

EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO, UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO EN COLOMBIA

Por:
*Jennyffer Vargas Laverde**

FECHA DE RECEPCIÓN: 20 de agosto.
FECHA DE APROBACIÓN: 4 de septiembre.
Pp. 11-30.

Resumen

Este artículo es una reflexión que está inspirada en la investigación realizada por la autora, para la elaboración de la Tesis de Grado, presentada en francés, a la Universidad de Marne La Vallée para obtener el título de Máster en *Science Politique*. Este analiza el marco constitucional colombiano instaurado en Colombia en 1991 e identifica en él, elementos clave que se constituyen en una oportunidad para alcanzar el desarrollo.

Palabras clave

Estado social de derecho, Estado constitucional, identidad cultural, desarrollo.

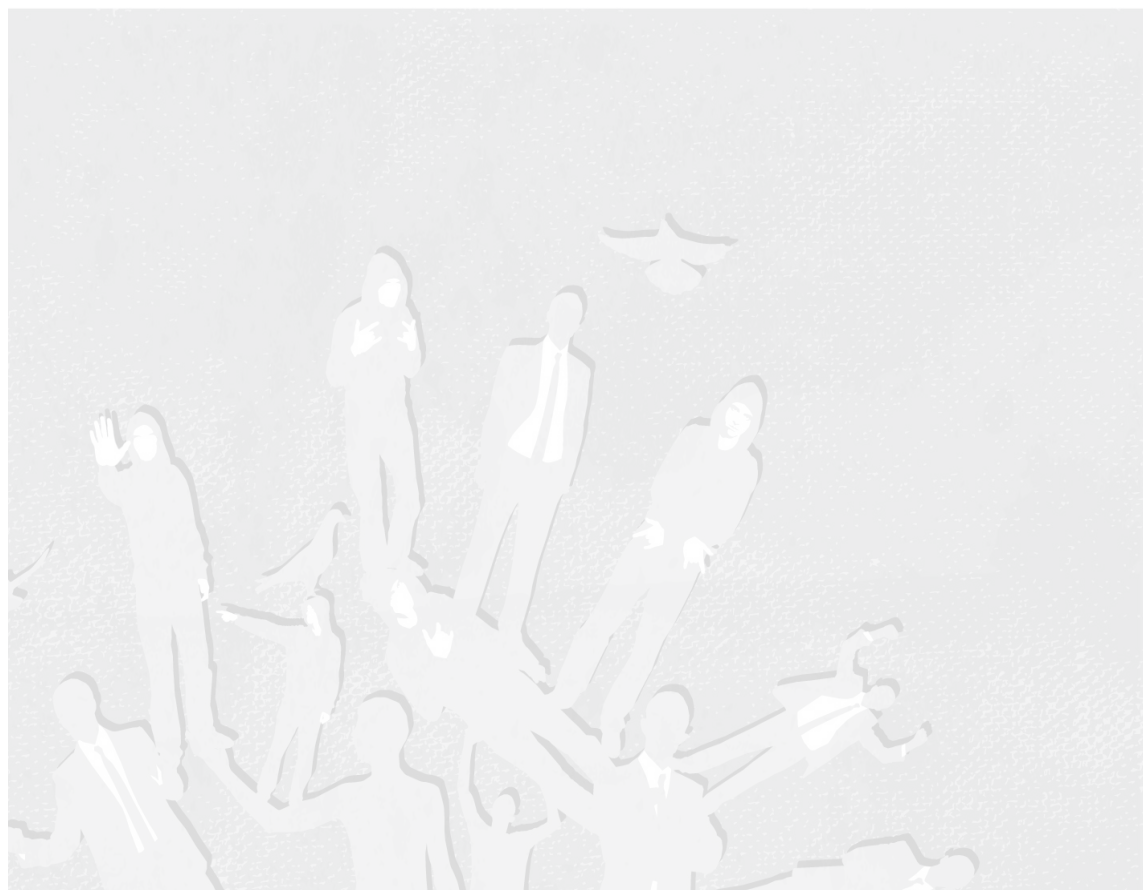
* Magister Université Catholique de Lyon Droit International et Droits de l'Homme (Derecho Internacional y Derechos Humanos). Pregrado Universidad Externado de Colombia en Gobierno y Relaciones Internacionales.

Abstract

This article is a reflection that is inspired by research conducted by the author for the elaboration of the thesis presented in French at the University of Marne La Vallée to obtain the degree of Master of Science Politique, which analyzes the Colombian constitutional framework established in Colombia in 1991 and identified key elements that constitute an opportunity for development in this.

Key words

State Law, Constitutional State, Cultural Identity, Social Development.



INTRODUCCIÓN

El desarrollo es más que el paso de la pobreza a la riqueza, de una economía agraria tradicional a una comunidad urbana compleja.

El desarrollo implica no sólo la idea de bienestar material, sino la idea de mayor dignidad, seguridad, justicia e igualdad de los seres humanos (Brandt, 1977).

En los últimos años, la cultura ha adquirido un lugar importante en las reflexiones que desde distintas disciplinas se han realizado en torno al desarrollo y a la configuración de los Estados sociales y democráticos de derecho. Por ejemplo, en relación con las teorías del Estado se encuentra el enfoque culturalista de la teoría constitucional en el cual, autores como Peter Häberle, conciben la cultura como un principio fundamental de los Estados, tan importante para su existencia y desarrollo, como el territorio, la población y los poderes públicos (2001).

De otra parte, en las teorías más recientes de la administración pública como la Nueva Gestión Pública (NGP) o Nuevo *Management* Público (NMP), las realidades sociales, políticas, económicas y culturales de los territorios se identifican, también, como un factor determinante para la gobernabilidad.

Así mismo, se encuentra la cultura en el centro de los postulados teóricos del regionalismo abierto, introducido en América Latina desde los años 80 por organismos internacionales como la

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Finalmente, en las teorías económicas del desarrollo de las últimas décadas se encuentra una fuerte apelación a la cultura. Casi que, contrariamente a los postulados de la deslocalización de los procesos productivos propios de la era global, la valorización de la identidad cultural de los territorios aparece como una alternativa para el desarrollo sostenible de los Estados; así se habla del Desarrollo Local y del Desarrollo Territorial a partir de la Identidad Cultural (DT – IC).

No obstante, pese a esta evidencia que demuestra la importancia de la cultura para el avance en los distintos procesos de desarrollo, todavía en Estados que, como Colombia se definen como Estados sociales de derecho, la cultura sigue siendo un asunto de último nivel en la agenda política y en las apuestas que se hacen para el desarrollo sostenible.

Por este motivo, este artículo establece cuáles pueden ser las razones para que este fenómeno se dé, aun cuando desde 1991 el modelo de Estado en Colombia se ha transformado, tanto en los aspectos dogmáticos, como orgánicos, y abre un espacio importante a la cultura como alternativa para el desarrollo.

Para cumplir con este propósito, un primer ejercicio es identificar las principales características del modelo de Estado social y democrático de derecho o Estado constitucional, en particular, a partir del análisis del caso específico

colombiano, a la luz de los postulados teóricos contemporáneos del desarrollo que hacen de la cultura un eje fundamental.

Posteriormente se analiza, a partir de casos específicos, la operatividad del modelo en relación con las realidades de los territorios y las oportunidades de DT-IC, para determinar en qué aspectos, el propuesto Estado social de derecho promulgado en 1991, se constituye en una oportunidad no aprovechada para el desarrollo territorial a partir de la identidad cultural (DT – IC).



1. EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO O ESTADO CONSTITUCIONAL

El principio del Estado Social era un pedazo de utopía en la época de H. Heller (1930) y también lo fue inicialmente en 1949 en la Ley Fundamental de Bonn. (Häberle, 2003; p.7)

Para determinar la viabilidad de las iniciativas de desarrollo territorial a partir de la identidad cultural en el marco constitucional colombiano, es necesario identificar, en primer lugar, los elementos característicos de los postulados conceptuales en el enfoque culturalista de la teoría constitucional que definen los llamados Estados constitucionales o Estados sociales y democráticos de derecho.

El Estado Constitucional de cuño común europeo y atlántico se caracteriza por la dignidad humana como premisa antropológica-cultural, por la soberanía popular y la división de poderes, por los derechos fundamentales y la tolerancia, por la pluralidad de los partidos y la independencia de los tribunales; hay buenas razones entonces para caracterizarlo elogiosamente como democracia pluralista o como sociedad abierta (Häberle, 2003,p. 3).

Al observar estas características, se puede identificar que, a pesar de que la historia constitucional de Colombia se ha caracterizado por sus continuos cambios (más de diez constituciones e incontables reformas), la Constitución

Política de 1991 representa una transformación sin precedentes, tanto para la organización política como en relación con los principios, derechos, deberes y fines esenciales del Estado colombiano que parecen ubicarlo en el tipo de Estado constitucional o Estado óptimo propuesto por Peter Häberle.

Este autor es uno de los principales exponentes del enfoque culturalista de la teoría constitucional y considera la cultura como un elemento transversal del Estado constitucional o Estado óptimo (2003). Gerardo Ruiz-Rico, Luis López Guerra, Javier García Fernández, Marc Carrillo López, Octavio Salazar Benítez y Eva Martínez Samper comparten este pensamiento y coinciden en concebir la cultura como una característica particular de la constitución material “que permite comprender mejor las otras dimensiones del Estado Constitucional, articuladas conceptualmente en la expresión Estado social y democrático de derecho, como reflejo cultural evidente de la evolución de esta forma concreta de organización política -El Estado Constitucional-” (Ruiz-Rico, 2005, p.11).

De esta manera, se entiende la conquista de la cultura en el marco jurídico de las constituciones de los Estados, más allá de la garantía de las libertades culturales fundamentales, como la libertad de enseñanza, de expresión y prensa, de la promoción y defensa del derecho social a la educación y el reconocimiento del patrimonio cultural y de las lenguas minoritarias, como bienes jurídicos constitucionales.

Desde una concepción esencialmente antropológica, el valor de la cultura toma forma y se desarrolla en todos los órdenes jurídicos en objetivos tan indispensables como el libre desarrollo de la personalidad y la calidad de vida (Ruiz-Rico, 200, p.13). Específicamente para Peter Häberle, en el Estado constitucional democrático los ciudadanos y los seres humanos, su dignidad humana, constituyen ‘la premisa antropológico-cultural’; ellos se ‘dan’ la Constitución a sí mismos (2003, p.14).

En este contexto, al analizar la Constitución Política de 1991 se puede observar, desde su mismo proceso de construcción, que la nueva Carta Política es concordante con el enfoque culturalista del derecho constitucional, ya que es el mismo pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, el que la decreta, sanciona y promulga.

De otra parte, aunque específicamente en el Preámbulo no se hace mención

expresa a la cultura, la referencia a la vida, la convivencia, la igualdad, la libertad, la democracia, la participación, el conocimiento, la integración de la comunidad latinoamericana, la paz, y la búsqueda de un orden político, económico y social justo, se constituyen en la estructura fundamental de la sociedad plural y abierta que caracteriza el Estado constitucional descrito por Häberle.

Constitución, entendida como orden jurídico fundamental del Estado y de la sociedad, posee una validez jurídica formal de naturaleza superior (...) Este concepto amplio de Constitución comprende estructuras fundamentales de la sociedad plural (...) permite la apertura hacia adelante, hacia el futuro; institucionaliza las experiencias y abre espacio para el desarrollo del espíritu humano y su historia. El tema del Estado Constitucional toca al mismo tiempo a la ratio y la emotio, e implica al principio esperanza. Tanto la teoría de la Constitución como el tipo del ‘Estado Constitucional’ deben conceder al ser humano espacio para un ‘quantum de utopía’, no solo en forma de ampliación de los límites de las libertades culturales y su promoción sino incluso de una manera más intensa, en la medida en que los textos constitucionales normen esperanzas (Häberle, 2003, p.7).

Así, la fórmula social que se encuentra en su primer artículo refleja la evolución conceptual de la cultura en la definición del Estado, en la que su noción “supera la frontera de los derechos subjetivos y

se objetiviza como elemento esencial del modelo social que se pretende consolidar” (Ruiz-Rico, 2005, p.29), teniendo como fundamento, el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran, lo que en palabras de Häberle es la premisa antropológico-cultural fundamental.

De igual forma, los demás artículos del texto constitucional que exponen los principios y fines fundamentales del Estado se pueden entender como las cláusulas generales o especiales del Estado de cultura, propuestas por este autor, las cuales ilustran la conquista cultural del Estado colombiano a partir de 1991 y que se materializan en su articulado.

Por ejemplo, la Carta invoca como otros principios la prevalencia del interés general; la protección de la vida, honor, bienes, creencias y demás derechos y libertades a todos los residentes; el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares; la soberanía popular; el respeto de la Constitución, las Leyes y las autoridades; el respeto de los derechos inalienables de las personas; la familia como base de la sociedad; el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana; la obligación del Estado y de todas las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación; el respeto a la autodeterminación de los pueblos; la orientación de la política

exterior hacia la integración latino-americana y del Caribe; la aceptación de las lenguas y dialectos de los grupos étnicos como lengua oficial en sus territorios, así como la enseñanza bilingüe en las comunidades con tradiciones lingüísticas.

En relación con la consagración de derechos, la Constitución también comprende estructuras fundamentales de la sociedad plural y abierta que para Häberle caracteriza el tipo de Estado Constitucional. Esta no solo amplía la gama de derechos y libertades fundamentales (Capítulo I, Título II) sino que introduce nuevas categorías de derechos, como los sociales, económicos y culturales (Capítulo I, Título II) y los derechos colectivos y del medio ambiente (Capítulo III, Título II); establece mecanismos para la protección y aplicación de los derechos (Capítulo IV, Título II) y dedica, por primera vez, un capítulo consagrado a los deberes y obligaciones de la persona y el ciudadano (Capítulo V, Título II).

Finalmente, el contenido orgánico de la Constitución también refleja la introducción de elementos propios del tipo de Estado Constitucional, específicamente al determinar las formas de obtención de la nacionalidad y ciudadanía colombiana y los derechos de los extranjeros (Título III), al regular la participación democrática (Título IV), al establecer la conformación de los órganos del poder público (Título V) y al determinar la organización

territorial (Título XI) y el régimen económico y de la hacienda pública (Título XII).

De esta manera, no sólo desde la perspectiva de Häberle es posible identificar en la Constitución elementos del Estado Constitucional que permiten el desarrollo, sino que también puede definirse así el Estado en Colombia, a partir de 1991, desde el análisis de las dimensiones descritas por Gerardo Ruiz-Rico en Constitución y Cultura, Luis López Guerra en Derecho y Multiculturalidad, Marc Carrillo López en Notas sobre la cultura y el Estado autonómico, Octavio Salazar Benítez en El derecho a la identidad cultural, como elemento esencial de una ciudadanía compleja y Eva Marínez Sampere en El pluralismo democrático como garantía de la dignidad humana: no al triunfo póstumo de Hitler, entre otros.

Esto en primer lugar, por la aceptación del fenómeno de la multiculturalidad; en segundo lugar, por la configuración del patrimonio cultural como un bien jurídico de naturaleza constitucional; en tercer lugar, por el entendimiento de la cultura como un componente medular de una forma de Estado descentralizada y en cuarto lugar, por la configuración de la identidad cultural como derecho fundamental.

Todo lo anterior se refleja de manera particular en los artículos 2, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 16, 18, 19, 20, 26, 27, 28, 37, 38, 40, 44, 51, 52, 63, 64, 67, 68, 69,

70, 71, 72, 74, 79, 85, 86, 87, 88, 89, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 103, 107, 171, 176, 246, 286, 287, 288, 328, 329, 330, 333, 334, 340, 365, 366 y 367 de la Carta Política.

En estos artículos se armonizan los principios fundamentales de la libertad e igualdad con el derecho a la diferencia; se otorga al patrimonio cultural un rol fundamental como motor del progreso y desarrollo económico, como factor determinante del mejoramiento de la calidad de vida y principio rector de la política económica y social; se aceptan expresiones singulares, entre ellas, la lengua, la historia y las instituciones jurídicas tradicionales como soportes de la auto afirmación de identidades colectivas territoriales. Finalmente, se conciben de manera amplia, derechos y libertades fundamentales, entre otros, los de culto, pensamiento, expresión, intimidad personal y familiar, que permiten superar la concepción tradicional de una ciudadanía homogénea y abren espacio al pluralismo social y político.

Todo este amplio marco constitucional permite comprender el nuevo y fundamental rol que la Constitución concede a la cultura como sector de intervención social de interés especial y, al mismo tiempo, demuestra una concepción vasta, dinámica y compleja de la cultura y del patrimonio cultural como constructores de memoria, sentido y lazos de pertenencia que preparan la sociedad colombiana para el desarrollo.

