invisible de las coyunturas. Por esa razón, las políticas para “salir del paso” tienden a concentrar la atención de los estudiosos de la administración.

Este análisis tiene el propósito disciplinar de fijar límites a la comprensión de los fenómenos burocráticos, en relación con la vorágine de noticias y opiniones que día a día circulan entre los ciudadanos, lo cual llega a escenarios donde se realizan propuestas que afectan e incluso pueden ir en contra no solo de los principios de la administración democrática, sino en contra del Estado de derecho.

Marco teórico: retórica, lógica y ciencia administrativa

La retórica es una de las disciplinas que se enseñaba a los jóvenes griegos en los tiem-

pos de las polis, y consistía en el arte de la persuasión (Aristóteles, 2003). Los otros dos componentes que debían acompañar a la educación virtuosa eran la dialéctica y la lógica. Como lo relata Platón, los jóvenes aprendían a usar rápidamente la retórica y la dialéctica *ad hominem*, con el objetivo de burlarse y destruir los argumentos de sus pares y ancianos. Mientras que la función de la lógica y el estudio del logos y de las razones eran secundarios, los griegos se entregaron al calor de las palabras, al tiempo que sus cuerpos estaban expuestos la frialdad de la piedra (Sennet, 1997).

La política, como actividad democrática, conduce a la inestabilidad. El arte de la persuasión, sumado al desarrollo de la tragedia, la poesía y la música en Grecia, le permitió a esta cultura reconocer que es posible jugar con el mundo de los signos. Mientras tanto, en Roma la ley fijó las sólidas bases para la construcción de un imperio que trascendió hasta la caída de Constantinopla en 1450. El rigor de la ley permitió que los retóricos no influyeran negativamente en un camino recorrido por el Estado. La voca-

ción del Estado (*status*) es mantener el *statu quo*, hacer que las cosas prosigan tal y como están.

En la modernidad la relación entre la política y el derecho fue zanjada a favor del derecho y el conservadurismo de las instituciones, manifestados en la redacción de constituciones. En las naciones que fueron o son potencias, la constitución fijó directrices políticas que confluyeron en la formación de un aparato administrativo desde el cual se construyeron tradiciones sólidas. Vale resaltar que, entre los primeros campos burocráticos organizados por las potencias, estuvieron el ejército, la hacienda, los tribunales y la circulación de la moneda (Kennedy, 2006).

Estos campos burocráticos permitieron la constitución de discursos estructurantes de lo estatal y de lo público que se conservan con el paso de los siglos gracias al respaldo de las ciencias sociales. Sin embargo, desde el siglo XX hasta la actualidad, la lucha por la legitimidad de la acción estatal se ha visto amenazada debido a la aparición de diversos campos de intervención y a la transitoriedad de los gobiernos electoralmente elegidos, los cuales agencian sus programas de gobierno en objetivos efímeros y de corta duración.

La hipótesis que se explora en el presente trabajo consiste en que la estabilidad de las herramientas de gestión pública se ven desacreditadas debido a su captación por parte de estrategias retóricas provenientes de discursos político-electorales. Los fenómenos que se representan como obvios desde un discurso político pueden ocultar la inverosimilitud con la cual se plantean algunos de los problemas sociales que generan un gran impacto en la legitimidad del aparato estatal.

Con las herramientas del análisis crítico del discurso es posible develar el funcionamiento de estas estrategias discursivas que circulan en los medios de comunicación y en los círculos académicos. Inicialmente, con base en el trabajo de Lakoff (2009; 2007) sobre el proceso de identificación de las metáforas, en este texto será expuesta una breve reflexión sobre las estrategias que operan en dos campos problemáticos de la legitimidad estatal, que son la pobreza y la corrupción.

Las políticas de pobreza y anticorrupción

Estas dos políticas fueron escogidas para su estudio en este trabajo porque, antes de entrar a formar parte del conjunto de temas administrativos del Estado social de derecho, la mayoría de los ciudadanos se han formado una representación del Estado con base en los significados de las palabras "pobreza" y "corrupción".

Las reflexiones que se presentan a continuación hacen parte de los procesos de discusión de la línea de investigación Políticas Públicas y Estudios Críticos del Discurso del Grupo Colombiano de Análisis del Discurso Mediático, la cual está compuesta por profesores, estudiantes y egresados de la Escuela Superior de Administración Pública y la Universidad Nacional de Colombia.

La política de pobreza

"Lo que debes hacer, con el dinero y con los pobres, es no dejar que se acerquen demasiado"

(Bukowski, 1982, p. 254)

No nos compete en este análisis entender las causas sociales de la pobreza. El enfoque con que el Estado "ha administrado la pobreza" está determinado en esencia por el modo de comprensión y denominación de esta. Por lo general, los teóricos han hecho énfasis en el qué de la pobreza. Con base en el enfoque cuantitativo, la pobreza debe ser medible, contable y definible en modelos matemáticos. En algunos casos, la pobreza está asociada con niños en la calle, ancianos sin pensión y mujeres cabeza de familia (Woolf, 1989, p. 13); y en otros, con límites y estándares de ingreso y gasto (Escobar, 1998).

Por otra parte, desde un enfoque cualitativo, la pobreza plantea incomodidades sobre la funcionalidad del sistema, lo cual demanda la comprensión de dicha disfuncionalidad relacionada con el proceso socializador de los individuos (Morell, 2002, p. 1). Recientemente, la complejidad de este signifiante motiva a los estudiosos a hacer un cambio de categorías y comprender los procesos de desigualdad social por medio de conceptos como el de exclusión social (González, 2000, p. 27).

El conjunto de trabajos realizados sobre la pobreza puede dividirse en dos secciones: los que comprenden la pobreza absolutamente y los que lo hacen relativamente. Los primeros se caracterizan por una visión sustancial: la pobreza está compuesta por pobres. El enfoque absoluto define la pobreza por medio de prescripciones ontológicas sin importar el contexto, los datos ni la sociedad.

El enfoque relativo define la pobreza no por los pobres, sino por una situación. Esta es transitoria y tiene fronteras franqueables: una situación relativa al ingreso económico y al nivel de vida, en relación con el consumo de determinados bienes y servicios. Este enfoque se orienta a explicar el modo en que las situaciones de pobreza deben ser disminuidas, para así reducir la proporción de la población en “situación de pobreza”.

Este excursus sobre los dos enfoques de la pobreza es el preámbulo a la presentación de los dos modelos retóricos asumidos por el Estado para actuar respecto a aquella: “luchar contra la pobreza” y “superar la pobreza”.

La metáfora de la lucha contra la pobreza tiene tres elementos que es preciso desentrañar. El primero es que una guerra tiene aliados y enemigos, y los enemigos no pueden ser aliados entre sí. En segundo lugar, una lucha implica ganar o perder; ganar significa vencer a la pobreza, y perder significa que la pobreza ha ganado. Por otra parte, la metáfora de “superar la pobreza” tiene una estructura similar. Lo contrario de la superación es el estancamiento, la quietud; superar la pobreza significa movimiento, “saltar los obstáculos”, y no superarla significa quietud, o en caso de movimiento previo, ser frenado por los obstáculos.

Existen propuestas retóricas intermedias, como “política contra la pobreza”, titular que caracteriza al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 102, pero que en general terminan más cercanas al tropo “luchar” o “combatir”.

Respecto al caso de la pobreza, podría pensarse que cada tipo de metáfora se asocia a una teoría o enfoque de ella, lo cual sería intelectualmente deseable y sencillo; pero en la práctica no ocurre así. No hay una correspondencia entre enfoques de la pobreza y figuras retóricas, así como mate-

rialmente no existe una división entre luchar y superar; este es un comodín estratégico que ha permitido una fuerte concentración del gasto público en una sola entidad, como lo es el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DAPS).

La diferencia radical en términos de acción pública consiste en que, cuando es necesario legitimar el gasto público y hacer del Estado el líder y responsable de los problemas sociales, se hacen llamados a la lucha contra la pobreza. Por otra parte, el discurso sobre superar la pobreza está asociado con las relaciones público-privadas horizontales: la pobreza es asunto de la sociedad y el Estado solo debe intervenir en la coordinación de acciones para superarla. Pero esta distinción es imaginaria.

Incluso, en el mejor de los sentidos técnicos, son aceptables afirmaciones como “para luchar contra la pobreza hay que superarla”, “superar la pobreza, combatiéndola”, etc. En los recientes pronunciamientos del presidente Juan Manuel Santos, las cifras son el testigo del gran “avance” contra la pobreza; pero ¿por qué las cifras indican una realidad deseable, mientras la realidad económica sigue tambaleando en la inestable cuerda floja?

A juicio de los autores, la percepción sobre la mejoría de la pobreza es uno de los indicadores al que más atentos están los votantes; por otra parte, un gobierno no pue-



pobreza

de garantizar la estabilidad económica o la “prosperidad” en el largo plazo (o al menos no ha sido así en Colombia). Por esta razón, la rigurosidad en la medición de la pobreza no ha dependido del DANE o el DNP, sino del modo como el gobierno de turno decide hablar de la pobreza, mezclando estrategias retóricas de acuerdo al tipo de alternativas de las cuales dispone (Sanabria González, 2013).

El problema de esto es la naturalización de ciertas convenciones (Pardo Abril, 2013). Discutir que el Estado en Colombia debe atender la pobreza no es algo adecuado en el escenario político, y mucho menos si se trata de la adquisición de una clientela electoral. De modo que, así como la pobreza está asociada a índices y poblaciones vulnerables que permanecen en su vulnerabilidad, la política de pobreza continuará siendo un comodín para legitimar tácticas coyunturales.

La política anticorrupción

“¿no es pesimismo lo que asalta siempre a las personas de acción cuando se ponen en contacto con las personas de la teoría?”.

(Musil, 1978, p. 308)

El otro debate es la política anticorrupción. La sociedad está bombardeada por el significativo “corrupción”, al punto que Estado, políticos y corrupción se entienden como lo mismo. El fenómeno que ha operado en esto es la fragmentación de las representaciones de lo corrupto, que oculta las diferentes responsabilidades en cabeza del Estado, po-

líticos y funcionarios de carrera. En especial, la discusión sobre la corrupción distrae y elude el debate sobre los componentes técnicos de la administración.

La corrupción está asociada directamente con la legitimidad del Estado. Las autoridades públicas corruptas no son respetables, y por lo tanto la primera tarea de los servidores públicos es demostrar las razones por las que su poder debe ser atendido. La fuerza tiene un límite que tiende al agotamiento rápido, mientras que el respeto y la sujeción causada por la fuerza simbólica del poder público en movimiento es la razón que cohesiona a Estado con la sociedad.

En Colombia, desde la aprobación de la Constitución de 1991, existió una apuesta por demostrar que un Estado que había hecho la paz con algunos grupos guerrilleros, que ahora tendría una vocación social y que se componía sustancialmente de la misma clase política que el anterior régimen, podía cambiar el panorama de todos los males anteriores. Por esa razón, y con el ímpetu renovado, el gobierno de César Gaviria declaró la guerra a todo aquello que no se sometió al nuevo régimen: las guerrillas beligerantes, el narcotráfico y el fantasma de la corrupción.