Este nuevo entendimiento de la cultura y del patrimonio cultural, también significa una nueva concepción tanto de las tareas del Estado, o tareas públicas, como de las tareas privadas en relación con la cultura. En palabras de Häberle, bajo este tipo de Estado, y para hacer de la cultura un motor de desarrollo, se deben armonizar las tareas primarias y secundarias, ya que para alcanzar las metas del Estado, es decir, el bienestar general y la calidad de vida de la población, se debe partir del reconocimiento mismo de la identidad cultural.

De esta manera, se hace responsable, no solo al Estado, sino a los ciudadanos, que se convierten en sujetos activos y copartícipes del modelo estatal, con sus empresas, grupos e instituciones sociales. Así mismo, la función social del Estado, del trabajo y de la propiedad es redefinida y comprendida, según Häberle, como “condiciones existenciales fundamentales de la práctica del ser humano en la sociedad, y al mismo

tiempo como un factor de constitución de la sociedad. No solamente la propiedad, sino también el trabajo, transforman al ciudadano en un ciudadano activo” (Häberle, 2001, 256).

Lo anterior conduce, finalmente, a una nueva noción de Estado en la que no se habla de la ciudadanía nacional homogénea que caracterizó otrora los Estados-Nación, sino de una sociedad política multicultural en la que las diferencias tienen espacio y son dinamizadoras, tanto de los procesos sociales y políticos como económicos.

Una ciudadanía compleja, que se construye superando la concepción estrictamente formal de la igualdad y de su identificación con la nacionalidad. Una concepción inclusiva, también llamada por otros como ciudadanía diferenciada, fragmentada, que reconoce y protege las diferencias, que es integradora, que nivela, que aglutina y que refuerza la solidaridad y la comunicación (Salazar, 2005).

2. LA OPERATIVIDAD DEL MODELO DE ESTADO Y LA OPORTUNIDAD DE DESARROLLO A PARTIR DE LA IDENTIDAD CULTURAL (DT-IC)

Ahora bien, aunque en el marco constitucional colombiano se identifica la presencia de los elementos característicos de los postulados conceptuales en el enfoque culturalista de la teoría constitucional, los cuales establecen una oportunidad para el progreso, las normas orgánicas y los desarrollos legislativos posteriores a la Constitución, parecen ser menos favorables para el DT-IC, que en el caso de los Estados constitucionales europeos.

Pese a que desde 1991, y en palabras de Häberle (2003, p.1), en la Constitución colombiana se cuenta con la dignidad humana como premisa fundamental; la soberanía popular como fórmula que caracteriza la unión renovada de la voluntad y responsabilidad pública; la Constitución como contrato social portador de valores; el principio de división de poderes, tanto en el sentido estricto, relativo al Estado, como en su sentido amplio de pluralismo; los principios del Estado de derecho, Estado social y Estado de cultura; la garantía de los derechos fundamentales y la independencia de la justicia, la operatividad del modelo pareciera ser,

hasta el momento, más un obstáculo que una alternativa para el DT – IC.

La teoría del desarrollo local, también llamada desarrollo endógeno, territorial, regional, descentralizado, etc., encuentra su origen en Francia y ha sido definida a partir de las experiencias europeas (Mengin, 1989). Para algunos se constituye en una resistencia a la globalización que plantea exigencias irrealizables para aquellos países con precarios desarrollos en los campos de la industria, la ciencia y la tecnología; pero para otros, se constituye en una esperanza para reducir las cada vez más amplias brechas entre territorios ricos y pobres y alcanzar las metas de desarrollo.

Entre estos últimos, se encuentran principalmente autores como Francisco Albuquerque, Sergio Boisier, Romeo Cotorruelo Menta, Enrique Gallicchio, Bernard Pecqueur, Rocio Silva Pérez y Antonio Vásquez-Barquero, quienes en sus disertaciones teóricas han dado un rol significativo a los territorios y sus particularidades en los procesos de desarrollo.

Francisco Albuquerque (2001), por ejemplo, es uno de los más reconocidos autores de este campo en América Latina. Él señala, de manera particular, que para el fortalecimiento de los sistemas productivos y mercados locales es necesario la readaptación económica e institucional a las circunstancias específicas de los territorios. Así mismo, Sergio Boisier (2001) afirma que el territorio mismo es un factor para la competitividad (sistémica), no sólo por ser la base de las actividades productivas, sino por ser receptor de culturas propias que se traducen en bienes y servicios particulares.

Para Boisier, el desarrollo es un fenómeno cada vez más endógeno por la estrecha relación entre los intangibles del territorio como la cultura y sus valores, y por la generación de proceso acumulativo a partir de la explotación de su capital sinérgico, que se manifiesta en cuatro planos: político, económico, científico y cultural (Boisier, 2001, p. 45).

Por su parte, Romeo Cotorruelo-Menta (2001) considera la identidad, la imagen territorial, la marca y su reconocimiento internacional como aspectos estratégicos del desarrollo local que le dan al territorio su estilo propio y la posibilidad de un desarrollo genuino; mientras que Enrique Gallicchio (2002) concibe el desarrollo local como un proceso más socio-político que económico, por lo que la gestión de las diferencias y la

recuperación de los valores particulares, de las potencialidades e identidades territoriales permite configurar estados democráticos y descentralizados cuyos territorios son determinantes para el desarrollo nacional.

Para Bernard Pecqueur, el desarrollo local es un modelo productivo «territorializado» que coexiste con el modelo clásico de productividad y para Rocío Silva Pérez (2002), en el mundo actual, es cada vez más difícil diferenciar entre los espacios urbanos y rurales. Por lo cual las políticas públicas deben mutar y revitalizar la dimensión territorial como estrategia para el desarrollo, con programas endógenos que busquen favorecer la competitividad y se alejen cada vez más de la asistencia keynesianista del modelo del Estado de bienestar.

Finalmente, Antonio Vázquez-Baquero (2000) considera que el desarrollo endógeno es una consecuencia directa de la explotación de todo el potencial del territorio, de sus excedentes internos, de la captación de economías externas y del fortalecimiento de los procesos productivos locales.

Todos estos elementos que caracterizan las nuevas teorías del desarrollo, a partir de la identidad de los territorios, son igualmente identificables en la Constitución Política de 1991, la que desde su primer artículo señala que Colombia es una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus

entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.

Así mismo, la Constitución introduce, para la distribución de competencias, los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Artículo 288), como condiciones fundamentales para garantizar la relación armoniosa y la articulación de políticas de los distintos niveles, y crea órganos de consulta y foros de discusión plurales para elaboración de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo en los distintos niveles que constituyen el Sistema Nacional de Planeación (Artículos 339 -344).

Sin embargo, pese al progresista marco dogmático de la Constitución de 1991, varios autores han calificado su parte orgánica como ambigua, sobre todo en relación con el principio de descentralización, cuyo desarrollo posterior ha seguido más la visión tradicional de Estado, preocupándose principalmente por el mantenimiento del orden y de la unidad, haciendo el proceso más que político, operacional.

Por ejemplo, pese a los múltiples instrumentos de planeación, las políticas que se siguen trazando para los territorios son homogéneas y no consultan los intereses y necesidades locales en la mayoría de los casos. Lo anterior obedece, en parte, a la falta de mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles y sus distintos planes territoriales y sectoriales, ya que

muchos se gestan al mismo tiempo y no consultan los otros niveles, en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, planteados por la Constitución y la Ley, en especial la Ley 152 de 1994.

De otra parte, en relación con la cultura, aunque la Constitución le concede un lugar privilegiado que dio origen a una Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997) que la concibe de manera amplia como fundamento de la nacionalidad y parte integrante de la identidad cultural colombiana, que además debe articularse con el desarrollo económico y social de la nación (Numeral 8, Artículo 1) según los principios de descentralización, participación y autonomía, en la práctica no ha sido así.

Pese a la creación legal del Ministerio de Cultura, del Consejo Nacional de Cultura y del Sistema Nacional de Cultura para el desarrollo articulado del sector, la formulación de políticas en los planes de desarrollo se sigue haciendo de manera desarticulada con lo establecido en la Constitución, en la Ley General de Cultura y en los Planes Sectoriales del Sector como el Plan Nacional de Cultura 2001 – 2010.

Si bien, este Plan sectorial refleja el fortalecimiento de la sociedad colombiana como una ciudadanía democrática cultural (Ruíz-Rico; 2005), por su construcción pluralista y ampliamente participativa en más de 600 foros realizados en todo el territorio nacional,

en los que intervinieron más de 20 mil personas, para su ejecución no contó con los instrumentos necesarios que le permitieran permear las políticas territoriales.

Este Plan es una ruta. Un acuerdo. Una construcción colectiva. Una forma de interrogar el futuro común. Este Plan es una creación que recoge las voces de millares de colombianos. Es un Plan de un país con múltiples culturas. Un Plan de una Nación diversa. Un Plan que habla de un país plural y por el que habla un país plural. Un Plan que se dice de muchas maneras, como el país. Este es un Plan de un país que cambia vertiginosamente. Un Plan que nos ha puesto a pensar lo que somos y soñar lo que queremos ser. Su formulación, iniciada cuando se convocó el primer foro municipal de cultura, en julio de 2000, puso a prueba sus posibilidades de realización en la medida en que convocó lo diverso y los sentó en una misma mesa a construir un proyecto colectivo en un momento en que no es fácil hacerlo.

Plan Nacional de Cultura 2001 - 2010

Lo anterior se puede evidenciar en la observación de experiencias concretas como las de Colombia es Pasión y la Obra Maestra del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad “San Basilio de Palenque” (UNESCO, 2005). El análisis de estos dos casos permite claramente identificar que el interés del poder central no ha sido la promoción del DT-IC. Continúa predominando el interés unificador, totalizador y homogeneizante propio del Estado-Nación,

y aunque se cuenta con territorios y pueblos ricos en símbolos y expresiones culturales, se prefiere continuar destinando los recursos del Estado para contratar expertos que construyan nuevos símbolos que identifiquen la Nación.

Hasta el momento, si bien existe la Decisión de la Comunidad Andina 486 de 2000, que prevé la existencia de un Registro Nacional que proteja la propiedad intelectual de los bienes culturales, no existe sino la denominación de origen de Café de Colombia que no es específica a un territorio sino a una amplia zona del país.

Por el contrario, con el apoyo de la oficina de la Primera Dama, en la última década se ha apoyado la creación de una marca país única «Colombia es Pasión» para identificar todos los productos y servicios de Colombia en el exterior. Para esto, inicialmente, se dispuso de un presupuesto de 429.000 dólares (297.700 aportados por el sector privado y 132.000 por Proexport); posteriormente, se vendió a las empresas interesadas por un precio no menor a los 500 dólares, lo que dio como resultado un total de ventas de alrededor de los dos millones y medio de dólares en el 2005; para 2008 el presupuesto proyectado fue de tres millones y medio de dólares, aproximadamente.

Al mismo tiempo, el pueblo de San Basilio de Palenque, que fue declarado por la UNESCO como Obra Maestra

del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad en el año 2005, pero sólo recibió 15.000 dólares para la defensa y promoción de su patrimonio. Lo anterior, ilustra la realidad de los territorios en Colombia y demuestra que, aunque la Constitución propone un modelo de descentralización que busca reforzar una democracia más cercana al ciudadano que reconcilie el Estado y los territorios, la nación y la diversidad, y que le permita a las comunidades tomar parte directamente en el desarrollo futuro de su territorio, todavía se encuentra desarticulación no sólo entre las políticas nacionales sectoriales, sino entre estas y las de los diferentes niveles y territorios.

De ahí, que surjan múltiples cuestionamientos como ¿por qué, si según la Constitución de 1991 el Estado colombiano tiene las características del tipo de Estado constitucional, el cual se considera la más alta expresión de Estado en el marco de la teoría del Derecho constitucional occidental contemporáneo, la realidad de su sociedad contrasta con sus principios? ¿Por qué, pese a los preceptos constitucionales, los gobiernos siguen siendo renuentes a reconocer las particularidades al interior de las fronteras nacionales? ¿Por qué se resisten los gobiernos nacionales a dejar su rol de principales creadores de los símbolos que representan la sociedad? ¿Por qué los procesos de integración no dejan de ser escenarios intergubernamentales? ¿Cuáles son las verdaderas razones que impiden la

cooperación, crecimiento y desarrollo armónico y equilibrado de los territorios? Y, finalmente, ¿qué se puede hacer para que la identidad cultural sea un efectivo motor de desarrollo como lo ha sido en Europa?

Se puede comenzar a responder estas inquietudes señalando que, si bien la Constitución ha sido el producto de una Asamblea Nacional Constituyente, con la participación de múltiples sectores, incluso de reinsertados, el peso político de las viejas prácticas está todavía presente.

De esta manera, mientras que el principio de separación de poderes ha sido adoptado y los derechos y libertades se han constituido en el eje del orden jurídico, al mismo tiempo se han incorporado figuras que amenazan este orden, como las atribuciones especiales del ejecutivo tanto en tiempos de guerra como de paz (Artículo 189), y las conferidas al legislativo para determinar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y de Transferencias de la Nación, determinantes para el otorgamiento real de competencias y alternativas de desarrollo para los territorios.

De otra parte, si bien el Estado colombiano se ha refundado sobre un pacto social progresista, resultado de la unión del entendimiento y de la voluntad de un cuerpo social diverso aquellos que lo han tenido que desarrollar, no han sido igualmente diversos.

Por ejemplo, el Senado de la República fue reformado y ya no representa los territorios, sino que tiene una circunscripción nacional que por la dinámica política ha dejado sin representación en la Cámara Alta a más de medio territorio nacional que coincide, además, con las antiguas intendencias y comisarías que son el repositorio de las mayores riquezas culturales y naturales de la Nación.

Pese a que se otorgaron dos espacios a las comunidades indígenas en el Senado y circunscripciones especiales a los grupos étnicos y las minorías políticas, lo que constituye un gran avance en el reconocimiento de la diversidad étnica (Ruiz-Rico, 2003:97), estos resultan insuficientes para la defensa y promoción de la riqueza cultural y natural de la Nación y para la división social de poderes, o división horizontal, de la que habla Häberle (2003, p. 298).

Esta situación es aún más crítica luego de la reforma constitucional de 2003, que establece que para tener representación en la Cámara de Representantes los departamentos deben contar con más de 365 mil habitantes o fracción superior a 182 mil quinientos, para tener más de dos representantes en esta Corporación. En este contexto solo los departamentos más habitados tienen esta opción real y, nuevamente, los llamados antiguos territorios quedan sin mayor representación para influenciar una distribución más justa y equitativa de competencias y recursos que les permita

luchar por su desarrollo y defender y proteger las riquezas culturales y naturales que poseen de la Nación.

En consecuencia, la legitimidad de las leyes en Colombia, así como la de los legisladores, se pone en duda en relación con los principios de representación y pluralismo. Por eso, frente a la ley y los legisladores existen muchos prejuicios y parece que los ciudadanos han perdido la confianza en sus representantes e instituciones, los que identifican más como enemigos que como amigos del interés general.

También en esta percepción, el sistema electoral ha jugado un rol determinante. De una parte, los efectos esperados con el sistema de cociente electoral en 1991 y luego, con el de cifra repartidora con umbral en 2003 se pueden considerar reducidos luego del análisis efectuado en relación con el Congreso, ya que han impactado la representación proporcional, pero sólo al interior de los territorios más poblados, no en relación con todo el territorio nacional.

De otra parte, privilegiar al interior de las corporaciones públicas el principio de representación proporcional y no mayoritaria, ha significado una renuncia a la posibilidad de control y premio o castigo propio de los sistemas mayoritarios en los que los electores pueden conocer e incidir mejor en las actuaciones de los elegidos. El sistema proporcional además, ha erosionado los partidos políticos, base fundamental

para el buen desarrollo de los Estados democráticos.

Todos los partidos parecen representar los mismos intereses sin tener una identificación clara. Este anonimato generalizado ha dejado a los ciudadanos sin instrumentos institucionales para identificar la actividad o inactividad de cada uno de sus representantes y los obliga a informarse por sus propios medios, lo cual es una gran responsabilidad para un pueblo, en su mayoría, con solo educación básica. Según un diagnóstico efectuado por el Barómetro de las Américas, (LAPOP, 2007, 9-11) el 40.7% de los colombianos tiene una idea difusa de la democracia y esto coincide con el nivel de educación.

De otro lado, es innegable que la Constitución Política de 1991 significó un gran avance en materia de descentralización y abrió un espacio para la creación de sinergias entre las diferentes entidades territoriales para producir estrategias de desarrollo local en articulación con las políticas del nivel central. Sin embargo, esta asociación no ha sido fácil y para su desarrollo no se han tenido en cuenta, de manera adecuada, la vocación productiva de los territorios ni los procesos económicos locales.

En parte, lo anterior se explica por las fuertes restricciones en los recursos humanos, físicos y económicos de las entidades territoriales, en contraste con lo que sucede en los casos exitosos de

Europa. La mayoría de municipios del país, especialmente los de las zonas rurales, disponen de recursos propios muy débiles que no les permiten contar con los recursos adecuados para la planeación articulada. Además, sus ingresos propios dependen, principalmente, de impuestos como el predial y los de industria y comercio, que son poco dinámicos en las zonas rurales, por lo que su autonomía se relativiza al depender económicamente, casi que exclusivamente, de las transferencias de la Nación condicionadas a políticas específicas (educación, salud, acueducto, etc.)

Por esta razón, aunque en muchos territorios del país existen elementos identitarios para explotar, así como disposiciones legales y políticas sectoriales específicas en materias como agricultura, cultura, turismo, comercio y propiedad intelectual que abren espacios para el desarrollo territorial a partir de la identidad cultural, estas no se han focalizado, articulado ni aplicado adecuadamente.

Pero, más allá del sistema político, del sistema electoral y de las restricciones presupuestales, es la voluntad política de los gobernantes del orden central lo que se ha constituido en un freno para alcanzar la utopía del Estado social del derecho y del desarrollo a partir de la identidad cultural. Si bien es cierto que diversos movimientos sociales, reflejo de una ciudadanía compleja, dieron origen a los principios, derechos, deberes y fines de la Carta Política de

1991, estos dejaron en manos de las viejas estructuras políticas, celosas del poder, su concreción.

Para estas, el concepto de Nación no ha dejado de ser un proyecto estatal más que social que reconoce, interpreta y articula lo particular para construir la unidad a partir de la diversidad. Parece todavía que la “razón de Estado” reina y las comunidades políticas y las identidades locales y regionales se siguen manipulando para dar legitimidad a los proyectos nacionales, impulsados por las tradicionales élites, como el caso de Colombia es Pasión.

Parece que las autoridades estatales del nivel central no han querido comprender la nueva dinámica global, sobre todo por la amenaza que esta representa para su soberanía. De la misma manera, las élites gubernamentales se resisten a reconocer las características y particularidades identitarias porque ven en estas una amenaza al control de su poder político y económico. “En el caso de América Latina, la tendencia a establecer una relación de identidad entre sociedad, nación y cultura se ha constituido en una fuente para el establecimiento y fortalecimiento de un orden político centrado en la figura de los Estados Nación” (Bolívar, 2001).

En este contexto, generalmente las identidades culturales son reconocidas pero reivindicadas y absorbidas por los Estados como una parte de su proyecto de Nación (Barbero, 2001) y,

en consecuencia, poco a poco pierden su especificidad al interior del Estado, pero conservan una particularidad hacia afuera que permite, especialmente a los sectores hegemónicos burgueses, en el marco del proyecto nacional, aprovecharlas.

Este mismo temor a la pérdida del control político y económico se refleja en los procesos de integración, los que se han definido por su carácter eminentemente gubernamental, que se niegan a evolucionar con la construcción de instituciones supranacionales.

Por esta razón, ningún análisis sobre el desarrollo en la región puede sacrificar el estudio de los símbolos y referentes nacionales como elementos fundamentales de las estructuras políticas. En América Latina, incluida Colombia, los pocos casos de desarrollo territorial, a partir de la identidad cultural, han sido en su mayoría de generación espontánea y promovidos por organismos de cooperación para el desarrollo, por organismos no gubernamentales, universidades, organizaciones de productores y centros de investigación, y no por los gobiernos locales, mientras que en Europa ha sido al contrario, han contado con una fuerte participación de las instituciones locales, nacionales y regionales.

De esta manera, se puede concluir que debido a este temor se perpetúan en Colombia como limitantes para el desarrollo territorial a partir de la

identidad cultural, la falta de políticas coordinadas, la poca articulación entre los diferentes niveles y organismos públicos, la falta de recurso humano competente, las pocas opciones de crédito y financiación, el limitado desarrollo tecnológico y su escasa articulación con los territorios, el limitado apoyo técnico, la falta de información de los bienes y servicios territoriales, el difícil acceso a los territorios y su escasa representación y capacidad de negociación, entre otros.

La redefinición de los roles de Estado, las nuevas exigencias del mercado global, la agudización de los desequilibrios socio-económicos, entre otros fenómenos de la era global, imponen a los gobiernos el desafío de definir y gerenciar un camino propio para su desarrollo integral. “Un

desarrollo sobre los planos cultural, político, económico y científico-tecnológico como propiedad emergente de un sistema territorial que posee un importante stock de capitales intangibles, articulados y reforzados por un capital sinérgico” (Boisier, 2005).

Se debe, entonces, realizar un gran esfuerzo para romper el paradigma del Estado -Nación y lograr como ciudadanos activos y copartícipes del desarrollo desde los distintos sectores, incidir en las esferas de gobierno para articular mejor las políticas y hacerlas más pertinentes con el modelo de Estado propuesto en la Constitución. El camino está abierto, las bases están sentadas, se puede decir que sólo falta construir el andamiaje.

3. REFERENCIAS

Albuquerque, F. (1999). *Manual del agente de desarrollo local*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

_____. (2001). *La importancia del desarrollo económico local*. En Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Rosario: Editorial Homo Sapiens.

_____. (2004). *Desarrollo Económico Local y descentralización en América Latina*. Revista Cepal, (82), 16.

Barbero, J. (2001). *Imaginarios de Nación*. Ministerio de Cultura.

Benedetto, A. (2007). *Valorización de la identidad territorial, políticas públicas y estrategias de desarrollo territorial en los países del Mercosur*. En Territorios con Identidad Cultural. Perspectivas desde América Latina y la Unión Europea. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.p.139-166.

Boisier, S. (2001). *Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?* En Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Rosario: Editorial Homo Sapiens.p. 22.

_____. (2005). *Un ensayo epistemológico y axiológico sobre gestión del desarrollo territorial: conocimiento y valores*. Santiago de Chile.

_____. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? . Revista de la CEPAL (86).p. 47-62.

Bolívar, I. (2001). *Nación y sociedad Contemporánea*. Ministerio de Cultura.

Bouttier, N. (1996). *Décentralisation et développement local quels projets pour les territoires? Dossier de Grain de Sel* (2).

CEPAL. (1994). *Le Régionalisme Ouvert dans l'Amérique Latine et le Caraïbe: La Intégration Économique au Service de la Transformation Productive avec Équité*.

_____. (1990). *Transformation Productive avec Équité*.

_____. (1991). *Le Développement Soutenable : transformation productive, équité et environnement*.

Häberle, P. (2001). *El Estado Constitucional en la Perspectiva de la Evolución Histórica*. Métodos de su Comprensión Científica, Caracterización de sus Contenidos Esenciales. En *El Estado Constitucional*. México D.F. U.A. de México. p.295-301.

Ibáñez J.E. (2002). *Colombia: Un Estado en reforma permanente*. En *Opera*. Universidad Externado de Colombia. p.5-22.

LAPOP. (2007). *Cultura Política de la Democracia en Colombia*. Universidad de los Andes. LAPOP. Centro de las Américas.

Ministerio de Cultura (2001). Plan Nacional de Cultura 2001-2010. Recuperado de www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs.../cultura/pnc-2001-2010.doc.

Ruiz-Rico, (2005). *Introducción Metodológica sobre el Estudio de la Cultura por el Derecho Constitucional*. Constitución y Cultura: Retos del Derecho Constitucional en el siglo XXI. Jornadas Celebradas en la Universidad Internacional de Andalucía Sede Antonio Machado. Ed. Valencia. p. 9-32.

Salazar Benítez, O. (2005). *El Derecho a la Identidad Cultural como Elemento Esencial de una Ciudadanía Compleja*. Constitución y Cultura. Retos del Derecho Constitucional en el siglo XXI: Jornadas Celebradas en la Universidad Internacional de Andalucía Sede Antonio Machado. Ed. Valencia. p.207-241.

Saraceno, E. (2007). Políticas rurales de la Unión Europea y proyectos territoriales de identidad cultural. Territorios con Identidad Cultural. Perspectivas desde América Latina y la Unión Europea. Bogotá:, Universidad Externado de Colombia, RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural: , 167-190.

Soto, D. (2003). La Descentralización en Colombia: Centralismo o Autonomía. En *Revista Opera*. Universidad Externado de Colombia. p.133-152.

Soto, D., et al (2009). *San Basilio de Palenque, Colombia: Cultura presente, territorio ausente*. En *El Valor del Patrimonio Cultural*. Santiago de Chile. RIMIPS, Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural.

Soto, D., Vargas, J. (2007). *Valorización de la identidad territorial, políticas públicas y estrategias de desarrollo territorial en los países de la Comunidad Andina*. En *Territorios con Identidad Cultural. Perspectivas desde América Latina y la Unión Europea*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rura. p.109-138.

COLOMBIA'S RURAL DEVELOPMENT CONUNDRUM: HOW STRATEGIC MANAGEMENT CAN PRODUCE REAL ALTERNATIVES FOR THE 21st CENTURY

FECHA DE RECEPCIÓN:
FECHA DE APROBACIÓN:
Pp. 31-48.

Por:
Carlos Largacha-Martínez

Abstract

A Colombian president stated one time that the rural sector is more than only agriculture, peace resides there. The urban-rural dialectic is alive in Colombia. The establishment continues to believe that through “modernizing” activities, solutions will come, which means that an efficient urbanization and industrialization will provide the necessary taxes for the future rural sector development. Colombia’s rural sector subsists in a double jeopardy situation. On one hand, is seeing as a violent space in Colombia, as a threat. On the other side, is looked upon, left aside to only some traditional hacendados and some oil companies. The Agricultural Ministry is a typical bureaucratic position, “una corbata”. The rural sector is nor relevant when dealing with Colombia’s crisis solutions. Do not seeing the rural sector weight in Colombia’s situation is also a threat, another one. Because in the long-run the threat is real, and consequently, the alternatives for solutions are not taken seriously or seen as irrelevant—the transmlenio is more important, of course!. This “Rural Development Conundrum” is analyzed in this paper, looking for the structural and cultural “causes”. Pierre Bourdieu’s cultural-structuralism is used, showing that past structures, natural or artificial, as well as culture—pattern of behavior—present in 19th century Colombia, are strongly relevant in order to understand contemporary Colombia, to say, institutions and the State. Aware of this cultural-structuralism, some alternatives are proposed with some illustrative examples, using not only the same methodological approach but also giving similar weight to cultural and/or economic alternatives, in order to avoid repeating the same mistake: a unilinear view of development that would add more momentum to the double jeopardy and the conundrum.

Key words

Regional/Rural Management, Colombia, Strategic Thinking.

PhD. University of Miami in Interdisciplinary Studies (Estudios internacionales);
Magister University of Miami, College of Arts and Sciences; pregrado Universidad
de Los Andes en Ingeniería Industrial.

Resumen

Un presidente colombiano dijo alguna vez que el sector rural es más que sólo la agricultura y que la paz reside allí. La dialéctica urbano-rural está viva en Colombia. El Estado sigue creyendo que al “modernizar” las actividades, las soluciones vendrán, lo que significa que la urbanización y la industrialización eficiente proporcionarán los impuestos necesarios para el futuro desarrollo del sector rural. El sector rural en Colombia, subsiste en una situación de doble riesgo; por un lado, es ver como un espacio violento en el país, es una amenaza y por otro, como este dejó de lado a algunos hacendados tradicionales y algunas compañías petroleras.

El Ministerio de Agricultura es una típica posición burocrática, “una corbata”. El sector rural es irrelevante cuando se trata de plantear soluciones ante la crisis de Colombia. No ver el peso del sector rural en la situación colombiana es también una amenaza, debido a que a largo plazo será real. En consecuencia, las alternativas de solución no son tomadas en serio o son vistas como irrelevantes (por supuesto, ¡Transmilenio es más importante!). Aquí se analiza este “enigmático desarrollo rural”, en busca de las causas estructurales y culturales.

Se emplea el estructuralismo cultural de Pierre Bourdieu, para demostrar que las estructuras anteriores, naturales o artificiales, así como la cultura de patrones de comportamiento presentes en el Siglo XIX de Colombia, son muy relevantes para entender a esta nación contemporánea, es decir, las instituciones y el Estado. Conscientes de este estructuralismo cultural, se proponen algunas alternativas con ejemplos ilustrativos, utilizando no sólo el mismo enfoque metodológico sino también, dando un peso similar a las alternativas culturales y/o económicas con el fin de evitar que se repita el mismo error: una visión unilineal del desarrollo que impulsa tanto a lo juzgado como al enigma.

Palabras clave

Sector rural, urbano-rural, estructuralismo cultural.

INTRODUCTION

Colombia, the southwestern country of South America, the corner, is one of the biggest countries in Latin America in both terms of geographical extension and population. Its geographical extension has potentialities in terms of biodiversity, climates, and fertility. However, even though it is one of the more advanced Latin American countries in terms of technological developments-banking, media-, of urban geographical and inhabitant dispersion, and of civil rights' constitution, it has a rural sector highly stratified-social and economical-and far from being connected to the country as a whole, and to the urban 21st century's stance.

The rural sector in Colombia-one of the highest in terms of percentage population at the beginning of the 20th century in Latin America and now one of the smallest at the beginning of the 21st century-mirrors Colombia's history, culturally, socially, economically, and structurally. Its disconnection from the country as a whole can be seen in the contrasting rates of violence, security, health, education, population growth, legal system, and "development"-among others- a disconnection between the urban and the rural sectors. It is the same country but with several nations inside. Nonetheless, patriotismo is very high, an ambivalence proper of Colombians and highly relevant to understand the rural sector in contemporary terms.

Within this introductory framework is that the rural development in Colombia has been experienced: stratification and discreteness. As if it was part of a different reality, in a different dimension. A part of the whole but not immanent to it. Stratification, therefore, has to be understood in a broader sense, it is immersed in a regional stratification within the urban-rural stratification. The problem of the rural development in Colombia starts here, or it is affected by these forces, in which regionalism is an outcome. This paper deals with the Rural Development Conundrum (RDC) in Colombia. Also, part of the goal of this paper is to disentangle the present urban-rural dialectic in Colombia, in analytical terms, though.

The unbalanced outcome of Colombia's reality, reaching anarchy proportions, is obviously shaping, with social scars, the rural daily lives. Some scholars believe that this is 'the end of history' for the RDC, that there is no 'light at the end of the tunnel'. The purpose of this paper is, after acknowledging, analyzing and understanding the RDC, to show some alternatives to the rural development for Colombia. The alternatives are shown in both analytical and illustrative terms, so both the causes of the RDC are unveiled and examples drawn are in consonance with the factors. The illustrative examples, stated briefly, should respond to the RDC in a convincing way.

This paper contains three parts. The first deals with the key features to understand the RDC, showing the background and historical context of those facets. It shows the contemporary outcomes produced by this past upbringing, being highly aware of the relevance of depicting an internal logic between the former and the latter links of this part. In the second part, the alternatives are presented within strategic management approaches (Senge, 2005), where the framework of analysis is explained as well as the main strategy on which the alternatives are based and that correspond to the analytical tools applied in this paper. The last and third part is a conclusion, where everything portrayed here flows into an ending. Before presenting the parts of the document, it is important to present a brief sketch of Colombia's key history events and to emphasize the methodological approach developed in this paper.

1. Methodological Approach

Historical approaches make present the past. How much weight must be stressed in a methodological analysis is an unanswerable question. Nonetheless, being aware of historical forces is a must, in any analytical study of Colombia. There are different possibilities to assess reality, and today there exist several debates between them, as much in the epistemological realm as in the methodological one. In

the former, some scholars believe that the dualistic debate is over, because of today's acceptance and reliance on disciplines as neo-positivism (Popper), post-modernism (Lyotard, Foucault), and/or quantum (Heelan, Morales), among others. However, as is summarized later, the debate is over only in the analytical or idealized realm, not in the experienced and real world. In the latter, among the several currents to study the world, four are considered relevant here: the structuralist, Institutionalist, cultural-ideological, and patterns of war. In one way or the other, all are inter-related and no one by itself can explain the 'big-picture' of Colombia's RDC. However, if the approach is a historical one, it must be chosen one that is consequent to this framework. Two things have existed always in any society: natural structures and culture. When culture evolved, some 'artificial structures' were created, as the market, the legal system, and social stratification. Some scholars believed that institutional arrangements can be classified as bureaucratized structures. For this paper, the approach is a cultural-structuralist, since they are immanent to human development and societies. All other approaches start from here. There can be no way to study a social group without taking into account both sources of reality-making-only if analytical / ideological constructs are set.