Si se revisa el modo de nombrar las políticas en Colombia, es evidente que este es un país dirigido y planeado por medio de una mentalidad bélica. La primera nominación que recibe la política anticorrupción es “luchar contra la corrupción”. La lucha establece que existe un enemigo, y este es un fantasma que aparece solo cuando



ha sido generado un ciclo que particulariza al enemigo en una persona; a este ciclo lo conocemos como "ciclo del estigma de lo corrupto" (Vargas Fonseca, 2014, p. 23).

El enemigo contra el que se enfrenta la clase dirigente colombiana es una cultura del atajo basada en intermediarios ilegales, los cuales ofrecen bienes y servicios abusando del poder público. Este ciclo es alimentado por vigilantes no confiables, y así se llega a la última etapa, la del descrédito, que es el enemigo concreto. La clase política está interesada en que los "administrados" o los ciudadanos así lo crean.

El modo como se continúa y refuerza esta estrategia contra el escepticismo es atribuir a la corrupción propiedades negativas, como que es sucia, es un mal imbatible o un flagelo. Por este camino, la corrupción desemboca en dos vertientes: imputar la naturaleza del mal a errores técnicos o a la moral de los actores de la corrupción.

Si la corrupción es originada por factores técnicos, entonces no es corrupción, sino mal diseño organizacional, un producto de profesionales incompetentes; en síntesis, es la capacidad deficitaria del personal del Estado. Por otra parte, si la corrupción se origina en la moral, ¿cómo intervenir la moral?; ¿puede hacerlo el Estado?

La apelación a la moral es un callejón sin salida. El Estado moderno carece de moralidad, precisamente porque posee un sistema jurídico que establece lo legal y lo ilegal (Luhmann, 1996). Desde el Estado no funcionan estrategias retóricas que dividan las acciones en buenas y malas, y por lo tanto, la lucha contra la corrupción, expresada en una lucha contra lo malo (el mal político, el mal funcionario), atraería de forma negativa la visión de la ciudadanía hacia el cuerpo de servidores, y ese no es el objetivo de un plan de legitimación.

Por ende, en la primera década del siglo XXI apareció y se consolidó otra estrategia retórica, la de la transparencia. La transparencia es una categoría que tiene que ver con la seriedad, los resultados, el compromiso y, naturalmente, la credibilidad. Es un tropo asociado con lo limpio: la administración tiene que ser limpia, es de-

cir que en ella no se deben realizar procesos de forma oculta.

Pero que algunas cosas sean realizadas de forma oculta no significa que sean sucias o no limpias. La transparencia está asociada en especial a resultados. Si la administración no ofrece resultados es porque no es transparente, y entonces debe ser liquidada y su trabajo realizado por sectores privados. En la actualidad, estas dos figuras retóricas permanecen y se refuerzan. En el medio colombiano, las estrategias retóricas asociadas con la guerra parecen estar lejos de desaparecer.

Conclusiones

Las políticas públicas, al ser un proceso social donde las organizaciones estatales y la sociedad civil participan para la solución de problemas, están mediadas por el agenciamiento del lenguaje. Por lo tanto, dado que todos los días se negocia el significado de las palabras en atención a los fines, es natural que el proceso político produzca consensos expresados en figuras retóricas. Sin embargo, como resultado de los procesos político-electorales, la disciplina administrativa pierde rigor en su actuación cuando busca legitimar su operación en los discursos político-electorales.

En la solución de problemas de política social y pública, la disciplina administrativa debe poner a prueba las etiquetas retóricas, pues el conocimiento administrativo no debe verse abocado a las metáforas. Como se ha señalado, los campos de acción de la administración pública están permeados por estas situaciones, cuyo reconocimiento constituye el primer paso para el analista. Por esta razón, para poner a prueba la retórica de la política como referente de la acción estatal, y con base en los dos casos expuestos en este texto, se proponen las siguientes herramientas:

La visibilidad de lo invisible: La metáfora de la guerra plantea decir qué o quiénes son el enemigo. La guerra construye enemigos fantasmales que carecen de cuerpo, y construye siluetas que son rellenadas con la pasión del discurso. No hay época simbólica más importante en la administración de un Estado que aquella en que es posible señalar un enemigo con nom-

bre propio: los Estados y su poder militar son básicamente una máquina de guerra.

Por lo tanto, ¿cómo hacer la guerra a la pobreza?, ¿acaso significa hacer la guerra a los pobres? Después de la Segunda Guerra Mundial, el discurso del desarrollo reemplazó la declaración de guerra que existía hacia el fascismo, el comunismo y la pobreza. Sin embargo, en opinión de varios autores, la pobreza no ha disminuido en el mundo. Entonces, ¿contra qué se hizo guerra?, ¿todos fueron recursos perdidos? Según la opinión que aquí se defiende, la pobreza, como percepción del mundo material, es un conjunto de juicios morales e índices que direccionan el gasto público a rubros que no solucionarán el problema, pues la pobreza en sí misma no es un problema.

Detrás de la metáfora de la lucha contra la pobreza hay una realidad invisible, susceptible de ser modificada con la sola suspensión de la metáfora de la "lucha". Quizá "la pobreza debería ser nuevamente socorrida", como era la visión del mundo en la Edad Media, cuando la Iglesia atendía a los mendigos y minusválidos; o simplemente la pobreza debería ser aceptada o "amada". Con cualquier otra figura retórica surgirá un modelo de implemen-

tación y actuación del Estado que poco o nada tiene que ver con la ciencia administrativa que desde allí se establece.

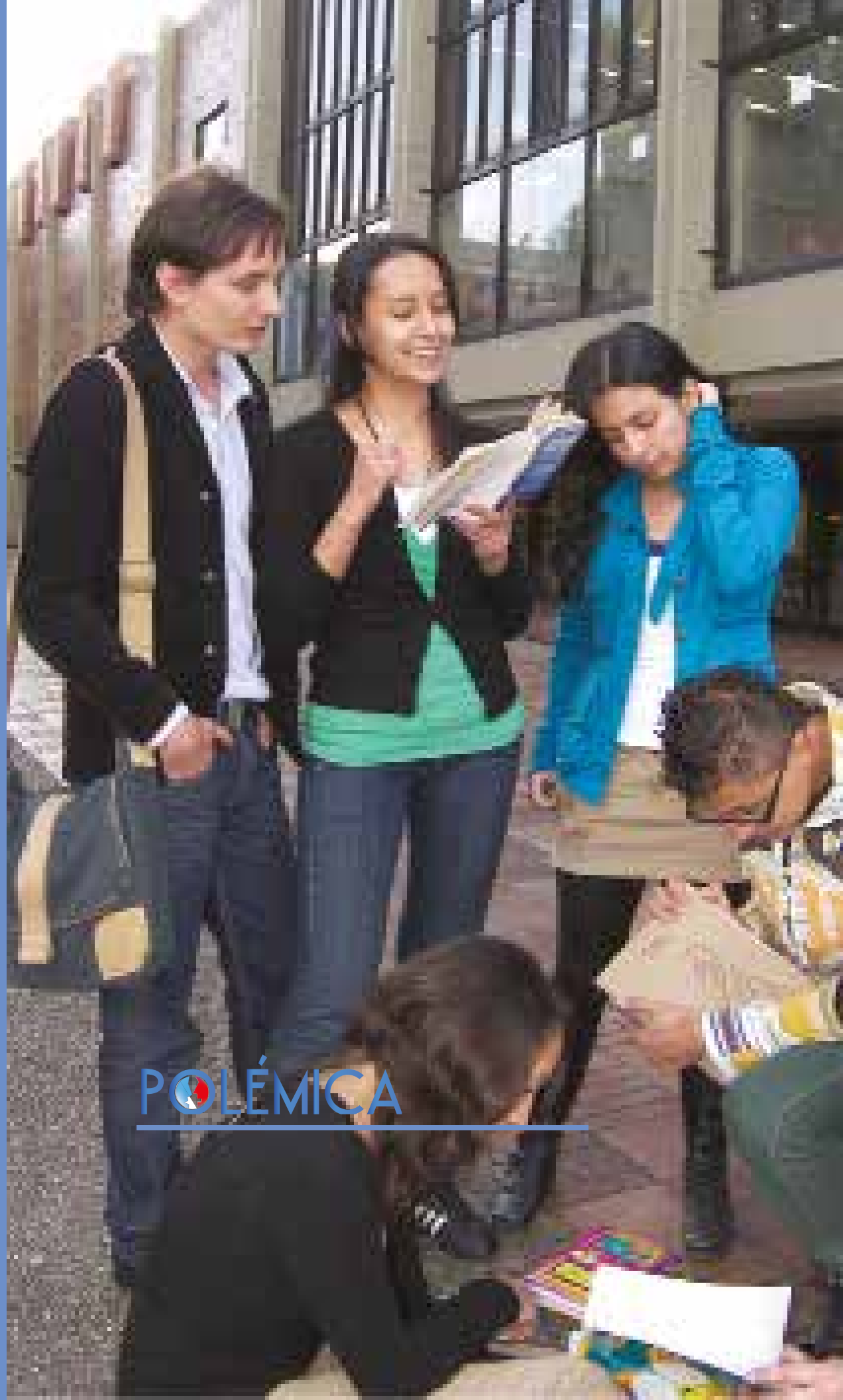
Desplazamiento del objeto: Las estrategias retóricas desplazan el objeto de intervención; no simplemente ocultan una realidad invisible, que no es conveniente desentrañar, sino que desplazan el foco de atención de un objeto X a un objeto Y. Como ocurre con la diplopía, la estrategias retóricas proponen observar cosas que existen, pero solo por medio de un defecto. El desplazamiento del objeto conlleva el uso de los recursos públicos en ficciones; sin embargo, se trata de ficciones sutiles.

Este desplazamiento, con el paso de los años, construye teóricamente, desde el rigor de una disciplina, metodologías de intervención "rigurosas". Según la tesis de Austin, "construye cosas con palabras". Para enfocar el objeto de intervención de una política pública, primero es necesario establecer los límites humanos, administrativos, económicos, territoriales y temporales que las autoridades pueden intervenir eficazmente. En concreto, para el caso de la corrupción, un Estado jamás podrá garantizar que intervendrá en la conciencia de sus funcionarios públicos, ni podrá cambiar la moral de sus empresarios.