There is a scholar that has been able to harmonize or synthesize both

approaches in one, the structural and the cultural. Actually, Pierre Bourdieu is related as a cultural structuralist. A revision of his ideas are relevant at this juncture. These structures generate certain habits, preferences, which are socially constructed (Bourdieu & Wacquant, 1994:126), which have their own inertia (130), which can't be limited. The temporary dialectic that Bourdieu & Wacquant present is between the structures and the collective and individual history of the agent that they create, recreate and help to auto-generate (123). Social reality exists, therefore, in what Bourdieu & Wacquant call fields and habits, to say in the field of reference of which is being talked about (culture or fields) and where the intentionality, praxis, or contextualized agency (habits or way of being) (127) react or act. On the other hand, Bourdieu & Wacquant argue that "the individual is always, whether he likes it or not, trapped-save the extent that he becomes aware of it- 'within the limits of his brain,' as Marx said, that is, within the limits of the system of categories he owes to his upbringing and training" (126). These mental structures should become a starting point to reach the multiple Colombian realities.

It must be understood that the idea of habit opens the structures, to say, it liberates human beings of their oppression, but not of the conscience of their existence. It is very important to be able to distinguish between the

closed and the open when analyzing the acts and history of Colombia. It must be done within the fields of each one of its' countries, its' regions, its' cultures, its' realities, never with borrowed models. A definite structural element in the method of analysis is clearly depicted in the following phrase of Bourdieu & Wacquant: "Habitus is what you have to posit to account for the fact that, without being rational, social agents are reasonable—and this is what make sociology possible." (129) "The structure of the field ... can produce diametrically opposed conducts due to the transformation of the situation in which they operate" (Bourdieu & Wacquant, 135), which indicates that in the field, the context, the culture, must be understood as a mean and not an end in itself, where past and present interact and become one. Each mean, each reality will produce different results depending on the when, since when and until when. In other words "social agents are the product of history" (Bourdieu & Wacquant, 136). But historical facts are not merely the result of other facts which cause them, but the singular will, capable of governing their fatality inside certain limits" (Paz, 2000,79).

In a culture like Colombia's, which passionately lives a dialectic between the material (modernism) and the anti-material (tradition and transcendences) it is not easy, impossible to say the least, to find the essence. It can be known with certainty in what way culture

(field), identity, way of being (habits) and intentionality (interest) respond and interact to modernizing forces. It is not feasible either, to establish the limits of action of past inertias and the force that history has on Colombia's present.

Two annotations are relevant at this juncture. First, that the core of the paper is focused on showing the realities of the RDC in both areas, the natural/

artificial structures and the cultural/ ideological. Likewise, the alternatives drawn are focused to solve, attack, and/ or disseminate the cultural-structural forces. Second, that the framework in which the alternatives are theoretically-empirically posed rejects the unilinear evolutionary 'western' view, by which the metaphysics of the market -an artificial structure- is possible. Therefore, economic and cultural realities are equally weighted, and any type of hierarchy among them is left aside.

2. BACKGROUND AND OUTCOMES OF THE RDC IN COLOMBIA

Before looking in detail at the structural and cultural forces that affected Colombia's reality, it is important to introduce the main concepts/elements that are considered relevant in each category. Structural conditionings can start with geography—climate, borders, sea access, latitudinal and longitudinal position, and mountainous system. Besides this natural structure, there are some socially constructed elements such as the insertion into the world market, global stratification, and commercialization patterns. Within each country could be found patterns of land tenure, frontier lands circumstances, social stratification, and patterns of income redistribution. Cultural conditionings can start with race and ethnic relations—white majority, miscegenation occurrence,

elite labeling, and ethnic population's percentage. Obviously, values, attitudes, and beliefs of the dominant class or group are paramount in this approach. Besides, inherited hatreds, abolengo, form of governance, status quo maintenance, religious presence, and cultural/ educational isolation. The inability of the state, a weak state, is part of the ideological forces because factions within political parties are analyzed. Finally, it is important to highlight that "any theory that tells us that what we have is what we must have is ideological" (Poster, 1986). The next paragraphs detail those present in Colombia's history that help explain, from a cultural structuralist approach, the RDC.

2.1 Structural Background

The correlation between a loosely cultural Colombia and geography is not fiction, and it is worth exploring. Throughout this study, geography is a structural variable highly relevant in explaining the Colombian reality, even culture. This is a thesis that has been exposed by other scholars (Zamosc, 1986,7; Bushnell, 1993,1; Safford & Palacios, 2002,ix). Analyzing Colombia without taking into account its regionalism and its impact on rural development is mistaken, since “regions developed distinct racial and cultural profiles” (Safford & Palacios, 2002,7), and “no one geographic feature has so molded the history of Colombia as the Andes” (Bushnell, 1993,1). It seems that the Andes and Colombian culture are immanent to what we are, therefore we would be able to explain why we are at this juncture today. This is the main thesis of this paper, as was argued before, that the cultural structuralism present in Colombia is strong enough to explain several behaviors, attitudes, and correlations that shaped and are shaping Colombia’s anarchy.

In order to show the natural and artificial structures present in Colombia, a review of some scholars will be done in the next lines, portraying each one’s ideas at a time. The logic of their arguments will be depicted in a causal way, searching for sequenciality of occurrence. Safford & Palacios (2002), for example, argue that geography

created physical barriers between towns, which were extremely difficult to surpass only until roads, trains and navigability through the Magdalena river was viable. All these meant that the whole 19th century, Colombia was a loosely country, and in a way each region was looking for their own ‘development’. This produced, Safford and Palacios (2002) state, an ‘economic determinism’ in each one of the regions in Colombia, that would start becoming less loose because of coffee and communications. Existing for more than 100 years with this reality created deep cultural roots of regionalism and the idea that the benefits of a centralized power did not outweigh the present status quo. The result, according to S&P, is that different idiosyncratic cultural and political worldviews were created, or were made part of each region’s culture. A regionalist behavior was present at the beginning of the 20th century. Colombia, therefore, was not only fighting for being ‘developed’, it was also struggling to break away from this regionalist attitude. Almost 100 years later, the geographical structuralism of S&P is still alive when Colombia’s reality is analyzed: no long-term solutions, and everyone thinks that they hold the ‘right’ solution, to say, anarchy. Bourdieu is suitable here, therefore. A clear link from structures -big (geography) or small (attitudes)- can be made to understand today Colombia’s institutions: army, trade, judicial system. Maybe the Church is, on the surface, the only institution that is united.

From the geographic structuralism of S&P it is possible to jump to a sequel: pattern of land tenure. This idea is argued by Kalmanovitz, Fals-Borda, Zamosc, Molano, among others. Similarly to the last paragraph, land tenure patterns have a structural side -latifundios and market exploitation- and a cultural side- power abuse, wealth maintenance, social stratification, and repressive attitude. Colombia is among the Latin American countries that belong to 'late developers', which means that Colombia 'enters' the global market later than, to say, Argentina, Chile, or Mexico. S&P argue that because of transportation costs and the Spaniards imagery of Colombia as mainly a gold-producer, trade regulations were narrowed. Later on, only until coffee production sprouts, is that 'development' appears in Colombian economic history, roughly 1920's (Kalmanovitz, 1994). Then, from independence until coffee 'industrialization', land tenure was almost the only and the most respected sign of wealth. This was the critical factor in the social stratification present in that longer period of history, reinforced by a regionalist world-view. Also, since banking did not exist until the 20th century (Ibid.), land was perceived and 'used' as a parallel banking system, reinforcing the already big-states pattern-latifundio (Fals-Borda, 1968). The vicious circle grew until coffee expansion, since the only existing investment was 'land', which slowed even more the capital

accumulation needed to Colombia's development (Ibid.).

A rigid land tenure pattern was the outcome in the 20th century, and became a cultural trait, the landowner and the peon, dominance and submission. Hacendado-lifestyle was part of the cultural-structuralism that Bourdieu refers to. Breaking away more than a century of that reality was a hard task, and Colombians did not pass that exam. La Violencia is the outcome of that historical test. Within this reality and the population growth experienced at the beginning of the 20th century, the land tenure pattern received more pressure: agricultural saturation (Fals-Borda, 1968), and frontier lands / colonization (Zamosc, 1986; Molano, 1994). The dichotomy was borne, landlord path and peasant path (Zamosc, 1986), and the "sub-state" as well. The "sub-state" are those regions where colonization occurs and there is no landlord re-colonization (Molano, 1994), therefore the State, as introduced in the abstract of this paper, does not exist in those regions, what is called "el abandono del estado". Structural conditionings pave the way to the dichotomy and the sub-states. Today's Colombia is embedded in this conundrum, the rural development that struggles with the minifundio, the forgotten villages-as Bojayá, and the desplazados. Where there is a sub-state, a vacuum is produced and is easily filled with anarchical sub-states, to say, mafias, guerrillas, or paramilitaries.

As is shown later, rural development projects in the last 50 years in Colombia have been unable to foresee this outcome, neither been able to break the structural conditionings. Therefore, their programs were “pañi-tos de agua tibia”. INCORA, IDEMA, ICA, INAT, HIMAT, INDERENA, and all the Agricultural Secretaries were fighting against a big evil, the dialectic of landowners vs. smallholders. Landowners did not want to industrialize their wealth -a cultural inherited trait, as just explained- therefore rural development was only focus on smallholders. Loss of time. De-linked from market channels.

2.2 Cultural/Ideological Background

In order to have a logical explanation of the “causes” of RDC in Colombia, structural and cultural conditionings have been analytically separated, knowing that this is impossible, as stated before, and that are immanent to understand any society’s growth. Some cultural conditionings were sketched in the last part, however in the next paragraphs emphasis on other cultural traits is presented. Ideas are the seed for innovations. Once ideas are broadly held they become part of the culture, and if those ideas support some kind of domination, then they are ideologies. Therefore, ideologies are part of cultural conditionings. Similarly to the latter part, some scholar’s arguments are shown here to highlight some relevant

cultural-ideological conditionings of the RDC in Colombia.

Where to start analyzing our culture? Where to end and jump to Institutional/structuralist approaches only? Difficult task. Nonetheless, one can start acknowledging that we have a mestizo culture, which by the way is a self-perpetuating one because of the regionalism, already explained. Carlos Fuentes’s (2000) arguments in his book “El Espejo Enterrado” are valid. He states that “España nos abraza a todos [los latinoamericanos]. ... La España que llegó al Nuevo Mundo en los barcos de los descubridores y conquistadores nos dio, por lo menos, la mitad de nuestro ser” (21-22). One of the traits inherited from Spain was their Catholicism and their catechesis, which was based on faith, “lo cual significa que debemos creer, aunque no comprendamos” (Fuentes, 2000,35). The reverence to the faith, to the Catholic, is part of our culture, and it melted with the mythical and mystic indigenous beliefs in order to produce an acceptance of the supernatural and an adoration to the rituals. Another americanist, Germán Arciniégas (1989), states in his book “El Continente de Siete Colores” that “El bautismo, la misa, la iglesia, las imágenes, las campanas, las fiestas, las oraciones, los nuevos principios sobre el bien y el mal, el cielo y el infierno, la idea del crucificado, la Virgen y los santos, la constitución de la familia, cambiaron la base y el tono general de la vida. ... Del indio que hallaron en

América los misioneros se han dejado noticias muy elogiosas en cuanto a su honradez, su limpieza, su inocencia.” (43-44).

This is extremely relevant. In all the sources cited in this paper there is not one that doesn't posit a lot of influence in the Roman Catholic Church and their backwardness. Some scholars disagree with this idea with the argument that France is catholic, or that Antioqueños are extremely catholic and today have the biggest corporate emporium. This position rejects Bourdieu's cultural-structuralist approach. The past becomes part of the present. Colombia's Church influence of today is totally different from the one of the colonial or the 19th century, but that does not mean that is not relevant to understand Colombia's reality and the RDC. As stated, what is its actual weight is the key question. However, it is near the unanswerable area. A simple question to “end” this debate: should the boyacos be as traditional, conservative, and catholic if in Boyacá there had been found huge quantities of gold as in Antioquia? The dialectic of structural and cultural forces is a fact.

Passivity and resignation is an outcome of church backwardness and Indian humility (S&P, 2002). The message is not that all Colombians are passive, but that this attitude interacts with structural forces, and helps to explain Colombia's late development because of landlord commercial passivity. Nothing more

traditional than a milkman from the Sabana de Bogotá, model 2002. The alternatives part must take this into account, must be able to unveil cultural traits of peasants, landowner, cattlemen, guilds, and so forth, to have legitimacy. Complementing these ideas, Bushnell (1993) argues that church presence is vital to understand Colombia, and also the ethnic and regional flux and the mixture that produced ideological forces in each region. Therefore, today Colombia has different cultures and each are part of the RDC. Developing a rural project in the Atlantic coast would be totally different than doing so in Nariño. This is the point.

Kalmanovitz (1994) on the other hand, sees the Church and the Conservatives as an alliance for social control that want to maintain a status quo highly profitable for them in several aspects -gender, social, and institutional stratification. Similarly, Fals-Borda (1968) states that a recurrent cultural and educational isolation by the dominant forces in Colombia, besides a non-secularization church catechesis stances produced a strongly held machismo, all of these leading to passivity and resignation as a way of life. Just until liberals in the 1920's started showing different paths of development, helped by a crude industrialization, urbanization and the influence of the radio, was that Colombia's culture started to change. However, we still seeing the lack of 100 years of cultural repression. Moral of the story: Colombians are homos-

rationalis, which means that are driven by opportunities, real ones, but are cautious, which means that before starting something they have already thought what would happen to them or their family, or if this does not work. Education and cosmopolitization of life are changing the world-view of Colombians. That explained why Mockus got elected the first time. That would never had happened in Medellín, Barranquilla, or Pasto -that after taking off his pants in front of an audience, he became the mayor of Bogotá. All these traits are captured by Alfredo Molano's (1994) arguments in which he states that peasant cultural traits and land fertility help explain the rate of collective action.

More than 100 years of cultural hibernation help explain two things in Colombia, and hopefully, in the RDC. First, the deep traits and their difficulty to be changed. Second, a contrasting one, that after the valve was loosened the reaction was harder. Is like a paradox, actually is an ambivalence, typical of Colombia's reality, where coexistence of two opposed feelings¹ is immanent to Colombians. Octavio Paz states that "proyecto y utopía son inseparables del pensamiento hispanoamericano" (2000,130). The Celtiberian Spain was the existence of two currents, almost of two worlds in a single region. On

one hand the Iberian, workers of the soil, villagers, lovers of the nature, but "back to the sea" (Fuentes, 2000: 44), tradicionalistas and regionalistas. On the other side, the Mediterranean, prone to the risk, searchers of extremes, passionate for the stranger, for the Mare Ignotum, by transcending the "end of the world" that Spain represented. Both tendencies melted, and they fused again with the natives of Colombia. We are of contrasts.

That is why this week a massacre occurred in the same region that our beauty queen was borne. This ought to be part of the alternative projects' strategies. However, how structures and culture fused together—above all the examples showed before? In ideologies. First, that the wealthy have the right to do what they want. Both parties are rightwing-led. Concomitantly, that the *leva* deserves what they have. A welfare redistributive state is out of the question. Second, anything near leftist ideology is seen as threatening. Third, regionalism and regional solidarity developed by the geographic-structuralism created an idea that all regions are equally important and relevant, which impedes develop only one project at a time-fashion way. Long-term planning is almost impossible, therefore, in a country with more than 10 regions and 40

¹ Apartes de la definición de ambivalencia (Diccionario de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua. XXI Edición. 1992).

million people². Fourth, the uselessness of a centralized state is changing after the National Front, but this cultural hibernation has been extremely long, more than 150 years. Results are clear: a weak army, a weak state, several sub-states, entrenched landowner path with a endless frontier land invasions, elitism backed up by *abolengo* and *gamonales* which received legitimation because of the passivity/humility attitude. Consequently, the family, the *gamonal*, and the town were above the state. Rules coming from the “state” are not seen as valid or ‘fair’. The credibility of the state was eroded and is part of our ideologies: corruption is the outcome. Last, but not least, the tacit assumption and acceptance of difference ‘stages of development’ correlated to different regions, without any sense of social responsibility or personal relevance.

Several examples of the reality of the cultural-structuralism present in Colombia were drawn. Their context, background, and some ‘inherited problems’ were highlighted as well. Within this panorama the RDC outcome can be understood better. The link between Bolívar giving huge extension of lands to military men, Church backwardness, land tenure pattern, elitism, and the myopic analysis of the rural dilemma and dichotomy -as part of the weak and “urbanized” state -should

be clear at this juncture. The conundrum is no joke. The next paragraphs show how rural development, and specifically agrarian reform, were conceived, structured, and developed in the last 50 years, and how they interacted with the structural and cultural conditionings presented.

2.3 RDC's Outcome: Strategic Thinking applied to Regional Management

At the beginning of the year 2002, the institution in charge of agrarian reform in Colombia INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Colombian Institute of Agrarian Reform) presented a book with some essays and history of its first 40 years of work. Making an oversimplification of all the relevant information and analysis provided in this book, it is important to highlight several things that serve as the start of this section. First, that the agrarian reform (AR) only redistributed less than 5% of the private-own lands (Balcázar, 2002:74), which in an international comparison appears as a failure (see Groppo, 2002). Second, a recurrent lack of political will in order to promote and develop a fully redistribution of big states (Mondragón, 2002: 55), since landlord elite has been always been present, and continues to

² I personally experienced this attitude when FEDEGAN-FNG started implementing slaughterhouses as a strategy of reducing intermediary costs. Once Jorge Visual talked about Villavicencio as the first Project, the other regions “screamed” about what they wanted. They couldn’t see in a 25 year fashion. Result: less profits that expected, more troubles than expected.

be, in lobbying the consecutive AR's laws. Third, a lack of creativity in how to implement an AR in Colombia that is reflected in the misunderstanding of the problem (see INCORA, 2002)—mistake vis-à-vis real needs: property vis-à-vis opportunities, manual labor vis-à-vis peasant empowerment, credit lines vis-à-vis long-term sustainability, market metaphysics vis-à-vis net present value (NPV) per hectare, punctual analysis vis-à-vis systemic analysis, and so forth—, and in the negative economic outcome of the *incorados* (peasants that actually received land from the INCORA) that on average received land at a US\$ 2,450 per redistributed hectare's government investment (Balcázar, 2002,75).

Agrarian Reform is not a long-term policy. Thus, “an agrarian issue exists when the economic, social, political, and cultural countryside relations are an impediment for development” (Grosso, 2002,79, f.t.). Similarly, for Leon Zamosc (1986,7) the outcome of the socioeconomic countryside structure—the landlord path vis-à-vis the peasant path or family agriculture—defines the agrarian issue, and “the way in which the agrarian question is resolved depends, in turn, upon a complex mix of historical, socioeconomic, and political factors unique to each country”.

This dichotomy is taken into account throughout this analysis, either as a landlord “re-colonization” vs. peasant “rights”, or as landlord path vis-à-vis

peasant path. Alfredo Molano (1994,28) points out the importance of this dichotomy, but stressing more another variable, time, correlated with land's quality and peasant organization—collective action. Molano (ibid) states that invariably this “re-colonization” will appear, but the pace of occurrence is what should be analyzed primarily. Other variables could be important, as roads and services, nonetheless, Molano (ibid) argues, the two mentioned are extremely salient. Therefore, in order to develop a systemic analysis it is important to have the quality of the land, and the cultural traits of the peasant as important variables. Colonization and re-colonization are important, not only because they give a hint in how structural barriers have grown historically and entrenched in Colombian society, but also because they have a high correlation with violence. As Catherine Legrand states, “the areas of recent colonization where viable commercial products are profitable and where property rights are not clearly defined, there are the more violent rural zones in today's Colombia” (1994,4).

At this point all the elements are at stage. Structural barriers, cultural behavioral patterns, and outcomes of both. In acknowledging these three elements a scholar could feel more comfortable to present alternatives for the RDC. The next paragraphs have the laudable task of presenting some ideas that can fit with Colombia's reality and solutions.

3. CONTEXTUALIZED ALTERNATIVES AND ILLUSTRATIVE PROJECTS

It is not part of this paper, to highlight and explain the epistemological debate of how knowledge is acquired. Nonetheless, as was stated at the beginning, a postmodern or humanistic stance is highly relevant when considering any type of social project, whether urban, rural, big, or small. Regional management requires this type of framework. Reality is today a globalized one, which means that the market and its invisible hand runs everything, even human lives. Some people do not agree with this vision, and Colombia's future should acknowledge this. To say, alternatives that give hope and light to the rural development conundrum should be alert of this. On one side, solving the immediate problem, or giving some light, and on the other, making spaces to solve the global problem: alienation. Both are present in this paper in a separate manner. Some projects should focus on the economic side, and others in the cultural one. The ultimate goal is to have both mixed in rural development alternatives.

Another foundation of the alternatives' approach is that cultural-structuralism is something that has to be seen in a positive way, that the strengths have to be exalted. Also, the weakness should be eroded, but without the idealistic hope of changing them in one day, as the Modernization Theory argues. If

“social agents are the product of history” (Bourdieu & Wacquant, 1994:136), then alternatives should be also the product of concurrent events, not of a miraculous one.

The cultural vis-à-vis economic stance plus the awareness of cultural and structural—artificial—traits and their inertia are both the pillars of this part. This means that the alternatives will not pursue to stop, by a drastic reform for example, the land structure, the desplazados, corruption, or helping the millions of poor people that live in the countryside. Besides idealistic, it will be contrary to Bourdieu's (1994) cultural-structuralism that states the cumulative process of learning and behavior. Therefore, the alternatives that are presented in the following paragraphs have a basic and big strategy: to act as a “cultural seed” that will change the RDC in 50 to 100 years. That does not mean that nothing palpable would be made in the next years. As one cooperated from Indupalma said: “to paint a house you have to start from one wall.” Also, alternatives must adapt to the culture and structures present, rejecting some a-priori changes.

RDC is part of a bigger problem: contemporary Colombia. Even though this paper does not deal with the big-picture of Colombia's riddle, it is

important to highlight briefly some major changes with which the alternatives portrayed in this paper would have a better terrain, a higher probability of success. All these alternatives, as stated, emerged after using strategic thinking (Senge, 2005) and standard regional/rural management approaches. These are:

- ♦ **Transitory Army Strengthening:** it means transitory because it will have to be paid by new taxes. It also means professionalization of the military men and a higher morale. This does not mean to put civilians as part of the monopoly of the use of force, which is a state function—although not in Colombia's reality. Neither means that war is the solution to Colombia's violence, and that peace process should end.
- ♦ **Transitory Land Reform:** even though today usefulness of an agrarian reform will not be as profitable, socially and structurally, there is a moral debt that Colombia has with its rural sector. It ought to be transitory and overarching. Transitoriness will not be stated in years but in percent of land expropriated and being part of a National Land Bank (NLB). The faster it is done, the quicker it ends.
- ♦ **Slow-down of the “abandonment of the state”:** particularly of the rural ‘state’. International cooperation funds plus a re-structuring of the oil royalties, and other sources, should become part of the NLB. The prioritization of these funds should be decided in a plebiscite, being aware of the regionalist cultural trait. A lot of leadership is needed in this idea.
- ♦ **Drug Legalization:** maybe the most utopian of these four changes. However it must be referred, at least. It will not be a global legalization, rather a link between medical and drug addiction centers throughout the world-California & Netherlands—to start developing the idea in Colombia and other producing countries that this path can have an end.

4. CONCLUSION

The basic foundation of all these projects is to make regions aware of the importance of ending the present urban-rural unbalance, the so-called double jeopardy. Also, that Colombians understand and value cultural differences and that each region can have a particular and idiosyncratic handling. Also, some colonos should have a new opportunity to be linked to national or international markets. Ifs(he) or them decide not to do it, a cultural approach has to be structured for them. However, the 'presence of the state' in these regions has also to be redefined and rethought, and expectations ought to be different. Colombia's rural sector must be a priority for all Colombians, because even though less than 30% of the population lives there, more than 70% of the soil is part of it as well as more than 50% of poverty is present. Moreover, the crude civil-rural conflict

is happening in these regions. Only through social, cultural, and economic development, made by time-designed RDP this reality can start to change. Today there are some lands that do not have high presence of landowners, neither high presence of anarchy, to say guerrillas, paramilitaries, or mafias. Those are the lands that should be part of the Land Stocks to start thinking in new social and rural projects.

Any project that take an a-priori stance of cultural change is condemned to failure. From a cultural-structuralist position, natural and artificial structures are taken into account, as well as cultural patterns, in order to develop RDP that interact with these realities and have positive outcomes. This paper has shown some theoretical, methodological, and practical stances that should be followed if the RDC in Colombia wants to present a different face for new generations to come.

5. REFERENCES

Arciniegas, G. (1989). *El Continente de los Siete Colores. Historia de la cultura en América Latina*. Aguilar, Comisión Quinto Centenario.

Balcázar V., A. (2001). *Acceso a tierras y disminución de la pobreza rural*. Essay in Colombia. Tierra y Paz. Experiencias y caminos para la Reforma Agraria. Alternativas para el siglo XXI, 1961-2001. INCORA.

Bejarano, J. (1977). *Colombia: Inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*. Fonade, Universidad Externado de Colombia.

Bourdieu, P.; Wacquant, J. (1994) *An Invitation to Reflexive Sociology*. The Chicago Workshop. p. 115-140.

Bushnell, D. (1993). *The making of modern Colombia: a nation in spite of itself*. University of California Press.

Fals-Borda, O. (1968). *Subversion y Cambio Social*. 2da.ed. Ediciones Tercer Mundo.

Fuentes, C. (2000). *El Espejo Enterrado*. Taurus Bolsillo.

Grosso, P. (2001). *Hacia una nueva visión de la reforma agraria en Latinoamérica. Essay in Colombia*. Tierra y Paz. Experiencias y caminos para la Reforma Agraria. Alternativas para el siglo XXI, 1961-2001. INCORA.

INCORA (2001). *Colombia. Tierra y Paz*. Experiencias y caminos para la Reforma Agraria. Alternativas para el siglo XXI, 1961-2001.

Kalmanovitz, S. (1994). *Economía y Nación*. Una breve historia de Colombia. 4a.ed. Tercer Mundo Editores.

Legrand, C.; Molano, A. et. al. (1994). *El Agro y la Cuestión Social*. Minagricultura 80 Años. Tercer Mundo Editores, Banco Ganadero, Caja Agraria, Vecol.

López-Alves, F. (2000). *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*. Duke University Press.

Mondragón, H. (2001). *¿Dónde está la falla y cómo remediarla? Essay in Colombia. Tierra y Paz*. Experiencias y caminos para la Reforma Agraria. Alternativas para el siglo XXI, 1961-2001. INCORA.

Paz, O. (2000). *El Laberinto de la Soledad*. México. Fondo de Cultura Económica.

Poster, M. (1986). *Critical Theory of the Family*. New York. The Seabury Press.

Safford, F.; Palacios, M. (2002). *Colombia. Fragmented land, divided society*. Oxford University Press.

Senge, P. (2005). *La Quinta Disciplina*. Buenos Aires, Argentina: Granica.

Zamosc, L. (1986). *The agrarian question and the peasant movement in Colombia: struggles of the National Peasant Association, 1967-1981*. New York: Cambridge University Press.

2

Reflexión y análisis



LA EXPERIENCIA DE LOS INMIGRANTES EXTRANJEROS DEL VIEJO CONTINENTE A LOS LLANOS DEL CASANARE A COMIENZOS DEL SIGLO XX

FECHA DE RECEPCIÓN: 20 de agosto.
FECHA DE APROBACIÓN: 4 de septiembre.
Pp. 51-70.

Por:
*Carlos Augusto Martínez**

Resumen

A comienzos del Siglo XX fue promovida la inmigración de extranjeros para poblar diferentes zonas de Colombia. Uno de los casos más interesantes se presentó en la región del Casanare, los Llanos Orientales colombianos. Allí, un reducido grupo de alemanes migró para crear diferentes actividades comerciales, entre ellas, la exportación de plumas de garzas, cueros, compraventa de semovientes, bienes inmuebles y contratación estatal. El presente artículo pretende dar a conocer estos aspectos, aún desconocidos de nuestra historia nacional.

Palabras clave

Inmigración, fomento empresarial, contratación estatal, comercio bilateral desarrollo territorial.

*Ph D. Universidad Pablo de Olavide en Pensamiento político, democracia y ciudadanía. Magister Universidad Pablo de Olavide Pensamiento Político, democracia y ciudadanía, Pregrado Universidad Industrial de Santander en Historia.

Abstract

At the beginning of the 20th century was promoted the immigration of foreigners to settle in different parts of Colombia. One of the most interesting cases arose in the region of the Llanos de Casanare in eastern Colombia. There a small group of Germans migrated to create different commercial activities as export of feathers of herons, leathers, sale of livestock, real estate, and government contracting. This article seeks to highlight these yet unknown aspects of our national history.

Key words

Immigration, Business Development, Government Contracting, Bilateral Trade Territorial Development.

Uno de los elementos preponderantes que ayudó a consolidar la simbiosis cultural de nuestra nacionalidad de comienzos del Siglo XX, fue el relacionado con la inmigración de extranjeros a Colombia y su asentamiento. La mayoría de extranjeros inmigrantes se amoldaron a la frase bíblica, que insinúa de manera sugestiva, “nadie es profeta en su tierra”. En Colombia, los extranjeros consiguieron ser parte de la estructura social de la nación, ampliando las redes de entramado social, que configuraron procesos económicos, especialmente aquellos ligados al comercio, logrando, incluso, en muchos casos, dinámicas de movilidad económica interestatal.

Hacia finales de los años sesenta de la segunda mitad del Siglo XIX, en una carta de fecha 15 de octubre de 1868, una premisa realizada por el alemán Alphons Stübel, recorrería los corrillos de las importantes salas de junta de la ciudad de Bogotá. Tras un largo viaje por los Llanos del Meta y Casanare, el extranjero, de manera ambiciosa, afirmó que “los Llanos de San Martín y el Casanare tienen para el comercio un gran futuro y especialmente Bogotá ganará extraordinariamente, a través de una conexión con el río Meta que es mucho más adecuado para el transporte fluvial que el río Magdalena.” (Gómez, 1995). Era en realidad una halagüeña promesa de tiempos mejores o, simplemente, la retórica del viajero que obnubilado por el paisaje casi virgen

de las sabanas de los Llanos, elaboraba esta mágica expresión.

Para el caso de Casanare en el Oriente colombiano y contrario a lo que propuso el presbítero Federico Aguilar en su libro, Colombia en Presencia de las Repúblicas Hispanoamericanas, publicado en 1884, cuando relató: “... nada diré de los dilatadísimos Llanos que poseemos al oriente, pues los tendremos todavía por muchos años incultos y despoblados...”, los Llanos tuvieron la menguada posibilidad de conocer a los extranjeros y comprender que sus aportes ayudarían a construir nación en estas alejadas tierras del territorio central de Colombia. Sus contribuciones fueron fundamentales en la construcción de los procesos administrativos, especialmente en los referentes a la contratación estatal, fomento empresarial y comercio bilateral con Venezuela, entre otros.

Desde esta perspectiva, encontramos que los alemanes realizaron una labor poco conocida, pero vital en el actual departamento de Casanare. Su génesis se remonta al 19 de abril de 1907, cuando ante el Notario Público de la ciudad de Orocué y teniendo como testigos a Rafael María Carrizosa y Aurelio Acosta, se presentaron los señores Walter Cornelius, quien para el momento contaba con la edad de treinta años y Federico Speidel, comerciantes, vecinos de dicha ciudad, con capitales

provenientes de Venezuela, para conformar una sociedad colectiva de comercio, llamada: *Cornelius & Speidel*.

El valor inicial de la conformación por parte de los socios fue de 20 mil pesos oro, representados en mercancías extranjeras y productos del país. Adicional a ello, la sociedad comercial consolidaría sus esfuerzos de lucro a partir de la compra y exportación de productos de Colombia, importación de mercancías provenientes de Europa a través de Venezuela, compra venta de efectos públicos y de comercio, bienes raíces y semovientes, entre otras. Su domicilio principal quedaría consignado en Orocué. (Archivo Notarial de Orocué, folio 30, Tomo1, índice 1903-1907)¹.

La intención de esta pareja de inmigrantes alemanes se consolidó en su anhelo de exportar de una manera diferente teniendo en cuenta lo propuesto siete años antes de la constitución de la sociedad comercial en Orocué², cuando el francés Georges Brisson recomendó a los colombianos, respecto a los preparativos de la Exposición

Industrial de París de 1900: “Europa no necesita de guacas ni de flechas de los indios ni de culebras en frascos ni de pieles de tigres; estos objetos son muy interesantes para un Museo, pero no sirven para una Exposición Industrial, Comercial y Agrícola; y, precisamente, nos debemos proponer mostrar al extranjero europeo, en general tan celosamente ignorante tocante a estas tierras que aquí no habitamos entre tigres ni culebras y que no llevamos plumas en la cabeza sino que estas las llevan las señoras en sus sombreros...” (Langebaek Rueda, 2009).