REFERENCIAS

- Aristóteles. (2003). *Retórica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Bukowski, C. (1982). *La senda del perdedor*. Barcelona: Anagrama
- Camelo Sánchez, F.E. (2013). *Construcción discursiva del referencial de política territorial en la ley 1454 de 2011 en Colombia*. (Monografía para optar al título de administrador público). Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá.
- Escobar, A. (1998). *La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma.
- Gómez Rodríguez, O. E. (2009). *Secuestro en Colombia: significados y prácticas discursivas*. (Trabajo de grado de maestría). Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá.
- González, J. I. (2000). Apuntes para una agenda de estudios sobre la pobreza en, *Temas para investigación sobre pobreza y desarrollo*. (pp. 23-41). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Kennedy P. (2006). *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: De Bolsillo.
- Lakoff, G. (2007). *No pienses en un elefante: lenguaje y debate político*. Barcelona: Editorial Complutense.
- Lakoff, G. (2009). *Metáforas de la vida cotidiana*. Madrid: Cátedra.
- Luhmann, N. (1996). *Introducción a la teoría de los sistemas*. México: Universidad Iberoamericana.
- Morell, A. (2002). *La legitimación social de la pobreza*. Barcelona: Anthropos.
- Musil, R. (1978). *El hombre sin atributos*. Barcelona: Seix Barral
- Pardo Abril, N. (2013). *Cómo hacer análisis crítico del discurso: una perspectiva latinoamericana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sanabria González, I.D. (2013). *Construcción discursiva de la política de juventud del orden territorial: El caso del departamento de Cundinamarca*. (Monografía para optar al título de administrador público). Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá.
- Sennet, R. (1997). *Carne y Piedra*. Madrid: Alianza Editorial.
- Vargas Fonseca, A.D. (2014). *Rupturas en las connotaciones de corrupción: De la Ley 190 de 1995 a la Ley 1474 de 2011*. (Monografía para optar al título de administrador público). Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá.
- Woolf, S. (1989). *Los pobres en la Europa moderna*. Barcelona: Editorial Crítica.

- Endoprivatización de la educación: una aproximación conceptual



POLÉMICA

RESUMEN

Este documento presenta un avance de la investigación sobre la endoprivatización en el sector educativo. Como aproximación inicial se aborda el concepto en términos generales, y específicamente en el campo de la educación, tratando de aportar al estado del arte en la materia al mencionar las controversias académicas que se han suscitado al respecto. En la medida que se trata de un documento de carácter conceptual, se busca que contribuya, como base teórica, a análisis posteriores que se realicen en el ámbito educativo colombiano.

PALABRAS CLAVE:

Endoprivatización, privatización, nueva gestión pública, educación.

KEYWORDS:

Endoprivatization, privatization, new public management, education.

ABSTRACT

This paper presents a breakthrough in research on endoprivatización in the education sector. As an initial approach addresses the concept both in general terms and in its specificity in the field of education, trying at the same time serve as a state of the art on the subject by mentioning the academic ways that have been raised about it. As it is a conceptual document, seeks to contribute as a theoretical basis for further analysis in the Colombian educational undertake particular area.

Ricardo Zapata Ariza

Administrador público de la ESAP. Estudiante de noveno semestre de Licenciatura en Filosofía, Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Vinculado al proyecto Diálogo Social de la Secretaría de Educación Distrital y la UPN, donde se adelantan cátedras de género y ciudadanía en los colegios distritales de Bogotá. Correo electrónico: rzapata46@gmail.com

Endoprivatización de la educación: una aproximación conceptual



Introducción

El término endoprivatización ha sido poco abordado en la literatura sobre administración y gestión pública; por ello, el análisis de su contenido conceptual debe adelantarse con el estudio de documentos sobre la privatización de lo público-estatal, a partir de los elementos que, de manera interna, privatizan la operación de una unidad de gobierno. En tal sentido, este escrito realiza un análisis inicial del concepto de endoprivatización con una aproximación a su manifestación en la educación pública. Lo anterior, con la pretensión de contribuir, como marco conceptual, a un análisis posterior sobre el ámbito educativo colombiano.

El escrito se compone de dos apartados —además de esta introducción y la conclusión general—, cada uno de los cuales desarrolla los conceptos principales que se abordan: endoprivatización en general y endoprivatización de la educación.

Endoprivatización

Esta primera parte tiene el propósito de realizar una aproximación conceptual a lo que, en círculos académicos e investigativos, se entiende bajo el término endoprivatización. Al ser esta una expresión compuesta, el debate sobre su caracterización debe enmarcarse, en primer lugar, alrededor del sustantivo que la integra, le da sentido y del cual procede. Dicho de otra forma, las discusiones sobre la endoprivatización deben pasar primero por el establecimiento de claridades conceptuales sobre lo que, por lo general, se ha entendido por privatización.

Inicialmente, cabe señalar que los procesos de privatización de lo público no pueden ser comprendidos sin tener en cuenta el contexto específico actual en el cual cobran sentido, esto es, el Estado y las re-

formas operadas sobre este en las últimas décadas. Así, el término se inscribe en las estrategias de reforma estructural emprendidas en Colombia —y en la región— desde los años ochenta, con el propósito de organizar un nuevo modelo económico en torno a la vigencia del mercado y al desmonte del intervencionismo estatal. Bajo esta intención, la privatización tenía por finalidad otorgarle un mayor control al sector privado sobre la prestación de determinados bienes y servicios que el Estado manejaba en diversos frentes económicos y sociales: la salud, las pensiones, las telecomunicaciones, la educación, entre otros.

Estas estrategias privatizadoras llevadas a cabo en el mundo a partir de la década de los ochenta tuvieron especial acogida en los países de América Latina. Buena parte de los sectores estatales, en mayor o menor medida, fueron asumidos por el sector privado, de manera progresiva, desde esa década hasta nuestros días. Las consecuencias de tal proceso se tradujeron en fuertes reformas al Estado, que aún hoy persisten en varios países del continente, y que moldean en buena parte la estructura y la funcionalidad de diversos organismos públicos gubernamentales.

Sin embargo, un acontecimiento crucial para la expansión del modelo privatizador y el desmonte del Estado desarrollista en la región fue la crisis de la deuda en 1982, “coyuntura en la que los organismos financieros internacionales impusieron la política de estabilización y ajuste estructural que ha caracterizado las últimas décadas” (Yocelovsky, 2006, p. 40). Estas medidas van a constituir el germen de la adopción gradual del modelo neoliberal en los países latinoamericanos, el cual tuvo como una de sus principales estrategias la entrega a particulares de actividades que tradicionalmente fueron asumidas por el Estado, entre las cuales hay que incluir, sin lugar a dudas, al servicio educativo.

Así, la privatización puede concebirse, en principio, como “la venta o el traspaso de derechos de propiedad de un activo público —o estatal— a un agente privado” (Cárdenas, 1994, p. 1); o también, como “la transferencia del control de una actividad económica del sector público al sector privado” (Vergés, 2003, p. 3); de este fenómeno se pueden encontrar diferentes modalidades:

a. Venta de una empresa pública a un solo comprador, el cual puede ser un conjunto de trabajadores de la propia empresa; b. Venta de un porcentaje de las acciones de una empresa, manteniendo el control mediante la mayoría accionaria; c. Venta de activos de la una empresa pública (terrenos, edificios, concesiones, plantas de producción, etc.) sin venderla formalmente; d. Subcontratar la prestación de bienes y servicios con el sector privado o el tercer sector, manteniendo la financiación pública. (Jiménez y Delgado, 2007, p. 182)

Este tipo de definiciones —en particular las primeras, que leen el término como mero traspaso— tienden a simplificar las diversas modalidades bajo las cuales opera la privatización en el Estado; en efecto, una caracterización más elaborada involucra “un proceso muchísimo más complejo y diverso, que implica la transferencia de las rentas obtenidas por la explotación de cualquier activo público a manos privadas, junto con cualesquiera cambios en la regulación que de allí se deriven” (Bautista, García y Morales, 2011, p. 3). De esta forma, al concebirse la privatización no solo como la transferencia del capital de unas manos a otras, sino como esta transferencia en el marco de su renta de explotación, el análisis se amplía hacia procesos que el Estado ha implementado durante años, como las tradicionales alianzas estratégicas y las concesiones.

Es esta perspectiva externa de las privatizaciones la que se estudia generalmente, pues es la manifestación más evidente de cómo opera el fenómeno en la sociedad, y porque implica el encogimiento gradual la actividad del Estado. Sin embargo, otro nivel de análisis se pregunta por los mecanismos con los cuales las unidades de gobierno y sus organismos integran a sus procesos de gestión lógicas y técnicas que provienen del sector privado y que se aplican acríticamente en el sector público. Este proceso se conoce en la actualidad como endoprivatización; en lo que resta del presente apartado, se expondrá su definición.

Cabe mencionar que es O. Guerrero (2004) quien, en principio, acuña el concepto endoprivatización para los análisis sobre administración y gestión pública que se harán con posterioridad. Es común encontrar, la mención al autor mexicano, en los documentos que abordan el término. Guerrero defi-

ne la endoprivatización del Estado como “la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia dentro del Estado” (1999, p. 46); esto da cuenta de:

[...] cambios en la arquitectura organizacional que tienen como objetivo principal convertir una empresa o una organización pública en generadora de rentas y utilidades, bien sea por vía reducción de costos y gastos de operación o bien mediante un incremento de los ingresos. (Bautista *et al.*, 2011, p. 11)

De tal manera, esta expresión de la privatización tiene por objeto una transformación ya no tanto del qué (privatización de bienes y servicios), sino del cómo (privatización de las lógicas y formas de actuación y gestión), donde el *new public management* (nueva gerencia pública) tiene un papel fundante, ya que condensa todo el andamiaje teórico al respecto: un sector público basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, “cuyo modelo sustento doctrinario está fundando en la opción pública, la teoría del agente principal, el manejo de la calidad total y la economía de costos de transacción” (Guerrero, 2004, p. 11).

Se trata de una nueva lógica de asumir el gobierno, por la que se toman y adoptan los valores y la praxis del ámbito empresarial. Algunas de las características principa-

les de este nuevo manejo de lo público-estatal son señaladas por Osborne y Gaebler (1994), y entre ellas cabe destacar: evaluación de resultados centrados especialmente en resultados y no en los insumos o en el proceso; redefinición de los beneficiarios como clientes; promoción de la competencia entre los proveedores de servicios, etc. En este proceso, el espíritu empresarial (*entrepreneurship*) transforma al gobierno, lo reinventa, lo rehace: “utilizamos el término gobierno empresarial para describir el nuevo modelo que vemos surgir en todo Estados Unidos [...] un empresario utiliza los recursos de manera novedosa para aumentar al máximo la productividad y la eficiencia” (Osborne y Gaebler, 1994, p. 18).

Al respecto, J. J. Sánchez (2004) considera que el nuevo manejo público, como base teórica sobre la cual se asienta la endoprivatización, propone desviar los servicios de la administración pública, ya no al ciudadano, sino al consumidor, y asimismo:

[...] aumentar la eficiencia en los servicios públicos desagregando a las burocracias gubernamentales en unidades organizadas alrededor de la noción de la agencia especial financiada por el consumidor, desarrollando al mercado en su seno [...] Sugiere, al mismo tiempo, una administración de personal sin servicio civil, en la cual impere el contrato, la evaluación de los resultados y sueldos bajo incentivos [...] Finalmente, aconse-



ja someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa con base en razones de mercado, más que en administrativas. (2004, p. 285)

En últimas, se genera así un énfasis especial en el matiz empresarial que puedan llegar a adquirir los gobiernos, planteando una alternativa a la burocracia weberiana que por tradición se ha conocido en el ámbito de la administración.