La consolidación de la Sociedad de *Cornelius & Speidel* no sólo se limitó a las transacciones comerciales y mucho menos a exportar arcos y flechas. Ante Juan Antonio Gorrín, como Notario de Orocué, la persona jurídica anteriormente creada le confiere poder al francés Antonio Jouvé para que los represente ante el Ministerio de Obras Públicas del Estado colombiano en Bogotá, para iniciar el proceso que permitiera la explotación de bosques nacionales en el territorio del Meta sobre la banda derecha del río del mismo

¹ En el Archivo de Instrumentos Públicos de Orocué, se ratifica la constitución de la sociedad de Cornelius & Speidel.

² Roberto Franco en el texto: *Historia de Orocué* señala que respecto al significado del término Orocué hay dos versiones que, aunque son evidentes, parecen ser las más acertadas: la primera es de un viejo patriarca de Orocué, Don Héctor Riobueno, quien afirma que el vocablo es yaruro y quiere decir: lugar para pescar, y el segundo, de la indígena Sáliva, Carmelita Chamarraví, quien afirmó que significaba: lugar de descanso, lugar para pescar. Sin embargo existe otro documento que propone otra posibilidad de análisis: el nombre Orocué es sin duda alguna un vocablo en lengua saliva. No obstante, un hecho que ratifica su uso desde antes de 1850, apareció en la descripción del río Meta que realizó M. Palacio Faxar en su libro: *Description of the River Meta*, publicado en agosto 16 de 1816. En uno de los apartados Faxar señala que: “... *Macuco, near to the torrent orocué, is between the Island Berrio and the River Cravo...*”. Es claro, según la fuente, que el vocablo Orocué se utilizó para nombrar un riachuelo o arroyo, (Palacio, 1817).

nombre (Archivo Notarial de Orocué, págs. Tomo 1. Índice 1903-1908). No existe certeza de si esta explotación de bosques patrocinada por el Estado, especialmente en el favorecimiento a capitales extranjeros radicados en Colombia se haya realizado, pero sí hay documentos que certifican pleitos en torno a la comercialización del caucho y la compra de tierras en los alrededores de Orocué.

Los bienes que compraron Speidel & Cornelius no fueron pocos. Realizaron transacciones comerciales en el nascente casco urbano del Puerto de Orocué que empezaba a conformarse desde la plaza principal hasta la parte lateral del río Meta. La zona céntrica de lo que hoy conforma el Municipio, fue la parte más apetecida por las casas comerciales para la compra; de hecho, en diciembre 10 de 1907 otro de los grandes comerciantes de la época, Ramón Real, le vende a sus amigos Speidel & Cornelius, una casa de 18 metros de frente por 50 metros de fondo, es decir, un área aproximada de 900 metros cuadrados, ubicada en la plaza pública. Allí funcionaría una de las bodegas de acopio más grandes de su tiempo para una localidad tan pequeña. El valor de la transacción se realizó por tres mil doscientos pesos de ley en oro que serían cancelados en la ciudad de Bolívar en Venezuela (Archivo Notarial de Orocué, Tomo I. Índice:1903-1907. Folios 144-146. Acto No.42).

Así mismo, esta sociedad comercial constituida por extranjeros alemanes radicados en Orocué, adquirió una casa techada de hierro y paredes soportadas en la misma estructura en el llamado Puerto de la Plata en la localidad de Pore, con un área de ciento sesenta metros cuadrados y un valor de setecientos cincuenta pesos de ley en oro. Según los registros, muy seguramente, la finalidad de este inmueble era la de servir de punto de acopio para las mercaderías que se ofertaban en las poblaciones de Nunchía, Pore, Santa Elena de Cusiva, Chire, Trinidad y Moreno, entre otras localidades, con quienes se realizaba actividad comercial (Archivo Notarial de Orocué, Tomo I. Índice: 1903-1907. Folio 157. Acto No. 77).

Otro de los aspectos interesantes de los alemanes fue la disputa llevada a cabo a raíz del enfrentamiento jurídico motivado por la compra de unos kilos de caucho, posiblemente de contrabando. Aunque el pleito se dirime, lo interesante del proceso es que revela algunos datos que permitieron reconstruir ciertas dinámicas económicas de la época, como por ejemplo, nombres de personas, edades, credos religiosos y demás. La historia de este litigio se da en la localidad de Orocué en el año de 1913, cuando el Alcalde del puerto sobre el río Meta era Eduardo Quijano. Los móviles del asunto se presentaron a raíz “de una plancha de caucho de peso de treinta y seis o treinta y siete libras de la que

se disputaban la propiedad los señores Franzius Hermanos y *Cornelius & Speidel*, caucho que fue vendido por la señora Evangelina Moya de Sánchez...” (Archivo General de la Nación. Sección: República. Fondo: Ministerio de Obras Públicas. Serie: Baldíos. Tomo: 36. Folio: 78r).

Aunque el acto, aparentemente se realizó dentro del marco de la legalidad, se aducen consideraciones que rallan en lo penal. Es decir, se argumenta que los alemanes violaron las consideraciones de la Ley 30 de 1907 y la Resolución de 17 de abril de 1912. Además, se les inculpaba de “monopolizar los productos” y “manejar precios irracionales de los productos importados” que eran vendidos o intercambiados con los campesinos de la región. En la disputa se incluye a Franzius Hermanos porque tenían casa comercial en Orocué y, además fueron ellos, en unión con Gómez Torres, los que hicieron detener la plancha de caucho, no a Cornelius & Speidel sino supuestamente, a Carlos Riobueno, el primer ofertante ante los comerciantes delpreciado producto.

Pero uno de los datos más interesantes de este litigio aparece cuando el Alemán declara que se llama “...Juan Franzius, de cuarenta y tres años de edad, natural de Alemania, vecino de Orocué, viudo, comerciante y de religión Protestante” (Archivo General de la Nación, Sección: República. Fondo: Ministerio de Obras Públicas. Serie: Baldíos. Tomo 36. folio 102r).

Es la primera vez que en un documento público de los Llanos de Casanare se evidencia la correlación existente entre el comercio de comienzos de siglo por parte de inmigrantes extranjeros, en este caso alemanes, y los postulados del protestantismo que se basaban en comercios mucho más liberales que las conservadoras pretensiones del catolicismo. Prueba de ello, la referencia el mismo Juan Franzius cuando dice que “no me consta que en esta región de Colombia en las riberas del Meta haya gente que se pueda llamar proletaria y no es cierto que en esta plaza existan casas de comercio que obliguen a los trabajadores a venderles sus frutos; tampoco es cierto que los comerciantes de esta región extorsionen a los colonos vivientes en las riberas del río Meta. En todo Casanare o la Intendencia del Meta existe completa libertad en asuntos de comercio.” (Archivo General de la Nación, pág. Sección: República. Fondo: Ministerio de Obras Públicas. Serie: Baldíos. Tomo 36. folio 102v).

Uno de los fenómenos más interesantes sobre la construcción de la idea de atraer inmigrantes extranjeros para poblar especialmente zonas alejadas de los epicentros del poder político, ubicados en el interior del país, se presentó en todos los aspectos generales que se dieron en torno al origen jurídico de la inmigración, que terminó en la consolidación de un *Corpus Iuris*, y ante todo en una extensa composición de una serie de documentos como

Constituciones, Leyes, Decretos, Resoluciones y Artículos, que de manera original y primaria, se lograron consolidar a través de una recopilación y agrupación que refleja con marcada claridad las normas producidas por el Estado desde 1821 hasta 1920 particularmente, respecto, al problema de la migración de extranjeros al territorio nacional. La importancia de esta recopilación de normas permitió, no sólo vislumbrar la intención de la Ley en sí, sino por el contrario, brindar el conocimiento de los aspectos generales de la misma y, por supuesto, la verificación del advenimiento de la migración de extranjeros amparados por el innumerable y benéfico tratamiento ofrecido a ellos por parte de los diferentes entes gubernamentales.

Esta tendencia proteccionista hacia los extranjeros se evidenció en casos tales como la explotación de los garceros de los Llanos a partir de las gestiones realizadas por *Speidel y Cornelius*. En este sentido, uno de los primeros referentes de los que se tiene noticia al respecto, a comienzos del Siglo XX, aparece en 1904 cuando el Concejo Municipal de Orocué, mediante el Acuerdo No.8, crea un impuesto adicional al presupuesto de rentas y gastos del Municipio, denominado: Renta de Garceros. Allí se clasifican los garceros

en tres clases: los que están situados en terrenos previamente adjudicados conforme a las leyes sobre tierras baldías y cuya posesión no haya sido abandonada; los que están situados en terrenos baldíos y que hayan sido poseídos y explotados por particulares y los que están en terrenos igualmente baldíos sin que persona alguna haya adquirido derecho a ellos bajo ningún título. Además, en las determinaciones del Concejo Municipal se propone que los rematadores quedan facultados para impedir que los particulares disparen sobre las garzas que les pertenecen, por razón al remate que se les haya adjudicado (Franco, 1997, p. 153)³.

Aunque el fenómeno comercial generado a partir del usufructo de las plumas de las aves se controló desde la normatividad, la corrupción y la violencia aumentaron con la dimensión de la caza. En 1906, por ejemplo, el prefecto de la ciudad de Nunchía en el Casanare, citando una Ley Nacional de 1906 que reglamentaba el uso de los baldíos, reclamó para su distrito el usufructo de los garceros en tierras públicas. Procedió a conceder licencias a individuos para cazar en garceros específicos con la condición de que le cedieran la mitad de sus ganancias.

³ Franco señala que en Venezuela la Ley del 26 de junio de 1917, prohibía matar estas aves para conseguir las plumas. Añade que en cada garcero perecían entre 10.000 y 12.000 garzas al año, sin contar con los polluelos que morían indefensos.

Sólo los amigos del prefecto tenían la oportunidad de obtener licencia, los demás cazaban ilegalmente. Además, el funcionario también reclamó el control de los garceros que hasta ese momento quedaban dentro de lo que se consideraba propiedad privada. Cuando los dueños intentaban proteger sus derechos con las armas, se presentaban balaceras entre bandas opuestas que convertían los garceros en campos de sangrientas contiendas.

En 1910, Max Carriazo hizo un relato de incidentes de esa clase y de otros abusos y advirtió que por falta de ordenamientos, los araucanos están ahora matando la gallina de los huevos de oro (Raush, 1999, p. 404).

En el Siglo XIX y aun durante la primera mitad del Siglo XX, los llaneros estimaban a los garceros no por su belleza sino como fuente de ingresos. Mientras cuidaban sus nidadas, las aves mudaban de plumaje, desechando muchas plumas que convertían el garcero en un bosque nevado: “sobre los árboles, en los nidos colgados de ellos y en torno al remanso, la blancura de las garzas a millares, y por donde quiera, en las ramas de los dormitorios, en los borales que flotan sobre el agua fangosa de la ciénaga, la escarcha de la pluma soltada durante la noche...” (Raush, 1999, p. 402)⁴.

Otro referente sobre la explotación de los garceros aparece en un telegrama enviado por los alemanes Speidel & Cornelius, en 1910. En él se expresa la importancia de activar este ramo de la economía en la región de Orocué.

“Orocué, 11 de octubre de 1910
Sr. Ministro de Obras Públicas
Bogotá

Atentamente solicitamos S.S. ordenar que intendencia Meta dé aviso oficial por telegrafo alcaldía Orocué de la improbación remate garceros. Correo Bogotá, Orocué, tarda veinte (20) días acogida favorable nuestra petición restablecería negocios, esta región paralizados por la incertidumbre atentos servidores. *Cornelius & Speidel*.” (Archivo General de la Nación, Sección: República. Fondo: Ministerio de Relaciones Exteriores: Sección-primera. Serie: Correspondencia con la intendencia nacional del Casanare. Caja 71. Carpeta: 544. Folio 529-530).

Roberto Franco señala que entre 1884 y 1930, las plumas de garza tuvieron demanda en el mercado internacional, aunque la Primera Guerra Mundial marcó un declive en sus precios. Es en esta época, cuando en Colombia y Venezuela se dan las mayores matanzas de garzas. La explotación de este recurso se destinó a la exportación.

⁴ La autora hace referencia a lo expresado en la novela de Rómulo Gallegos, Doña Bárbara, en la que también cuenta como la recolección empezaba al amanecer y los peones empezaban en canoas, pero en su ansiedad por llegar hasta las plumas, saltaban al agua, arriesgándose a morir en mil formas imprevistas, gritando y cantando, pues el llanero nunca trabaja en silencio.

Este auge coincidió con el final de la Guerra de los Mil Días y con una aguda depresión en los precios del ganado, relacionada con altas tarifas de importación, impuestas por los gobiernos dictatoriales de Venezuela en los tiempos de Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez. De esta forma, una libra de plumas valía más que 50 o 100 reses o cabezas de ganado (Franco, 1997, p.151)⁵.

La demanda europea de plumas que tuvo su auge durante la Belle Epoque, (1890-1914) tendría trágicas consecuencias para los llaneros y para las miles de garzas que habitaban en las lagunas, charcos y ríos de Arauca y Casanare. Este espectáculo de retorno anual de las garzas a los Llanos está vívidamente descrito en la Novela, Doña Bárbara, escrita hacia 1929 por Rómulo Gallegos:..."Y todavía estaban llegando las innumerables bandadas. Fatigadas por el largo vuelo, se detenían, balanceándose sobre las ramas

flexibles del monte del garcero, o llegaban, sedientas, hasta el borde de la ciénaga, y el monte y el agua iban cubriéndose de blancura" (Raush, 1999, p. 402) El mismo Jorge Brisson, señaló que: "entre las garzas hay muchas variedades y distinguimos entre ellas la garza morena, la paleta rosada, la candela o colorada, la garza blanca grande y pequeña, esta última principalmente da las plumas tan estimadas en Europa y es la que vale 200 pesos oro la libra, en Ciudad Bolívar lo mismo..." (Franco, 1997, p. 152)⁶.

La situación cambió, sin embargo, cuando el prodigo empleo de las plumas en la vestimenta de la mujer en Europa, después de 1890, elevó el precio de la libra a quinientos o hasta mil dólares por una "griffa"; es decir, la pluma más pequeña de la chumbita. Atraídos por la perspectiva de rápidas ganancias, hombres armados invadieron los garceros para matar las aves, en lugar de esperar a que soltaran las

⁵ Las plumas de garza provienen de dos especies de aves acuáticas, las cuales son la garza blanca o real, *Casmerodius Albus Egretta*, y la garza calzada o garza chumbita, *Egretta Thula Thula*. Cuando el invierno entra al Llano y se forman extensos esteros y lagunas, bandadas de estas dos especies de aves comienzan su periodo de reproducción. A partir de este momento comienzan a desarrollar nuevas plumas principalmente en el dorso, conocidas con el bello nombre de plumas nupciales. Posteriormente, anidan en inmensas colonias en los esteros, junto con otras especies de aves acuáticas. Estos ecosistemas, conocidos localmente como garceros, son de muy alta productividad biológica, dada la convivencia de peces, reptiles, mamíferos y otras aves en un área relativamente reducida. Dentro de los Hatos se desarrolló un proceso de extracción de plumas de garza, utilizando métodos que terminaron por amenazar la extinción de varias especies de estas aves.

⁶ La demanda era mayor por las plumas de la garza chumbita, que mide entre 48 y 63 centímetros. Una libra de griffa, nombre utilizado para las plumas de la chumbita, requería la producción de 560 aves, y mientras una libra de aigrettes, denominación genérica para las plumas de garza en términos franceses, costaba 500 pesos, una libra de griffa, valía el doble. Se dice que diez plumas pesaban un gramo y cinco mil, es decir el producto de 70 garzas, pesaba una libra.

plumas naturalmente. La masacre de las aves adultas condenó a los polluelos. Se calcula que en cada garcero mataban de diez a veinte mil aves. (Becerra, 2008, p.81). Un sacrificio de la fauna en aras de que las mujeres europeas, “trataban de realzar su atavío con verdaderas cascadas de encajes, enorme cantidad de adornos bordados y sobre todo plumas, siendo las más populares las de avestruz y de garza” (Loy, 1976, p. 24).

Una detallada descripción de la forma cómo se realizaba el funesto ejercicio de comerciar con garzas lo describe, según Jorge Franco, el autor, P.L. Bell en su libro: *Venezuela: A Commercial and Industrial Handbook*, publicado en Washington en 1922: “...en junio las plumas comienzan a aparecer en la espalda del ave, en el hombro del ala. Estas pequeñísimas y finas plumas son llamadas por los que elaboran los adornos, Plumas Nupciales y son consideradas las más valiosas, pero se debe matar al ave para obtenerlas. Para finales de julio las plumas no se han desarrollado todavía completamente pero son muy limpias y finas y son clasificadas como extra finas, pero se debe matar el ave para obtenerlas. A lo largo del mes de agosto y hasta el 15

de septiembre y además durante el mes de octubre, las aves comienzan a perder las plumas en la época de la muda de plumas... ya en los pueblos, los comerciantes clasificaban con mucho cuidado las plumas de acuerdo con criterios de tamaño y apariencia, las amarraban en bulticos y las empacaban para exportar en pequeñas cajas de zinc o latón...” (Franco, 1997, p. 155; Franco, 1997)⁷.