Por lo anterior, se podría señalar que las reformas que han transformado al Estado colombiano en las últimas décadas, en buena medida, han sido procesos endoprivatizadores, ya que, con la introducción en las oficinas e intervenciones públicas del espíritu empresarial y la lógica de funcionamiento del mercado, ha empezado a emerger una cultura de lo público neogerencial, la cual ubica en un mismo nivel los asuntos públicos que tramita el Estado y las operaciones mercantiles realizadas en cualquier organización privada.

De este modo, como paradigma administrativo, la nueva gerencia pública ha invadido todos los sectores y marcos de actuación estatales. Entre ellos, el sector educativo se ha visto seriamente transformado, a partir de la promulgación de la Ley General 115 de 1994, donde se establece en el artículo primero que la educación “es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes” (Congreso de la República de Colombia, 1994). En un documento posterior, se mostrará de qué forma opera actualmente la endoprivatización en el sector educativo. A continuación, se planteará, en términos conceptuales, qué se entiende por endoprivatización de la educación.

Endoprivatización de la educación

La privatización del servicio educativo es una tendencia que se ha visto impulsada por diferentes gobiernos en todo el mundo. Su profundización se debe, como ya se ha señalado, a una estrategia de las últimas décadas en materia económica y social, la cual pretende otorgarle mayores privilegios al mercado en ámbitos que tradicionalmente gestionaba el Estado. El sector educativo no

ha sido ajeno a esta tendencia; por el contrario, ha sido recurrente la propensión de los gobiernos a introducir formas de privatización en la educación pública, las cuales en diversas ocasiones se manifiestan de manera encubierta a través de procesos que retóricamente se han denominado modernización o reforma. Este tipo de intencionalidades no buscan otra cosa que asemejar los centros e instituciones educativas a empresas —entidades básicas del mercado—, considerando que su gestión tiene como ejes y puntos de apoyo valores y métodos propios del sector privado, tales como la utilidad, la eficiencia, la gestión por resultados, etc.

Al respecto, Ball y Youdell (2007) proponen diferenciar dos cuestiones: la privatización que se da en la educación pública y la tradicional privatización de la educación pública. Este artículo se concentra en la primera, pues es la que se presenta a nivel endógeno; por lo general se denomina endoprivatización de la educación, en la medida que “implica la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público sea cada vez más como una empresa y crecientemente comercial” (Ball y Youdell, 2007, p. 8).

Según estos autores, tal importación de lógicas de mercado en la educación pública se manifiesta a través de los cuasimercados, los gestores educativos y la gestión de resultados, la responsabilidad y los salarios en función de los resultados. El primer elemento hace referencia a la posibilidad que tienen los padres de elegir la institución educativa en la que su hijo estudiará, lo cual es favorecido por el Estado a través de medidas como:

[...] financiación per cápita, transferencia de responsabilidades de gestión y de presupuestos a los centros de enseñanza; entrega de “vales” escolares para su uso en centros de enseñanza públicos o privados, disminución de la normativa en cuanto a matriculación, y, por último, publicación de “conclusiones relativas a los resultados” como una forma de “información” de mercado para los padres/electores. (Ball y Youdell, 2007, p. 16)

Por otro lado, la privatización encubierta de la educación pública también se manifiesta con la aparición de los gestores escolares —figura asociada a los mecanismos de la nueva gestión pública en el sector públi-



co en general—, los cuales actúan en función de principios, métodos y conceptos provenientes del sector privado, como planificación por objetivos, recursos humanos, supervisión de resultados y responsabilidad. Estos elementos buscan acercar la gestión de las instituciones educativas a la de una empresa cualquiera del mercado, es decir, “controlar sus presupuestos organizacionales, sus empleados (retribución y contratación) y los procesos internos de toma de decisiones, de una manera innovadora y creativa con objeto de alcanzar las metas y los fines de la reforma educativa” (Ball y Youdell, 2007, p. 19).

Adicional a ello, están la responsabilidad, los mecanismos de gestión de resultados y la fijación de los salarios dependiendo de dichos resultados, dispositivos importados de diferentes organizaciones privadas que se transfieren acríticamente a la gestión pública educativa. En este caso, se tienen en cuenta puntos de referencia y objetivos para cumplir en las escuelas, tablas de calificación —donde se publican los resultados de cada institución— y financiación de los procesos educativos de cada escuela en función de los resultados obtenidos. Esta misma lógica se aplica en la relación con el docente, traducida en una constante evaluación de la labor de este en términos de resultados, lo que determina el monto de su salario y los beneficios a los que tiene derecho.

En el seminario Privatización de la Educación en América Latina y el Caribe, organizado por la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) y financiado por la fundación Open Society, se definió la modalidad endoprivatizadora de la educación en términos de “una matriz de mercado en el funcionamiento mismo de la política pública, desde los ministerios hasta las escuelas públicas” (CLADE, 2012, p. 13). Esto difiere del proceso por el cual “las universidades y escuelas privadas substituyen directamente al Estado en su papel de ofrecer educación, minando su responsabilidad frente a la obligación de garantizar la disponibilidad de una oferta educativa pública suficiente para todos y todas” (CLADE, 2012, p. 13), lo cual hace parte, más bien, de la perspectiva exógena de la privatización en el sector educativo.

Se puede advertir una tendencia en la que los gobiernos procuran que las instituciones educativas se comporten cada vez más como compañías del sector privado, lo cual genera una serie de problemáticas en relación con el fin que debe perseguir la educación pública: ¿en qué medida las instituciones educativas, al ser gestionadas como empresas, prestan un servicio más relacionado con la obtención de una mercancía cualquiera que con la garantía de un derecho social que debe ser asegurado por

el Estado, tal como lo establecen la Constitución y las leyes?. Y, al mismo tiempo, ¿qué tipo de educación se persigue, cuando los mecanismos desde los cuales se gestiona el proceso educativo son asimilables a los mecanismos que se generan en la producción de bienes y servicios del sector privado?

Este tipo de interrogantes cuestionan en un alto grado los valores que se consideran propios de la educación pública, asociados a su naturaleza jurídica y ciudadana (la educación como derecho), y a su carácter de servicio público bajo la responsabilidad del Estado.

Conclusiones

Este texto ha hecho una aproximación teórica inicial al concepto de endoprivatización y a cómo se presenta en el ámbito educativo. Considerando que sus manifestaciones están fuertemente relacionadas con el nuevo manejo generado por la introducción de lógicas empresariales en el sector público. El

análisis de tal concepto en el ámbito de la educación pública resulta pertinente en el caso colombiano, al tratarse de una nueva forma de entender su gestión en la relación dinámica y de imbricación entre lo público y lo privado; esta relación pone en cuestión los derechos sociales de la ciudadanía (derecho a la educación) frente al fortalecimiento progresivo del paradigma endoprivatizador de la administración de lo público-estatal (nueva gestión pública).

A pesar de lo problemático que resulta la discusión, se espera, en todo caso, que este trabajo contribuya a alimentar y brindar un marco de referencia conceptual al análisis que, con posterioridad, se realizará sobre el caso concreto de la educación pública en Colombia; lo anterior, considerando que el desarrollo académico en administración pública no puede limitarse al planteamiento teórico o conceptual, sino que debe trascenderlo y aterrizar en la problemática pública para, en últimas, tratar de transformarla.

REFERENCIAS

- Ball, S., y Youdell, B. (2007). *Privatización encubierta de la educación pública*. Londres: Institución de Educación; Universidad de Londres.
- Bautista, J., García, I., y Morales, J. (2011). *Elementos para la comprensión del fenómeno de las privatizaciones en Colombia*. Bogotá: ESAP.
- Botero, L. (2006). *Teoría de públicos. Lo público y privado en la perspectiva de la comunicación*. Medellín: Universidad de Medellín.
- Cárdenas, M. (1994). El Sector privado ¿mejor que el sector público? *Revista Economía Colombiana*, 22., p.p 16-39.
- CLADE, Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. (2012). *Seminario Privatización de la Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 115 de 1994, Por la cual se expide la Ley General de Educación*. Diario Oficial 41.214. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Osborne, D., y Gaebler, T. (2004) *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. México: Ediciones Gernika.
- Guerrero, O. (1999). *Del estado gerencial al estado cívico*. México: Porrúa; UAEM.
- Guerrero, O. (2004). El mito del nuevo management público. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(25), pp. 9-52.
- Giraldo, C. (2008). Del ciudadano al cliente: ciudadanía y derechos sociales en América Latina. *Revista Nova et Vetera*, (60), p. 11-22.
- Jiménez, N., y Delgado, W. (2007). La política pública de privatización del sector portuario y su impacto en la organización del trabajo en el puerto de Buenaventura. *Revista Pensamiento y Gestión*, 25, pp. 178-213.
- Sánchez, J. (2004). Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización. En O. Guerrero (Comp.), *Gerencia pública: una aproximación plural*. (pp. 257-308). México: UNAM.
- Vergés, J. (2003). *Las privatizaciones de empresas públicas. Un estado de la cuestión, con especial referencia al caso de España*. *Revista Supervisión y Gestión de la Empresa Pública*, (6), p. 111-126.
- Yocelovsky, R. (2006). Privatización, ideología y modelo de desarrollo. *Revista Iztapalapa, UAM-Z*, 16(36), p. 37-56.

- Conflictividad y estrategia: matices de las políticas públicas

POLEMICA



RESUMEN

La relación del Estado con sus territorios es una relación ambigua y compleja, producto de las realidades históricas, políticas, culturales y sociales que han devenido y que han matizado los canales de interconexión, comunicación y cohesión entre ellos. Por ello, este artículo busca reflexionar acerca de las políticas públicas y su impacto territorial en el marco del trabajo realizado por la profesora M. Serje con ocasión de las dinámicas y complejas interacciones que subyacen a la relación del Estado (y las políticas públicas como su instrumento de operacionalización) con sus territorios, a fin de describir distintos elementos para su estudio, discusión e implementación.

PALABRAS CLAVE:

Estado, políticas públicas, territorio, contexto.

KEYWORDS:

State, Public Policy, Planning, Context.

ABSTRACT

The relationship of the State and their territory is ambiguous and complex, that is the result of historical, political, cultural and social realities that have become and have nuanced the interconnecting channels, the communication and cohesion between them. For this reason the article pretends to make a reflection about the public policies and their impact on the territory under the work done by Professor Margarita Serje about the dynamics and complex interactions that underlie from the relationship of the State (and public policies like their instrument of operationalization) and their territories, pretending to describe different elements for the study, the discussion and the implementation.

Alejandro Gamboa Cárdenas

Administrador público, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Especialista en análisis de políticas públicas, Universidad Nacional de Colombia. Ha trabajado en proyectos de investigación para la ESAP y la Secretaría de Gobierno. Actualmente trabaja en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Correo electrónico: alejogamboa88@gmail.com

Conflictividad y estrategia: matices de las políticas públicas y su impacto territorial



Foto 1. Congreso de la República, Bogotá.

Introducción

El campo de las políticas públicas es un escenario de reflexión, discusión y construcción teórica y metodológica estructural del pensamiento administrativo público. Es estructural toda vez que configura un eje articulador desde el cual se pueden leer las relaciones entre el Estado y la sociedad, lo que permite identificar en la trayectoria, las rupturas, las tensiones y las reformulaciones de la política, todo un marco desde donde se pueden abordar dichas relaciones: procesos de participación, territorialidad del Estado, lógicas de gobernabilidad o gobernanza, espacios de acción estatal, encuentros y desencuentros del Estado con sus territorios, escenarios de ruptura entre agentes estatales y sociales, procesos de carácter público-privados, acciones de actores públicos estatales y no estatales, etc.

Uno de los escenarios más complejos y relevantes para el campo de lo público es

la relación del Estado con sus territorios, ya que permite explorar los encuentros y desencuentros que ella produce, y los impactos generados por esta doble dinámica. Esto, no solo en el fortalecimiento y la consolidación del Estado como aparato de cohesión y soberanía, sino en el desarrollo de los territorios como organismos (sociales, culturales y ecológicos) y como entes (político-económicos).

En este contexto surge este artículo, cuyo objetivo central es revisar las políticas públicas y su impacto territorial en el marco del trabajo realizado por la profesora M. Serje, con ocasión de las dinámicas y complejas interacciones que subyacen a la relación del Estado (y las políticas públicas) con sus territorios. Con base en las diversas reflexiones se hará una breve revisión de un caso concreto de política pública, en el cual se puede observar la complejidad y ambivalencia de esta interacción.

El artículo se divide en cuatro partes: la primera pretende realizar una breve revisión sobre el concepto de política pública como instrumento dinámico y complejo de acción del Estado. En la segunda parte, con fundamento en la perspectiva del trabajo realizado por la autora mencionada, se revisa la dinámica subyacente a la relación entre Estado y territorio. En la tercera, se intenta describir la compleja dinámica que encierra la relación entre políticas públicas y territorios, revisando un caso puntual. Y en la cuarta parte se realizan algunos comentarios a manera de conclusión.

Estado y políticas públicas

El papel del Estado como configurador de la sociedad está atravesado por una trama de campos que dinamizan su acción, y que operan como sus fundamentos de legitimidad y legalidad en el marco de su devenir histórico. Esta perspectiva entiende al Estado como una instancia compleja y dispersa, la cual articula el componente institucional y normativo que organiza su materialización, con otro componente inmaterial configurado a partir de procesos, relaciones, símbolos, estrategias y discursos que vehiculan su accionar.

Varias perspectivas teóricas conciben al Estado como una instancia compleja y cambiante que articula y condensa diversos elementos y dimensiones complementarias y / o contradictorias, las cuales permiten realizar una lectura más completa de aquel como aparato y como actor.

B. Jessop, (2008) por ejemplo, desde su enfoque analítico-formal y estratégico-relacional, entiende al Estado como una relación social estructurada bajo un proceso de condensación de fuerzas tendente siempre a generar un punto de equilibrio. Jessop define al Estado como “un conjunto relativamente unificado de instituciones, organizaciones, fuerzas sociales y actividades socialmente incrustadas, socialmente reguladas y selectivas estratégicamente, que se organizan en torno a la toma de decisiones que son vinculantes colectivamente para la comunidad política imaginada” (p. 46). Para este autor, el Estado no puede ser entendido exclusivamente como un aparato racional soportado por un marco jurídico-político e institucional; por el contrario, opera bajo un conjunto de lógicas de relacionamiento múltiples, que buscan la consolidación de

las estructuras de dominación y hegemonía guiadas bajo el proyecto de Estado dominante, así como la configuración de procesos de cohesión social que legitimen marcos morales, políticos, económicos y culturales determinados.

En un aparte del texto citado, el autor plantea esta perspectiva de forma muy concreta, con ocasión de una reflexión sobre la injerencia del Estado en la organización y operacionalización de la economía capitalista; allí señala cómo la intervención del Estado, además de comprender campos técnico-económicos, pasa por todo un proceso de producción de sentido articulado con el contexto político subyacente, con los niveles de legitimidad del gobierno y con los procesos de cohesión y exclusión social. Para el autor, “la selección de las políticas económicas y sociales, suele estar relacionada con las estrategias de acumulación, los proyectos de Estado, los proyectos hegemónicos y las visiones filosóficas y normativas más generales de la buena sociedad predominante” (Jessop, 2008, p. 51).

Otra perspectiva interesante es la de P. Bourdieu, quien realiza una novedosa lectura de una serie de instrumentos, escenarios y campos que, articulados, operativizados y concentrados, configuran y dan consistencia al Estado. Para Bourdieu, (2002) el Estado:

[...] es el resultado de un proceso de concentración de diferentes especies de capital, capital de fuerza física o de instrumentos de coerción (ejército, policía), capital económico, capital cultural o, mejor, informacional, capital simbólico, concentración que, en tanto tal, constituye al Estado en detentor de una suerte de meta-capital que da poder sobre las otras especies de capital y sobre sus detentores. (p. 6).

Para este autor, el poder del Estado no solo se concentra en la acción de dispositivos de coerción física, pues también dispone de dispositivos simbólicos que, articulados con aquellos, le permite operar a través de los respectivos canales. Desde esta perspectiva, el Estado operativiza procesos en diversos campos de lo social, los cuales son articulados y distribuidos de determinada manera como resultado del proceso conflictivo entre los diversos capitales que se disputan la detentación del capital estatal.

Es importante mencionar el llamado del autor a integrar más que el simple análisis de los diversos capitales dentro de la estructura global del Estado. Para Bourdieu, entender las formas de operación e instrumentalización del Estado de manera específica requiere partir de la idea de este como constructor de la realidad social, producto de esa compleja interacción entre el poder en un marco físico (coerción) y uno simbólico (comunicacional). En palabras de Bourdieu (2002):

En nuestras sociedades el Estado contribuye en una parte determinante a la producción y a la representación de los instrumentos de construcción de la realidad social. En tanto estructura organizacional e instancia reguladora de las prácticas ejerce permanentemente una acción formadora de disposiciones durables, a través de todas las violencias y las disciplinas corporales y mentales que impone universalmente al conjunto de los agentes. (p. 15)

Los diferentes planteamientos de los dos autores citados permiten observar el conjunto de dinámicas que implica la acción del Estado, las cuales lo configuran como un campo conflictivo y estratégico: conflictivo, porque es una arena donde diversos actores, capitales y agentes luchan entre sí para acceder a él de forma privilegiada; y estratégico, ya que la acción del Estado no atiende a una única lógica de intervención (física o legal), sino que integra dinámicas inmateriales, simbólicas y discursivas, desde las cuales busca sostener la tensión en el marco del continuo devenir de relaciones de poder, la construcción de procesos de sociabilidad sostenidos en el tiempo, y la legitimidad del proyecto dominante.

En la misma perspectiva se debe entender y analizar el campo de las políticas públicas como eje central dentro de la discusión del Estado y del gobierno¹, toda vez que ellas no remiten exclusivamente a elementos de carácter institucional y / o gubernativo, sino que, por el contrario, integran un conjunto de construcciones discursivas simbólicas que subyacen y consolidan la acción del Estado en un contexto particular (interno y externo).

El profesor A. Lozano (2008), en su texto sobre implementación de políticas públicas, puntualiza y plantea tres perspectivas de análisis en este campo: una primera perspectiva centra el estudio principalmente en procesos de intervención estatal; la segunda no se limita al campo de lo estatal, sino que integra variables supranacionales, sociales, culturales y colectivas; y la última remite fundamentalmente al quehacer de los analistas y los grupos de expertos.

Frente a estas dos perspectivas, hay autores y trabajos que discuten y reflejan los diversos elementos que configuran el campo de estudio, señalando no solo puntos de vista concretos al respecto, sino relacionando un conjunto de elementos que configuran toda la trama sobre la cual pueden operar.

Una aproximación inicial señala que las políticas públicas corresponden a:

[...] un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 2010, p. 24)

En un texto publicado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT, 2007) de Chile, en el contexto de un trabajo de investigación sobre la política de vivienda, y como resultado del marco teórico que soportó la investigación, el equipo de trabajo señala que las políticas públicas deben ser entendidas

[...] como herramientas y acción, construidas y dirigidas para intervenir grupos sociales, con una dimensión material y otra simbólica, que inciden en el cambio de las condiciones concretas de los individuos y en las formas de pensar la sociedad. En este sentido, las políticas públicas construyen y reconstruyen las legitimidades sociales, lo que es justo o injusto, lo bueno y lo malo para determinados grupos, buscando mantener la cohesión social, es decir, articulando un discurso coherente para el conjunto de la sociedad (p. 2).

¹ Pese a no remitir exclusivamente al campo de lo estatal, el Estado es un actor central dentro de las acciones en política pública.

En la misma dirección, y proporcionando un contenido complejo que aborda componentes inmateriales dentro de la discusión, Muller (1998) plantea elementos claves para la comprensión de las políticas como herramientas de construcción, a fin de describir, descifrar y abonar una realidad sobre la que diversos actores públicos y estatales buscan intervenir de una forma específica. Para este autor, las políticas públicas y su proceso de elaboración

[...] se reduce[n] a construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. En referencia a esta imagen cognitiva, los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: llamaremos a este conjunto de imágenes “el referencial de la política pública”. (p. 72)

También resulta relevante, dentro de esta discusión, el papel de diversos factores externos o internos en las políticas públicas en sus diversos ámbitos, componentes o momentos (esto si se quisiera describir en una visión lineal); estos no solo generan un contexto y unas restricciones a partir de los cuales son discutidos y formulados, sino que impactan en la forma como intervienen en la sociedad. Entre estos diversos factores están los recursos, el proyecto político dominante, las diversas propuestas emitidas por diferentes actores frente a problemas específicos (y los factores de poder asociados a cada uno de ellos), así como el contexto internacional que, a consecuencia de la globalización, impacta de forma directa o indirecta en las políticas y en el Estado (Vargas, 1999, p. 61).

Sobre este punto del contexto internacional, la discusión comprende no solo su impacto en las políticas públicas, sino también el rol que juega el Estado en un mundo globalizado donde las dinámicas y los juegos de poder entre actores locales, nacionales y globales (supranacionales y transnacionales) se redefinen, y en donde la economía y el mercado financiero marcan límites y alcances del rol del Estado y de las políticas públicas en territorios nacionales.