La región de Orocué no tenía la riqueza en garceros con que se contaba en Arauca o en el Apure Venezolano por las características mismas de su topografía, siendo las sabanas de la región de Orocué más altas, o mejor, con una menor cantidad de esteros: incluso, en los bajos ríos Pauto, Ariporo y Casanare, la riqueza era mayor. Sin embargo, en el área de Orocué eran conocidos los garceros de San Miguel, el Estero de los Cachicamos en el río Guirripa y la red de esteros entre Caviona y Carijen, en la otra banda del río Meta. Los comerciantes de Orocué también acopiaban las plumas por fuera de la jurisdicción del Municipio. Tal vez por esta razón, para 1909, la producción de Orocué era en promedio de 150 libras, mientras que la de Arauca era menor.

⁷ La explotación de las aigrettes comenzó en Venezuela en 1884 y dió grandes utilidades al gobierno y a los particulares. Durante los primeros ocho años de la industria, las aigrettes valían de 700 a 800 bolívares (135 a 154 dólares), por kilo. El precio aumentó en el periodo comprendido entre 1896 y 1901 a 1.000 bolívares (579 a 772 dólares) por kilo de plumas de la chumbita. Con posterioridad a 1901 el precio bajó, aumentando otra vez en 1913 a su máximo de 1.800 bolívares por kilo de las plumas de aigrettes y 6.000 a 8.000 bolívares (1.158 a 1.544 dólares), de las de chumbita.

En varios documentos de comienzos de siglo, se hace referencia al comercio de pluma de garza. En efecto, en mayo de 1905 llegó a Ciudad Bolívar, en Venezuela, el vapor Boyacá de don Ramón Real, procedente de Orocué con productos destinados a la exportación, entre los que se contaron, 2.695 kilogramos (dos kilos y medio) de plumas, por un valor de 180 pesos. En la sucesión del hato San Emigdio, en jurisdicción del Municipio de Trinidad y que fuera de Aquiles Lugo, se incluía la riqueza de las plumas de garza como un derecho más por considerar cuando se disputaban derechos y acciones sobre partes del mismo, entre sus herederos y terceros adquirientes. Otro caso se referencia en el testamento de Nicolás Daza de la localidad de Cravo Viejo, donde se manifiesta que deja ganado, caballos y yeguas en las sabanas de Santa Inés y Buenos Aires, 4 a 5 quintales de cueros, un poco de pluma de garza y otros objetos de uso personal. Daza muere el 15 de noviembre de 1900, pero su sucesión no tiene lugar sino hasta después de la Guerra de los Mil Días, en 1903 (Franco, 1997, p. 158).

En los anuarios estadísticos y de comercio exterior de Colombia, aparecen series de información en las que se refleja la exportación de plumas de garza; es importante conocer que entre 1906 y 1925 se exportaron un total de 6.200 kilogramos de plumas por un valor total de 243.575 pesos. Se presenta entonces, el año 1909 como

el de mayor volumen de exportación con un total de 1.646 kilogramos. Estos datos corresponden lógicamente a la versión oficial, sin contar el contrabando (Franco, 1997, p. 161).

El caso de Venezuela es más escalofriante en términos del deterioro faunístico, pues entre los años 1910 y la primera mitad de 1919, se vende un total de trece toneladas y media de plumas en cerca de diez años de explotación, registrándose como el año de mayor exportación, 1913, con un total de 2.682.288 kilos de plumas, un poco más de dos toneladas y media, de las cuales Francia importó 1.849 kilos, Estados Unidos, 196 kilos y Alemania, 215 kilos (Franco, 1997, p. 162).

Afortunadamente, para las garzas, los cambios de la moda que sobrevinieron con el estallido de la Primera Guerra Mundial, anunciaron el fin del despreciable comercio. En agosto de 1914, los trajes de mujer seguían teniendo las complicadas líneas del pasado, pero los sombreros eran más sobrios y los materiales más sencillos. Para 1915, los modistos recortaron la falda y reemplazaron el pródigo empleo de las plumas por una sola, como ocasional detalle decorativo. El impacto en la demanda de plumas fue inmediato; en ese año, el precio de los penachos y las grifas cayó en un ochenta por ciento. Entretanto, el vigoroso cabildeo de las sociedades protectoras de animales de los Estados Unidos y de Europa, logró que se introdujeran leyes prohibiendo

la importación de plumas. En Arauca y Casanare, prosiguió la caza de garzas, pero la disminuida demanda, las bajas ganancias, la legislación restrictiva y el exterminio, casi total de las garzas, redujeron las exportaciones de un tope de casi 250 libras al año, a 50 en 1926 y, menos aún, en los años que siguieron (Raush, 1999, p. 404).

Una de las consecuencias ecológicas presumibles de la destrucción de garzas y garceros fue planteada por Ernesto Camejo, en su texto, *Breves Apuntaciones sobre Arauca*, publicado por Escuelas Gráficas Salesianas en Bogotá en 1940: “no se sabe si por coincidencia o por influencia, pero lo cierto es que desde la destrucción de las garzas en las sabanas de Arauca, la peste en las bestias se ha hecho endémica; de tal suerte que de las miles y miles de bestias que existían a principios del siglo que corre, hoy es magnífico negocio traerlas del Tolima, para venderlas a los dueños de hatos y fundaciones, porque las criollas que había, se agotaron...” (Franco, 1997, p. 164).

Pero más allá de las transacciones con plumas de aves, la primera actuación jurídica de la que tenemos noticia por parte de Franzius Hermanos se presenta a raíz de la reclamación realizada con motivo de la Guerra de los Mil Días, conflicto bélico bipartidista que se presentó en Colombia, justo en el cambio del siglo XIX al siglo XX. Los hermanos reclaman las pérdidas ocasionadas por este conflicto al

Ministerio de Relaciones Exteriores el 4 de abril de 1904 (Archivo General de la Nación, Sección República. Ministerio de Relaciones Exteriores. Sección: Segunda. Caja: 97. Carpeta: 406. Folios 28v-30v.).

Su misma existencia en el departamento de Casanare se evidenció en las declaraciones de Elisio Medina, quien se refería a estos comerciantes y a las ventajas de introducir mercancías vía los ríos Orinoco, Meta y Pauto, obteniéndolas a más bajo precio que las introducidas por el Magdalena “...el señor Ramón Real, el señor José Bonnet y los señores Franzius Hermanos... actualmente introducen la mayor parte de las mercancías que se consumen en Casanare.” (Franco, 1997, p.116). Así, también contaban con diferentes razones sociales, entre ellas *Franzius Aguilar & Cía*; la más común, *Franzius Hermanos y, Franzius & Cía*. De la misma manera, se puede certificar que tuvieron una compañía en Bogotá, llamada *Franzius & Uribe*. “Los Hermanos Franzius estaban, por lo general, el uno en Europa y el otro en Colombia. Hacían negocios de exportación de productos del país con énfasis especial en plumas. Exportaron vía Bogotá y Barranquilla a New York, aunque aprovecharon, cuando esto era posible, la salida vía Ciudad Bolívar.” (Franco, 1997, p. 121).

La correspondencia del administrador de la aduana del Meta en Orocué, Juan García Armero, consigna que en diciembre de 1904, Juan Franzius,

dueño de la piragua colombiana: La Francia, envió con destino a Ciudad Bolívar, 398 bultos de café y cueros de res. En Angostura o Ciudad Bolívar, la mercancía se consignaba en la Casa de Comercio de Palazzi Hermanos y se enviaba al exterior. Por su parte, Karl Franzius vivía en Bremen, pero con la Primera Guerra Mundial pasó a la ciudad de Ámsterdam desde donde se facilitaban los negocios pues Alemania estaba bajo el régimen de economía de guerra y los productos de lujo, como las plumas, eran gravados con aranceles altos.

Roberto Franco señala: “tenemos dos fragmentos de cartas de los Hermanos Franzius que citaremos a continuación. La primera, del 4 de noviembre de 1915 es enviada a Juan Franzius a Bogotá por parte de su hermano en Bremen: ...veo por su carta que algunos colombianos nos piensan mandar plumas. Si las mandan a Copenhague por correo o también a Otten, yo tendré gusto de realizarlas. Han ofrecido últimamente otra vez M 2.800. Piel de mono se mandan también por correo...no debe hacer ilusiones muy grandes a los amigos de las plumas, mejor es después... la impresión cuando se vendan bien. No debe descuidar a su encargado en Bogotá de dar un despacho eficaz y bien organizado a la pluma, pues de allí depende la pronta llegada que es muy importante, porque si llega después

de la guerra puede llevar un chasco. No se duerma en este sentido que es muy esencial. Pronto despacho en Barranquilla. Karl Franzius.” (Franco, 1997, p. 122)

La segunda carta, se refiere principalmente a precios de plumas y es enviada por Karl Franzius desde Ámsterdam en septiembre de 1916, a Juan Franzius en Orocué: “...si manda plumas para mí, sírvase mandarlas al señor a quien manda las otras plumas -cúbranse de esta plaza- y no más justo que es carero [sic]. De las tres cajas que llegaron puede vender las cortas que son las que ahora solicitan al precio de K 1.800 (860 gr.), las otras sin vender pues no hay demanda... plumas primera vale K 2.700 pero nominalmente. Puede comprar la corta pues si es bonita se obtiene hasta K 2.400” (Franco, 1997, p. 122-123)⁸.

Otro aspecto relevante de las actividades relacionadas con la gestación de empresa a comienzos del siglo XX en los Llanos de Casanare, fue la constitución de Casas Comerciales. Un claro ejemplo de ello lo evidenciaron Juan Franzius y Jorge Siebert quienes constituyeron una Sociedad Colectiva de Comercio, el 23 de abril de 1909 bajo el nombre de Franzius Hermanos. Aunque el punto central de las actividades comerciales fue Orocué, hay evidencia de que estos inmigrantes extranjeros tuvieron

⁸ Estas cartas son del archivo personal de Rafael Hernández en Orocué.

actividades y casa comercial en la ciudad de Támara, en el piedemonte de los Llanos de Casanare, pues Juan Franzius le dio poder a Guillermo Díaz, vecino de Nunchía, para que en su nombre vendiera la Casa Comercial que tenían instalada en la vecindad de Támara. (Archivo Notarial de Orocué, p. Tomo II. 1905-1910. Folio 39. Acto No.14 de 19 de agosto de 1909)

De igual manera, Franzius como un comerciante de la región de los Llanos colombo-venezolanos expresa el estado de las condiciones en que se encuentra el comercio entre el puerto de Orocué a orillas del río Meta y Venezuela: “Señor Ministro de Relaciones Exteriores. Presente. Tengo el honor de informar a Vuestra Señoría sobre el estado de las condiciones en que se encuentra el comercio de la plaza de Orocué con respecto a las relaciones con Venezuela. Como el desarrollo comercial, agrícola e industrial depende exclusivamente de la libertad completa de navegación en lo que se refiere a la región oriental de Colombia, es el punto de mayor importancia obtener por medio de tratados con Venezuela, que se declare libre la navegación para buques colombianos desde el puerto de Ciudad-Bolívar hasta la embocadura del río Meta. En la actualidad es prohibida por parte de Venezuela la navegación para buques colombianos aunque sean menores, como lanchas y canoas. Hubo dos vapores en años pasados que hacían la carrera entre los puertos de Ciudad-Bolívar y Orocué, pero desde

que se monopolizó esa navegación por una compañía venezolana, quedaron excluidos los buques colombianos de toda competencia. Mientras antes llegaban dos vapores casi cada mes a Orocué, ahora apenas llegan dos en cada año; de ahí podrá deducirse la decadencia en el movimiento comercial. Uno de los motivos de la prohibición de la navegación para buques colombianos era el privilegio que obtuvo la compañía venezolana para las leñas en el Orinoco, pero eso no impide a la compañía venezolana para cortar en los bosques colombianos toda la leña que necesite, sin que jamás, por parte de Colombia, se hubiera pedido una recompensa. El tránsito de las mercancías extranjeras destinadas para el puerto de Orocué fue gravado recientemente, y los cargamentos son sometidos a una revisión aduanera en Venezuela, como si fuesen destinados para ese país; esto ha dado lugar a muchos comisos y multas muy fuertes, por la razón que la denominación de muchas mercaderías en Venezuela es distinta a la colombiana.

No habría ninguna ventaja para el comerciante, declarar mal las mercaderías en Venezuela. Creo que en ningún otro país se abran los cargamentos de tránsito. Además cobra Venezuela impuestos fuertes sobre las producciones colombianas. De Orocué se exportan cueros de res, café, cueros de venado, caucho etc., y todos estos productos son gravados con derechos de diferentes nombres, como derechos de Estado “derechos municipales”, de

exportación, de guerra y marina”, que en su totalidad representan frecuentemente un diez hasta quince por ciento del valor de mercado de esos productos. Hace cerca de diez años que se cobran estos impuestos, y ello ha sido motivo para que se deje de exportar algunos artículos por la vía del Orinoco. Soy de opinión, que si a las producciones venezolanas se les concedieran franquicias aduaneras en la aduana de Orocué, Venezuela dejaría de cobrar los impuestos de tránsito sobre mercancías y sobre las producciones colombianas. Aún no se aprovecha en debida forma la vía fluvial del río Meta, pues es lo más probable, que si la navegación se declarase libre, no solamente se haría el tráfico de tránsito, sino que de los departamentos de Boyacá, Tundama y Cundinamarca se establecería un comercio de víveres con la Guayana, y otros cargamentos, que hoy traspasan las cordilleras para llegar a un puerto de mar, saldrían por la vía de Orocué y Ciudad-Bolívar. Este nuevo movimiento comercial llamaría brazos a la región de los llanos los que están despoblándose más y más por la falta de facilidades. Sería un alivio grandísimo para los criadores de ganado, si ellos pudieran exportar sus ganados a Ciudad-Bolívar, de donde salen nuevamente a las Antillas, De merara etc. Siendo la cría de ganado la base de todos los movimientos de los Llanos y no pudiendo competir los criadores de Casanare con los de las sabanas de Corozal, por la dificultad de los transportes para los primeros, sería la única salvación, si

estos pudieran exportar sus ganados por la vía de Venezuela. Como se tiene conocimiento, que pronto llegará a esta capital un representante de Venezuela, ruego al señor Ministro que se tenga en cuenta mi relación, llegado el caso de poder tratarse sobre estos asuntos. Soy de usted atento y seguro servidor. Bogotá. Abril 18 de 1910. Juan Franzius” (Archivo General de la Nación, Sección: República. Fondo: Ministerio de Relaciones Exteriores. Sección: Primera. Serie: Aduanas y Tránsito Fronterizo. Caja: 859. Carpeta: 492. 1910. Folios 141-144.)

La compañía instaurada en Orocué, a diferencia de sus competidores, se dedicaba a comercializar productos con Barranquilla, puerto ubicado sobre el Atlántico en la zona norte de Colombia. De hecho, Juan Franzius le confirió poder especial a los señores, A. Palacio & Cía., de Barranquilla, para que en su nombre se recibieran las mercaderías que llegaban del exterior para estos empresarios extranjeros ubicados en los Llanos de Casanare.

Se puede afirmar que los inmigrantes extranjeros lograron, de primera mano, fundar casas comerciales, iniciar procesos de comercialización de ganado, cueros, plumas de aves y un sinnúmero de artículos que a través del río Meta llevaban hasta Ciudad Bolívar en Venezuela con rumbo transatlántico. Se podría decir, sin viso de incertidumbre, que estos comerciantes permitieron a los europeos conocer lo más selecto

de las pieles, plumas y especias de los Llanos de Casanare.

Así mismo, los alemanes Federico Speidel y Walter Cornelius, anclaron sus intenciones comerciales en el puerto de Orocué a orillas del río Meta, consolidando una de las empresas más prominentes, que para la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del siglo XX, condensó interesantes capitales de trabajo representados en semovientes, bienes inmuebles, bodegas, haciendas y aun empréstitos a particulares.

Fue tan relevante la presencia de los extranjeros en los Llanos de Casanare que uno de los momentos más

interesantes de este episodio de la historia reciente, se verifica a partir de la explotación de las plumas de garza, el manejo de los estancos de la renta de aguardientes, la explotación de las maderas de los bosques considerados nacionales, dentro de las que se encontraba el apetecido caucho. Por ello, se comprueba cómo los gobiernos nacionales en su anhelo de poblar el territorio generan dependencias con los llamados países del primer mundo, considerando vital este desarrollo para el fortalecimiento de los engranajes agroindustriales del Estado Nación en proceso de gestación.