Frente a este tema, Vargas (1999) aporta algunas ideas:

Las políticas hay que entenderlas dentro de un contexto internacional, en la

medida en que se globaliza la economía, la política y la información, mayor incidencia se logra sobre las políticas de los Estados Nacionales. Cada vez es más difícil pensar una política pública que haga caso omiso del contexto internacional en que se sitúa y mucho más frente a situaciones problemáticas en las cuales se pasa crecientemente de un concepto de “soberanía nacional” a uno de “soberanías compartidas”. (p. 61)

Estas perspectivas visibilizan el conjunto de procesos dinámicos y complejos que atraviesan las políticas públicas: procesos institucionales, jurídicos, políticos, simbólicos, supranacionales y sociales. Esto refleja que tanto el campo simbólico, en la perspectiva de Bourdieu, como los marcos estratégico-relacionales, en la de Jessop, tienen un papel determinante en los procesos de formulación, implementación, reformulación y evaluación de políticas. Esto se debe a que dichas políticas son más que meros elementos de carácter técnico-racional, y para su constitución y puesta en marcha, requieren un entramado y discursivo que facilite la definición de un problema determinado, su ingreso a la agenda pública y sus directrices y estrategias; pero sobre todo, que facilite y legitime la intervención proyectada en un territorio específico, en una determinada población, con estos o aquellos recursos e impactos, logrando viabilizar la doble dinámica (conflictiva y estratégica) que sustenta la acción estatal frente a los territorios donde se busca intervenir.





De igual forma, se evidencia cómo en el marco del proceso de globalización, el rol del Estado frente a otros actores de carácter internacional tiene un impacto directo en las políticas públicas, dado que el contexto en el que se desarrolla un asunto y / o las directrices de determinados actores inter o supranacionales —con recursos de poder determinados— definen cómo se concibe un problema específico en un territorio concreto. Esto influye, por ejemplo, en la inscripción en la agenda pública, en las directrices y lineamientos de la política, en las formas de intervención y en los patrones de legitimidad y legalidad que sustentan el éxito o el fracaso de determinada política.

Las políticas públicas, entendidas como una de las herramientas centrales con las cuales el Estado despliega su potencial físico y simbólico, facilitan el despliegue de diversas estrategias de carácter comunicacional y discursivo propias de la forma de operación estatal, que soportan y dan validez a otras de carácter técnico, institucional y / o supranacional; estas, condensadas, resuelven tensiones y ponen en marcha decisiones de gobierno, las cuales sustentan arreglos presupuestales, burocráticos o normativos, que dan legitimidad a determinados programas y proyectos.

Estado y territorio

En su calidad de herramientas del Estado para intervenir en la sociedad, las políticas públicas median y hacen parte nodal del

encuentro de este con sus territorios. Sin embargo, esta relación, al igual que los componentes del Estado y del campo de las políticas, es compleja y tiene diversos matices, los cuales no siempre facilitan los procesos de intervención en los territorios.

M. Serje (2005), en un texto muy revelador e interesante, denominado “El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie”, trabaja todo el conjunto de dinámicas subyacentes que configuran la relación del Estado con sus territorios. El texto es fundamental en el sentido de que demarca el escenario propicio para analizar la relación del Estado con sus diversos territorios, o de forma concreta, con los paisajes y grupos poblacionales de las zonas periféricas del territorio, y los procesos de producción de diferencia subyacentes a esa relación.

La apuesta central respecto a esta relación es novedosa al partir de una premisa fundamental: que las zonas de periferia o los territorios más dispersos son estructurados por un proceso de producción político y de sentido, dotado de un marco valorativo a partir del cual se sustenta la relación que el Estado y la nación tiene con aquellos, fundamentada en el paradigma colonial² dominante a nivel mundial:

Los territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie en Colombia hacen parte de un escenario global que genera un tipo de geografías políticas que

no pueden ser consideradas como geografías físicas ni regiones naturales, sino como espacios de proyección: son objeto de un proceso de mistificación. Estas geografías son imaginadas y conceptualizadas como un contexto que se ve configurado a partir de un conjunto específico de imágenes, nociones y relatos entre los que se teje una relación de intertextualidad (Serje, 2005, p. 11).

Uno de los instrumentos de análisis que utiliza la autora para explicar la relación entre el Estado y sus territorios, es un proceso denominado producción de contexto. Serje señala la importancia de observar cómo a partir de la configuración de la geografía nacional, desde la lógica del orden dominante colonial, se genera un proceso donde los márgenes y periferias se transforman dentro de un contexto particular². Este contexto entra en un proceso de disputa y construcción de sentido de los territorios y lugares captados por su lectura, toda vez que se configura como un instrumento con el cual “la continuidad histórico-geográfica de una serie de grupos y paisajes sociales, se ve borrada para inscribirlos dentro de la estética y la ideología del progreso y el desarrollo con el cual se busca re-escribir la historia y la geografía nacionales” (2005, p. 23). La autora señala la importancia de develar los códigos que configuran este proceso de contextualización, por cuanto esto permite identificar cómo el proyecto nacional y la operatividad del Estado se transforman en ámbitos de configuración de sentido.

Estos procesos de configuración de sentido operativizan todo su poder mediante la construcción del “objeto-mundo real”, a través del cual los territorios contextualizados son comprendidos e intervenidos (desde el sujeto Estado-nación que los observa e interviene). Es fundamental entender este proceso como un ejercicio de visualización —con ocasión de la dimensión espacial del contexto—, el cual organiza todo un sistema de categorías visuales y estéticas, como

lo señala la autora, “el contexto en una imagen” (p. 48).

La figura conceptual de producción de contexto es clave para entender la relación del Estado-nacional con los territorios, ya que configura el conjunto de imaginarios que sustenta dicha relación, y permite convertirlos en objetos de desanclaje, es decir, circunscribirlos dentro de un proceso que permite “arrancar las relaciones sociales de sus contextos locales de interacción para reanclarlas en los nuevos ámbitos espacio-temporales coordinados por el Estado y los agentes del modo de producción moderno” (Serje, 2005, p. 51).

La redefinición del problema del contexto, dentro del análisis de la relación del Estado con los territorios, no solo permite entender dicho contexto como el producto de un sistema de conocimiento históricamente desarrollado que se articula a partir de un conjunto de ideas, conceptos y supuestos (los cuales fundamentan las prácticas y discursos para su intervención), sino también identificar su expansión a través de la sociedad; esto debido a que ese conjunto discursivo y esa proyección imaginaria —que ubica los territorios periféricos como límites del mundo civilizado, centros de violencia por antonomasia, nodos de la deshumanización, etc.— cobran legitimidad a través del sentido común y de los imaginarios colectivos de la población nacional.

Según el texto citado, los elementos señalados permiten identificar las estrategias y lógicas que estructuran la relación del Estado-nacional con los territorios periféricos. Como resultado, este conjunto de imaginarios y paradigmas conceptuales termina por construir los territorios como realidades sociales sustentadas en un proceso de inversión, “aquel mediante el cual se crean una geografía y una etnografía imaginarias, al tomar el inverso de lo cercano y lo familiar, para dar cuenta de lo lejano y diferente” (Serje, 2005, p. 139).

Este proceso es la materialización de la acción y estrategia de intervención occidental sobre los territorios periféricos (bajo

² Para la autora, el colonialismo, más que una época o un conjunto de instituciones, se refiere al conjunto de dispositivos sociales y culturales que legitima, da sentido y hace posible la subordinación y la explotación de las personas, los grupos y sus formas de vida social, económica y política; esto se lleva a cabo para poner en marcha los designios de una cultura y su modo de producción, en este caso, la cultura moderna.

³ Por lo demás, este proceso llena de significado las dicotomías civilizado-salvaje, frío-cálido, activo-pasivo, viril-femenino, racional-irracional.

la figura del Estado, de la economía global y como forma de producción cultural), que opera de forma ambivalente y contradictoria: por un lado, los concibe como centros de violencia, ilegalidad, ingobernabilidad, etc., y por otro, como fuente de riqueza estratégica (para la economía global) que debe ser instrumentalizada.

El primer momento del proceso de inversión es definido por la autora como proyección, y el segundo, como reversión:

La inversión se opera en función del modo occidental (colonial-moderno) de percepción y de imaginación: a través de la doble inversión se reifican los elementos de la proyección y la reversión. Ello da lugar a que el tratamiento de estas regiones por parte del Estado siga simultáneamente lógicas diferentes e incluso opuestas. A que su acción sea siempre ambivalente o contradictoria [...] a través de esta doble imagen, los territorios salvajes se ven a la luz o de todo aquello que resulta inaceptable o bien de aquello que resulta instrumental (siempre en beneficio de las ventajas que pueda representar para la sociedad mayor). (Serje, 2005, p. 140)

El proceso de proyección despliega sobre los territorios un conjunto de relatos e imágenes que flotan sobre la idea básica de su barbarie y violencia connatural. Sobre este presupuesto se legitima un proyecto bélico con aires “pacificadores”⁴, que busca dominar y apaciguar “las condiciones de inestabilidad” inherentes a estas zonas “rojas” y en “disputa”, consideradas como impedimentos para la construcción de la “nación”.

Sin la menor discusión sobre las bases históricas, sociales y culturales que han constituido a estos territorios y sus grupos sociales, en este proceso de proyección estos se asocian, de forma natural e inmediata, con una serie sistemática de problemáticas sociales, como conflicto armado (subversión), drogas, subdesarrollo, pobreza, contrabando, entre muchas otras, las cuales sustentan no solo la violencia institucionalizada e indiscriminada sobre ellos —justificada bajo el paradig-

ma del desarrollo —, sino su descalificación como sujetos y actores sociales legítimos.

Por otro lado, y como complemento de lo anterior, el proceso de reversión opera bajo una lógica de instrumentalización de estos territorios; como lo señala la autora, bajo esta lógica “los habitantes y paisajes de estos territorios se conciben como dispuestos y disponibles para satisfacer los deseos de la madre-patria que busca incorporarlos” (p. 219). En el marco de sus posibilidades, estos territorios y sus paisajes se constituyen en la panacea sobre la cual se derrochan las ambiciones y pretensiones utópicas de la sociedad mayor, en aquellos paraísos fantasmas donde se busca descubrir fuentes de riqueza y de recursos, potenciales materias primas estratégicas para la economía global.

Este proceso de inversión (articulado bajo estos dos marcos de acción: proyección y reversión) es central en el texto de Serje (2005), al permitir definir cómo opera el conjunto de percepciones e imaginarios, articulados en procesos de recontextualización, en la acción de intervención del Estado-nacional sobre sus territorios periféricos, bajo su proyecto de integración nacional. La autora lo plantea de manera clara:

Las fluctuaciones entre distintas lógicas que caracterizan la acción del Estado en sus territorios salvajes responden, precisamente, al juego permanente entre la proyección y la reversión. Estos modos de acción, que solo son posibles gracias a la eficacia de la recontextualización de poblaciones y paisajes, son a la vez el vehículo a través del cual esta se impone. (p. 216)

Este sistema de acción fundamentado en un proyecto de imaginación geopolítica del territorio impulsado por el Estado, sustenta lo que la autora denomina “política del enclave”, a través de la cual se estructura una estrategia de intervención, apropiación y administración de los territorios, que pretende su integración y articulación con la nación y el mercado global.

En este escenario, la autora devela el contenido subyacente al proyecto de integración nacional (sustentado

4 Un ejemplo de esto es la política de consolidación nacional, que busca llevar a través de las armas el desarrollo a las distintas regiones del país; sobre este punto se insistirá más adelante.

en lo que denomina “relato fundacional de la nación”), y plantea cómo el Estado, a través de sus políticas gubernamentales, operativiza ese conjunto de relatos y paradigmas mítico-rationales con el objeto fundamental de intervenir y apropiarse de todas las potencialidades de los territorios periféricos.

Así mismo, la autora señala cómo, bajo eufemismos de progreso, apertura y crecimiento, el Estado le abre camino, entre las “vastas zonas por colonizar” y a través de proyectos sistemáticos de consolidación, a formas de explotación y dominación neo-colonial configuradas bajo modelos de economía y extracción global; estas generan impactos estructurales en los territorios, como tercerización y explotación laboral de sus habitantes, desplazamiento, eliminación de otras concepciones del desarrollo y depredación de las formas culturales propias. La integración atiende más a un proceso de articulación de aquellas zonas

que, por diversos motivos (históricos, geográficos, sociales), se encuentran aisladas de la economía y la sociedad nacional y global, con los paradigmas e intereses del proyecto de explotación y dominación colonial-global.

Políticas públicas y su impacto territorial

Esta nueva perspectiva de Serje evidencia la dinámica conflictiva y estratégica que sustenta la relación entre el Estado y sus territorios, con fuerte énfasis en los más alejados de las centralidades administrativas y políticas construidas históricamente. Así mismo, permite observar cómo las reflexiones sobre el Estado, como relación social, y sus instrumentos de intervención (coercitivo / simbólico), cobran toda validez en espacios sociales tan complejos como el colombiano⁵.

En las actuaciones del Estado a través de políticas públicas, sobre todo las destinadas a intervenir territorios bajo unas directrices de consolidación, integración o desarrollo estatal / nacional, puede observarse cómo la maquinaria institucional y el plano funcional de organizaciones que tienen por objeto implementar una política determinada no solo construyen todo un soporte técnico (metodologías, manuales, lineamientos, etc.), sino que configuran

⁵ En el espacio social colombiano existen disparidades entre el tamaño del territorio y la capacidad de injerencia del Estado en aquel; en este espacio, los niveles de gobernabilidad no son los más altos ni los más efectivos, y el problema del conflicto armado y de las violencias sistemáticas fragmenta no solo la configuración de la nación como concepto identitario, sino las nociones de ciudadanía, democracia e institucionalidad.



Foto 3. Deforestación en plena selva amazónica. Tomado de Organización Survival International para la Revista Anfibia.

un marco simbólico que produce contexto. A su vez, este contexto delimita estados de cosas y lecturas determinadas de problemas determinados, y construye canales de comunicación y lenguajes de discusión que definen los lineamientos de la política, moldean los efectos y los impactos buscados, y demarcan la trazabilidad de los puntos de conversión que pueden o no existir entre la realidad territorial por intervenir y la instancia interviniente.

Esto implica no solo la asimetría de poder entre los actores sociales que juegan su papel en la definición de la política, sino también la construcción de imaginarios y discursos dominantes sobre desarrollo territorial, modelos productivos factibles y competitivos, políticas fiscales regresivas, entre otros; estos elementos demarcan puntos y escenarios de desencuentro entre el Estado y sus territorios que implican, de forma directa, la implementación de políticas públicas dirigidas fundamentalmente a la inserción de modelos extractivos de desarrollo y la consolidación institucional, ideológica y jurídica del Estado en aquellas regiones que la realidad social y política del país ha desarticulado de la geopolítica nacional.

Hay un caso que muestra de manera más puntual cómo la relación del Estado con sus territorios, a través de políticas públicas específicas, es ambivalente, difusa, y atiende a lógicas diversas, hasta contrarias a los problemas reales de aquellos; además, demuestra cómo la acción del Estado y su impacto en los territorios gravita alrededor de un campo conflictivo y estratégico, que facilita la intervención en ellos.

Este caso es la Política de Desarrollo y Paz, impulsada con gran fuerza en el gobierno de Álvaro Uribe (Departamento Nacional de Planeación, 2006, p. 101). Esta política buscó articular recursos (de crédito externo mayoritariamente) y acciones de instancias gubernamentales, con los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PRDP) —iniciativa construida desde la base social con acompañamiento del sector privado, público e internacional—, con objeto de redireccionar las estrategias de solución al conflicto armado, que estaban centradas únicamente en la acción bélica. El objetivo central de la política, a través de dos de sus ejes de acción (Programa Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz), era fortalecer la articulación interinstitucional y regional para apoyar

y consolidar los PRDP desde diversos campos y variables, a fin de institucionalizar las iniciativas que surgieran, y convertir a estos, paulatinamente, en interlocutores locales de las políticas nacionales encaminadas a la reconciliación y reintegración en zonas de violencia y pobreza.

En principio, la política centraba su actuación en el apoyo a la iniciativa exitosa de los PRDP, donde se tenía claro que la mejor manera de mitigar el conflicto armado en las regiones era promover procesos de desarrollo que permitieran a sus habitantes consolidar formas de organización comunitaria a nivel productivo, social y cultural; así se pretendía evitar fenómenos de desplazamiento y generar lógicas de empoderamiento en la población. Sin embargo, como lo evidencian procesos de evaluación y seguimiento de dicha política, tanto los Laboratorios de Paz como los Programas de Desarrollo y Paz terminaron haciendo fuerte énfasis en procesos de institucionalización y gobernabilidad en los territorios, con unos resultados bastante particulares:

- Como lo muestra la evaluación realizada por el DNP, el impacto del programa tiene unas limitaciones de sostenibilidad: a nivel económico, los proyectos no tienen el plazo de ejecución ni la financiación requerida; de acuerdo con el documento:

[...] la Evaluación de impacto, a partir de los datos recogidos, evidencia que los impactos más significativos de los Programas se concentran en aspectos relacionados con la estabilización temprana de comunidades en materia socio-económica y mucho menos en transformaciones productivas de tipo estructural y largo plazo. (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 171)

- En la segunda fase del proyecto, los criterios de financiación y focalización son dinamizados bajo parámetros de sostenibilidad, factibilidad y efectividad, tal como lo señala el documento del CONPES; en temas como la participación, se observa la instrumentalización de los habitantes en procesos electorales regionales; el DNP (2011) así lo indica:

[...] los Programas son efectivos en promover la participación electoral, con



Foto 4. Bojayá. Foto tomada por Javier Sulé.

impactos positivos para las elecciones de concejo, gobernador, congreso y presidente [...] hay que tener en cuenta que los beneficiarios al iniciar los proyectos registran una alta participación en estos espacios (alrededor del 80 % votan). (p. 168)

Sin embargo, la participación de los beneficiarios en procesos de presupuestos participativos —por ejemplo— no tiene una incidencia relevante.

- Por otro lado, esta política concreta se convirtió en la antesala de la política y los instrumentos de consolidación nacional. Esto se observa no solo por el peso institucional que desarrolló la política de consolidación, sino por las asignaciones presupuestales que devinieron con posterioridad⁶. En

la evaluación del DNP se señala la importancia de identificar cómo articular las dos políticas mencionadas, pues ello suponía poner en tensión una serie de contradicciones, complementariedades y colaboraciones con los PRDP. Sin embargo, como este mismo documento señala,

Existen varias diferencias (y tensiones) entre la estrategia de acción de los PRDP y el PNCT (Plan Nacional de Consolidación Territorial). Dentro de ellas cabe resaltar la distancia existente en cuanto al concepto de región. Para los PRDP, la región es una unidad de desarrollo cuya definición depende de aspectos geográficos, culturales, históricos y económicos. Se trata de una noción que fundamenta la identidad de los ciudadanos y que da sentido al enfoque capacidades, propio de la idea del desarrollo humano. Por su parte, el PNCT ha concebido una zonificación basada en el desempeño de la acción estatal y en la presencia de actividades ilegales y hechos delictivos. De este análisis parte la clasificación territorial antes descrita, la cual tiene efectos directos en el tipo de intervención que se realiza. ((2011) 2011, p. 170)

En la Política de Desarrollo y Paz pueden observarse no solo los problemas de destre-

⁶ Con relación a la asignación presupuestal para la vigencia 2012, lo que se observa es la misma tendencia frente a la política de consolidación nacional. Mientras la asignación para la UACT (Unidad Administrativa de Consolidación Territorial), como entidad adscrita al DAPRE (Departamento Administrativo de la Presidencia), fue \$212 982 900 047, las asignaciones y distribuciones dentro del DAPRE, bajo el rubro de inversión en programas de desarrollo y paz, fue de: \$6 000 000 000 para implantar programas regionales de desarrollo y paz; \$11 000 000 000 para el fortalecimiento de acciones en regiones de influencia del Programa Paz y Desarrollo nacional; y \$8 000 000 000 en fortalecimiento de capacidades locales y regionales para la construcción colectiva de condiciones de desarrollo y paz.

ritorialización del Estado, sino también cómo cierto tipo de intervenciones de políticas públicas destinadas a impulsar el desarrollo de las regiones y los territorios más apartados, se construyen bajo lógicas difusas y ambivalentes, dirigidas a desanclar las dinámicas sociales y culturales internas de los territorios, en pro de consolidar paradigmas de sociabilidad como argumento unívoco para la solución de los diversos problemas que aquejan a estas zonas de la nación.

En este ejemplo, como en otros similares, se observan los diversos impactos de las políticas públicas en múltiples asuntos de los territorios, y por ende, la forma como el Estado se relaciona con estos, desplegando todo un sistema coercitivo, discursivo y simbólico, sustentado en estrategias de colonización sobre las cuales operan el conjunto de directrices de política, proyectos, recursos, acciones y metas que operacionalizan la acción estatal.

La Política de Desarrollo y Paz definió una serie de directrices y lineamientos en los que se evidencia el proceso de producción de contexto señalado por la profesora Serje; en efecto, el Estado ingresa a un conjunto de territorios con unas condiciones específicas a nivel cultural, social y económico (muchas veces delineadas por el conflicto armado colombiano), generando procesos de proyección materializados en políticas que surgen en medio de la ambivalencia de la percepción que se tiene de esos territorios: zonas de violencia por un lado, y potenciales centros de riqueza por otro.

En esta doble dinámica se operacionaliza un proyecto político estatal y gubernamental, en el que se despliegan acciones de política específicas, soportadas por una maquinaria discursiva y simbólica (fundamentada en opciones de desarrollo de las regiones más afectadas por el conflicto armado de carácter endógeno, donde la sociedad civil abonaría el camino para la solución de los problemas de sus comunidades), que devino en múltiples instrumentos con los que se materializó la intervención estatal, conjurando la naturaleza conflictiva de esta en el territorio.

Esto permite observar cómo operan los marcos discursivos y técnicos que sustentan las intervenciones en política, su continuidad, las reformulaciones y las evaluaciones: en el ejemplo mencionado, una política formulada

para generar proyectos de desarrollo endógeno de largo alcance e impacto en el capital social (de acuerdo con la concepción de los PRDP), devino en un conjunto de recursos y una serie de proyectos de corte asistencialista y de corto aliento, limitados y evaluados bajo parámetros de eficiencia y factibilidad, y convertidos en fuentes de capital político y legitimidad para el ingreso de la fuerza pública bajo la bandera de la consolidación institucional.

Con base en lo anterior, y en las reflexiones realizadas en los dos primeros apartados, se infiere que el impacto territorial del Estado a través de las políticas públicas, como eje de su intervención social, tiene muchos matices y responde a diferentes intenciones, intereses y proyectos de carácter político / económico, que giran alrededor de ese campo conflictivo y estratégico sobre el que opera la acción estatal.

El impacto y las formas de operación del Estado y de los campos sobre los que se configuran y desarrollan las políticas públicas, juegan su papel en diversos niveles, los cuales permiten identificar esas formas de intervención en que lo simbólico y lo discursivo fundamentan tácticas, métodos e instrumentos de intervención y gestión en los territorios.

Las políticas públicas, como materialización del campo conflictivo y estratégico sobre el que gravita la acción estatal, tienen diferentes impactos significativos en los territorios: en la construcción y proyección de su imagen; en la identificación de las problemáticas que padecen; en la definición de los criterios de análisis, implementación y evaluación de las intervenciones del Estado; en la promoción de modelos de desarrollo, y en la redefinición de marcos culturales, valorativos y organizacionales en dichas regiones.

En primera instancia, las políticas inciden en la configuración de marcos simbólicos e imaginarios en los territorios, los cuales demarcan y delimitan los rasgos característicos de estos, sus potencialidades para la nación, y la forma en que son concebidos por la comunidad nacional e internacional, al identificarse en ellos formas de relacionamiento, cooperación e intervención que sustentarán todo tipo de acción estatal. Diagnósticos, lineamientos, directrices de política, procesos de formulación, mesas de concertación, discursos, foros y pronunciamientos

son instancias en las que este proceso discursivo y simbólico se define y consolida⁷. El Estado, a través de sus diversas instancias, perfila todo el campo estratégico / relacional con el que organiza, articula y ejecuta el proyecto político que pretende desarrollar.

De igual forma, esto tiene un impacto directo en los discursos validados para identificar y afrontar problemas de carácter público. Contextualizar un territorio y proyectar allí una acción política y una "realidad sociocultural" determinada, implica definir cómo se conciben los problemas que ese territorio afronta, su génesis y los arreglos institucionales, sociales, económicos y políticos necesarios para darles solución. Así mismo, esto implica definir los actores e interlocutores relevantes, los sectores o poblaciones beneficiadas y afectadas por determinada solución, los límites tolerables de la problemática, y la importancia estratégica de esta para la economía y el mercado a nivel nacional y global.

Las políticas públicas y los ejercicios de intervención estatal en los territorios establecen criterios de análisis, implementación y evaluación de las acciones desplegadas en las regiones más remotas de la nación a partir de la construcción de criterios, instrumentos, metodologías y saberes fundamentados en una sola lógica o paradigma dominante; con este paradigma se busca modelar los ejercicios de intervención y legitimar los efectos y resultados generados por una política, un programa o un proyecto determinado. Un ejemplo concreto de esto es la lógica de la eficiencia fiscal y financiera, como parámetro de evaluación de un proyecto de inversión.

Otra de las modalidades de impacto evidencia que las políticas públicas redefinen los marcos culturales, valorativos y organizacionales de los territorios. En la medida que la acción del Estado opera en esa doble lógica de proyección y reversión ya expuesta, en esta dinámica se utilizan las particularidades de los territorios, de sus comunidades, sus percepciones y formas de vida, a través del juego estatal que va de la estigmatización a la instrumentalización, para la extracción, inmersión y consolidación de formas de vida "políticamente correctas". Con esto, se transforman los marcos culturales en los que se sustentan las regiones, las formas alternativas de organización construidas (por ejemplo, formas de gestión más horizontales, sistemas de justicia indígena, etc.), y aquellos modelos de acción comunitaria donde la innovación es el eje central (valga señalar el ejemplo de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, los cuales, como propuesta alternativa de la sociedad civil para transformar la manera de afrontar el conflicto armado en las regiones, fue instrumentalizada y reinventada por el gobierno, en la búsqueda de implementar su proyecto de consolidación nacional).

Por último, esta discusión invita a observar cómo las políticas públicas fomentan y promueven un modelo de desarrollo determinado en los territorios. Un modelo donde el desarrollo económico aparece como el paradigma fundamental y donde, de ese modo, la premisa central para el desarrollo de los territorios es su inmersión en la dinámica del mercado y la globalización.

Conclusiones

La propuesta teórica presentada por la profesora Serje permite identificar los campos conflictivos y estratégicos sobre los que gravita la acción del Estado en los territorios que interviene. Así mismo, contribuye a descifrar el conjunto de nodos y zonas grises sobre las que operan las políticas públicas como ejes transversales de acción e intervención estatal.

En medio de esta dinámica, es posible identificar los encuentros y desencuentros que operan en la relación entre el Estado y sus territorios, sobre todo los que se encuentran en las zonas periféricas de la nación, donde, por distintas condiciones y factores, dicho Estado no actúa como único monopolio de la fuerza legítima, a consecuencia

⁷ Casos como estos se suman al debate que existe en la actualidad sobre la figura de la consulta previa, como instrumento de concertación y formulación de políticas con las comunidades, dirigida a proteger su identidad e integridad cultural, social y económica en sus respectivos territorios, así como convertirse en instancia central de participación social. Sin embargo, la figura de la consulta previa no solo ha sido instrumentalizada por las diversas instancias de intervención en política pública, al inscribirse el diálogo y los procesos de concertación con los actores sociales en lógicas institucionales y prácticas comunicacionales sesgadas y encapsuladas en preceptos técnicos y de especulación económica, sino que, al mismo tiempo, ha sido satanizada (y con ella las comunidades que la defienden y exigen como derecho), como una piedra en el camino del desarrollo de diversos territorios en particular y del país en general, hasta el punto de solicitarse su anulación o evasión por parte de los actores institucionales, jurídicos y políticos.

del conflicto armado y social que afronta el país.

Por lo anterior, discutir y analizar la relación que el Estado promueve y desarrolla a través de las políticas públicas en los territorios, así como el impacto que esto conlleva, es un tema bastante complejo que no solo debe ser revisado en el marco de coyunturas como la que atraviesa el país (por la que distintas regiones se alzan para expresar su malestar por problemas de distinta índole, en el agro, precios de combustibles, oportunidades de desarrollo para sus regiones, etc.), sino también a partir de los protocolos institucionales, y de los paradigmas teóricos y metodológicos del campo de las políticas públicas; en efecto, poner sobre la mesa los alcances y los impactos de estas políticas en los territorios que buscan intervenir, debe fomentar la transformación de procesos de concertación, de lenguajes que fundamentan las intervenciones, de canales de participación, y de espacios y legitimidad de actores que inciden desde la realidad territorial.

Es clave afrontar el papel semántico e ideológico que recubre el sistema de representaciones y acciones desde el que actúa el Estado, ya que es estratégico en la definición y construcción de nuevos procesos de significación y producción de sentido en el debate público nacional a fin de redefinir las imágenes cognitivas sobre los territorios, y las políticas públicas necesarias para la solución de problemas estructurales de estos.

Redefinir el marco referencial desde el cual se configuran y forman las políticas permitirá no solo un nuevo campo de relacionamiento con nuevos actores, discursos y sentidos, sino que será la piedra angular para diseñar un novedoso conjunto de instrumen-

tos y escenarios que fortalezcan el desarrollo de los territorios.

Por tanto, las políticas públicas y su análisis deben nutrirse de esta apuesta teórica, con objeto de redefinir las acciones y la forma de operar de los proyectos por desarrollar en las regiones más diversas del país (diversas no solo bajo una dimensión geográfica, sino también cultural, étnica, ecológica y social), y de promover acciones y estrategias que integren los territorios bajo una óptica horizontal, en doble vía, en la cual las herramientas jurídico-políticas institucionalizadas sean claras, concretas y legítimas para la incidencia de los territorios en el devenir de sus poblaciones, recursos, potencialidades y tradiciones.

También es fundamental diseñar nuevos escenarios donde los territorios promuevan apuestas organizativas y de política, deslocalizadas de los escenarios institucionalizados, que favorezcan y fortalezcan su aparición en el debate público a través de canales diversos (más allá de partidos políticos y medios de comunicación tradicionales), y bajo una perspectiva de largo plazo, pero operando con objetivos concretos y alcanzables en el corto y mediano plazo.

Generar y fortalecer estos escenarios e instrumentos contribuirá al fortalecimiento de los actores sociales que integran los territorios, toda vez que les permitirá legitimar su rol como sujetos sociales, construir modelos cognitivos para replegarse y contrarrestar la oleada modernizadora que pretende su homogenización, y fomentar procesos sistémicos de desarrollo articulados con las potencialidades, problemáticas e imaginarios propios.

REFERENCIAS

- Bourdieu, P. (2002). Espiritus de estado. Génesis y estructura del campo burocrático. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96-97, 1-21. Recuperado de <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/bourd.pdf>
- Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT). (2007). Política de vivienda implementada en Chile desde 1950 hasta la fecha. En *Implementación e Instrumentación de políticas Públicas en su Dimensión Regional y Local*. II Concurso de Anillos de Investigación en Ciencias Sociales, modalidad en Innovación de Políticas Públicas. Recuperado de http://www.sociedad-politicaspUBLICAS.cl/archivos/MODULO_IV/Panel03_Reforma_del_Estado/Maria_Jose_Perez_Analisis_de_la_dimension_simbolica_de_la_politicaspUBLICAS.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Evaluación de Impacto de los programas paz y desarrollo y laboratorios de paz: seguimiento*. Recuperado de https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/2660ee29-8fd6-4e9b-b3c9-25175a3685b9/La_bpaz_2.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2006). *Plan Nacional de Desarrollo: "Estado comunitario: Desarrollo para Todos", 2006-2010*. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=MvqNv91Zbtw%3D&tabid=65>
- Jessop, B. (2008). El capital, el Estado y los Regímenes de Políticas (Policy Regimes). En *El futuro del Estado Capitalista* (pp. 1-343). Madrid: La Catarata.
- Lozano, A. (2008). *Aspectos sobre política pública. Ejercicios e instrumentos para el análisis*. Bogotá: Logoformas S.A.
- Muller, P. (1998). La producción de las Políticas Públicas. *Revista de Ciencias Administrativas y Sociales Innovar*, 12, 65-75. Recuperado de <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/24024/24663>
- Roth, N. (2010). Las Políticas Públicas y sus principales enfoques analíticos. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 16-65). Recuperado de <http://200.41.82.27/99/1/Roth%20Deubel%20AndreNo%C3%ABLas%20politicaspUBLICAS%20y%20sus%20principales%20enfoques.pdf>
- Serie, M. (2005). *El revés de la nación: Territorios Salvajes, Fronteras y Tierras de Nadie*. Bogotá: Uniandes.
- Vargas, A. (1999). *Notas Sobre el Estado y las Políticas Públicas*. Bogotá. Almudena.

POLEMICA