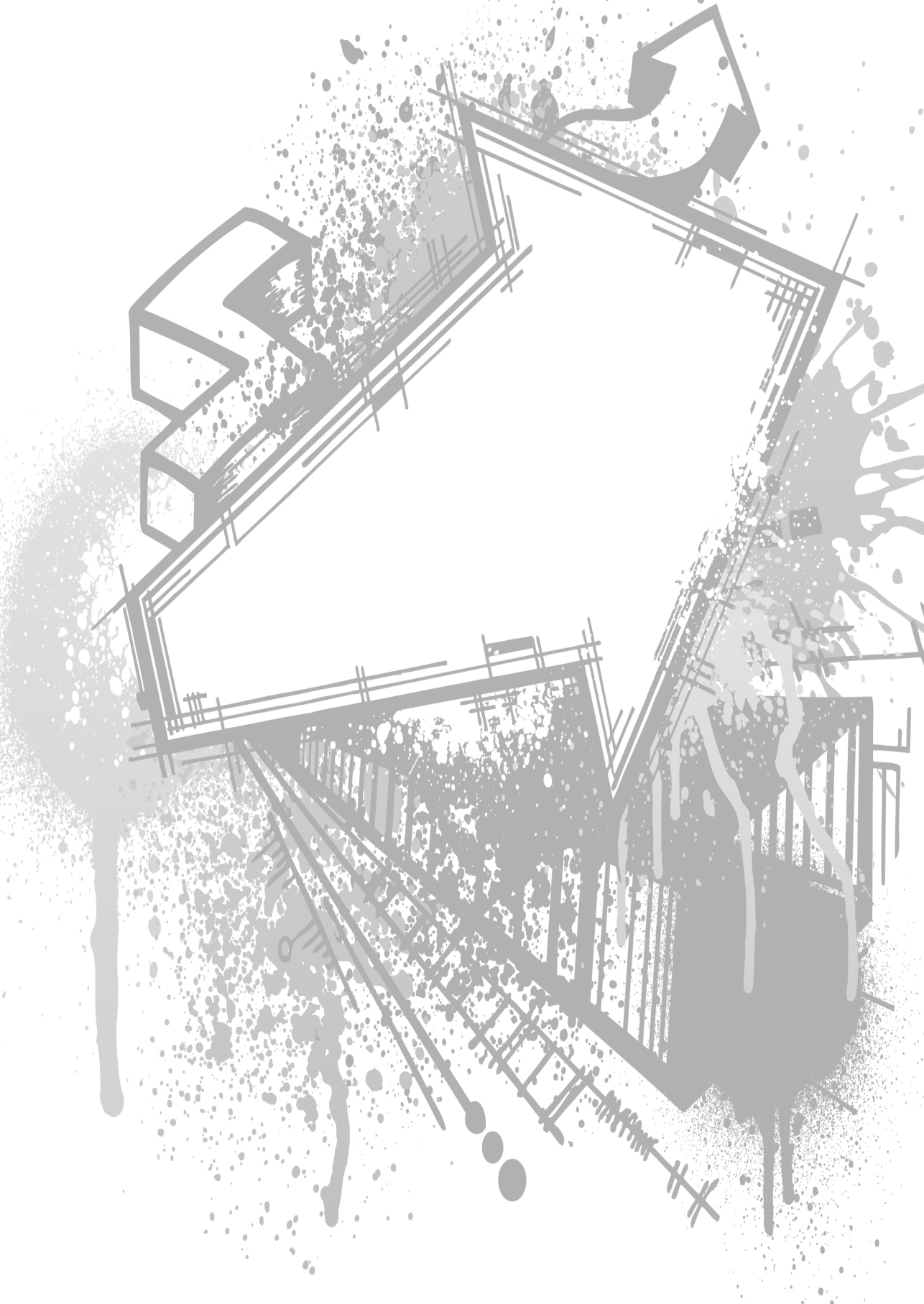
CONCLUSIONES

Se demuestra cómo las regiones más apartadas del interior del país, como el caso de los Llanos de Casanare, a pesar de tener una migración extranjera incipiente, convierten a los migrantes en los puntos de referencia para las actividades comerciales, los diferentes negocios jurídicos e inclusive, en asesores de los gobernantes de turno. De hecho, la región de Casanare logró, a partir de la influencia de los alemanes, constituir relaciones que trascendieron las fronteras ribereñas de los ríos Meta y Orinoco, consolidando uno de los primeros modelos de comercio ultramarino y transcontinental.

De esta manera, Casanare con su extensión, riqueza, pobreza y olvido, logró a comienzos del siglo XX, debido a la gestión de hombres como Juan Franzius, Walter Cornelius, Federico Speidel y otros, consolidar un tránsito

y tráfico comercial con los puertos de Ciudad Bolívar (Venezuela) y Orocué (Colombia), gracias a su generosa visión que pretendió convertir estas incipientes regiones en puntas comerciales para el mundo.

Los procesos de inmigración no fueron sólo promovidos para las grandes zonas conocidas y ya colonizadas, sino que se crearon y formaron para esa otra Colombia que, desde el establecimiento del nuevo orden republicano, pretendía dar a conocer a esa otra región marginada y olvidada como es el caso de los Llanos de Casanare. Pese al desconocimiento, esta región logró crear el interés de un grupo de extranjeros que vio más allá del mal clima, de los asaltos de los indios, de las epidemias y de la falta de gobierno, una alternativa y una buena manera de ganarse, no sólo la vida, sino un sitio en la historia nacional.



REFERENCIAS

Archivo General de la Nación. Sección República. Fondo Ministerio de las Relaciones Exteriores. Sección: Segunda. Caja: 97. Carpeta: 406. Folio 28v-30v .

Archivo General de la Nación. Sección: República. Fondo: Ministerio de Obras Públicas. Serie: Baldíos. Tomo 36. folio 102r.

Archivo General de la Nación. Sección: República. Fondo: Ministerio de Obras Públicas. Serie: Baldíos. Tomo 36. folio 102v.

Archivo General de la Nación. Sección: República. Fondo: Ministerio de Relaciones Exteriores. Sección: Primera. Serie: Aduanas y Tránsito Fronterizo. Caja: 859. Carpeta: 492. 1910. Folios 141-144.

Archivo General de la Nación. Sección: República. Fondo: Ministerio de Relaciones Exteriores: Sección-primera. Serie: Correspondencia con la Intendencia Nacional del Casanare. Caja 71. Carpeta: 544. Folio 529-530.

Archivo General de la Nación. Sección: República. Fondo: Ministerio de Obras Públicas. Serie: Baldíos. Tomo: 36. Folio 78r.

Archivo Notarial de Orocué. Tomo I. Índice: 1903-1908. Folio 21.

Archivo Notarial de Orocué. Tomo I. Índice 1903-1907. Folios 144-146. Acto No. 72.

Archivo Notarial de Orocué. Tomo I. Índice: 1903-1907. Folio 157. Acto No. 77.

Archivo Notarial de Orocué. Tomo I. Índice: 1903-1907. Folio 93-95. Acto N. 54.

Archivo Notarial de Orocué. Tomo II. 1905-1910. Folio 39. Acto No.14 de 19 de agosto de 1909.

Becerra, H. F. (2008). La pluma de Garza. Revista CARIBABARE. Colombia, Centro de Historia de Casanare, p.81.

Franco, R. (1997). *Historia de Orocué*. Colombia: Kelt Colombia/Ecopetrol.

Gómez, J. (1995). Alphons Stübel y Whilelm Reiss: Dos viajeros Alemanes en la Colombia del siglo XIX. *Boletín Cultural y Bibliográfico* XXXI(35). Colombia.

Langebaek, C. H. (2009). *Los herederos del pasado: Indigenas y pensamiento criollo en Colombia y Venezuela Vol. II*. Colombia: Universidad de los Andes.

Loy, J. (1976). *Elegancia, ecología y garzas*. Américas, 10(28) p. 24.

Palacio, M. (1817). *Description of the River Meta. The Journal of Science and the Arts*. Recuperado, http://books.google.com.co/books?id=KBE_AAAAYAAJ&pg=PA139&lpg=PA19&dq=Description+of+the+River+Meta+Palacio+Faxar

Raush, J. (1999). *La frontera de los llanos en la historia de Colombia. 1830- 1930*. Colombia: Banco de la República/El Áncora.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA INDUSTRIA DEL LADRILLO

FECHA DE RECEPCIÓN: 20 de agosto
FECHA DE APROBACIÓN: 4 de septiembre
Pp. 71-92.

Por:
*David Ricardo Ocampo**

Resumen

En su gran mayoría, nuestros problemas están directamente asociados a la supervivencia, la desigualdad social, la sobrepoblación, saturación espacial y decaimiento de las ciudades. Es así, como en la construcción se presenta un período que involucra el uso y avance planificado e informal de la ciudad. Este problema conlleva un ciclo de desarrollo en la localización de los asentamientos, en lugares perimétricos informales siendo, por ende, excluyentes en la lógica de desarrollo de los asentamientos urbanos y rurales.

Palabras clave

Ética empresarial , técnicas de construcción, políticas públicas, impacto ambiental, recursos naturales y producción de recursos renovables, producción, PyMEs, buenas prácticas.

* Magister Universidad Piloto en Gestión Urbana. Pregrado Universidad Piloto en Arquitectura.

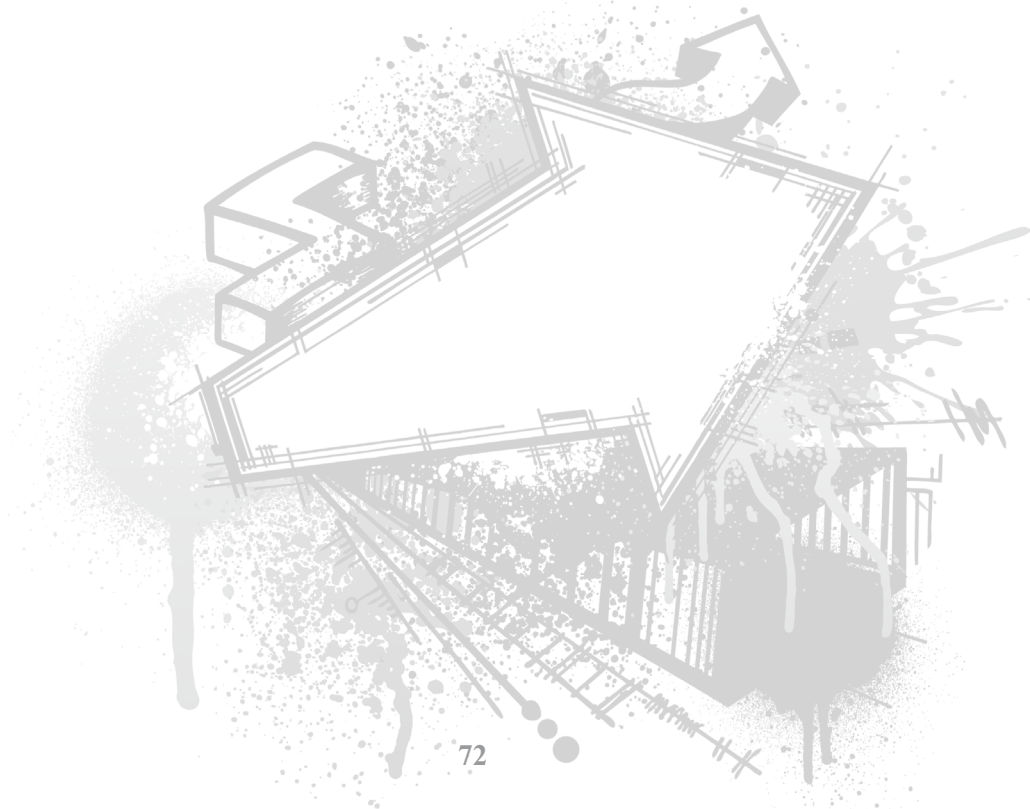
Abstract

It is necessary for our societies to require policies that involve all stakeholders in terms that allow entrepreneurial, political and managerial development of our society and our territory.

The vast majority of our problems are directly associated to survival, social inequity, overpopulation, spatial saturation and decline of cities. Is in this way that construction presents a cycle that involves the use and planned -and informal- development of the city. This problem brings a cycle of development in the settlements location in informal places surrounding, and as a result they are exclusive in the logic of development of rural and urban settlements, apart from decisions and omissions made by the typical development of generations that preceded, in order to solve the problems that existed in that time, without overthinking about tomorrow and instead thinking that, in a direct way, we must improve, mitigate and mostly correct.

Key words

Business ethics, construction techniques, public policies, environmental impact, natural resources and production of renewable resources, production, SME, good practices.



INTRODUCCIÓN

Según la Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, también se organiza el Sistema Nacional Ambiental, (SINA), y se dictan otras disposiciones (Ley 99, 1993). En los últimos años, han ocurrido fenómenos de deterioro, eliminación y contaminación ambiental, recurrentes en la vida diaria del patrimonio natural colombiano. Como consecuencia, se

llevó a cabo La Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro (1992, con la asistencia y participación de 172 países. A raíz de esta reunión y del concepto de desarrollo sostenible, en la Constitución Política de 1991 surge la reforma en materia ambiental en nuestro país (Lopez, 2006), por lo que las modificaciones al medio ambiente natural se gestionan a partir de una estrategia de sostenibilidad enmarcada en la ley 99 de 1993. En el siguiente organigrama se evidencia la estructura en la creación de la Ley.

Figura 1. Organigrama Ley 99 de 1993.

Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente Se reordena en sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Se organiza el sistema nacional ambiental -SINA- y se dictan otras disposiciones.

L E Y 9 9 D E 1 9 9 3	TITULO I Fundamentos de la política ambiental colombiana	Artículo 1
	TITULO II Del Ministerio del medio ambiente y del sistema nacional	Del Artículo 2 Al Artículo 9
	TITULO III De la estructura del Ministerio del medio ambiente	Del Artículo 10 Al Artículo 12
	TITULO IV Del consejo nacional ambiental	Del Artículo 13 Al Artículo 15
	TITULO V Del apoyo científico y técnico del Ministerio	Del Artículo 16 Al Artículo 22
	TITULO VI De las corporaciones autónomas regionales (C.A.R.)	Del Artículo 23 Al Artículo 41
	TITULO VII De las rentas de las corporaciones autónomas regionales	Del Artículo 42 Al Artículo 48
	TITULO VIII De las licencias ambientales	Del Artículo 49 Al Artículo 62
	TITULO IX De las funciones de las entidades territoriales	Del Artículo 63 Al Artículo 68
	TITULO X De los modos y procedimientos de participación ciudadana	Del Artículo 69 Al Artículo 76
	TITULO XI De la acción de cumplimiento en asuntos ambientales	Del Artículo 77 Al Artículo 82
	TITULO XII De las sanciones y medida de política	Del Artículo 83 Al Artículo 86
	TITULO XIII Del fondo nacional ambiental y fondo amb. de la Amazonía	Del Artículo 87 Al Artículo 96
	TITULO XIV De la procuraduría delegada para asuntos ambientales	Artículo 97
	TITULO XV De la liquidación de Inderena y de las garantías laborales	Del Artículo 98 Al Artículo 100
	TITULO XVI Disposiciones finales	Del Artículo 101 Al Artículo 118

Fuente. Elaboración propia del autor.

La anterior gráfica, muestra cómo se estructura la Ley 99 de 1993, en la que se contemplan diversos aspectos, entre ellos, el desarrollo del medio ambiente, los cuales se plantean en términos sociales, económicos, políticos, disciplinarios y de buenas prácticas. Debe ser así, con el fin de obligar el control del desarrollo en las zonas urbanas y rurales, además de exigir a las nuevas construcciones, perdurar para las generaciones futuras, de manera que se subsanen los daños irreversibles que puedan provocar las prácticas informales e industriales al medio natural. La solución, en este caso, debería ser la implementación de políticas responsables y ambientales en las actividades de la industria ladrillera, de forma que la contaminación con desechos en el proceso de producción,

residuos, escombros de materiales no utilizados y emanaciones de gases, no generen gran impacto en el medio ambiente.

Este artículo parte de las buenas prácticas, con relación a las políticas públicas y la implementación de la normativa existente según la Constitución Política Nacional y la Ley 99 de 1993 de referencia, con los ajustes desde la participación público-privada en la mejora del impacto de la actividad industrial en la producción de ladrillo, para, posteriormente, describir la relación que tiene la exigencia de la sociedad en la mejoras de las prácticas industriales. El propósito final del artículo es señalar la conexión de estas prácticas y su importancia para el desarrollo ambiental, económico y social del territorio natural.

1. DESARROLLO Y PRODUCCIÓN DE LAS EMPRESAS DEL LADRILLO

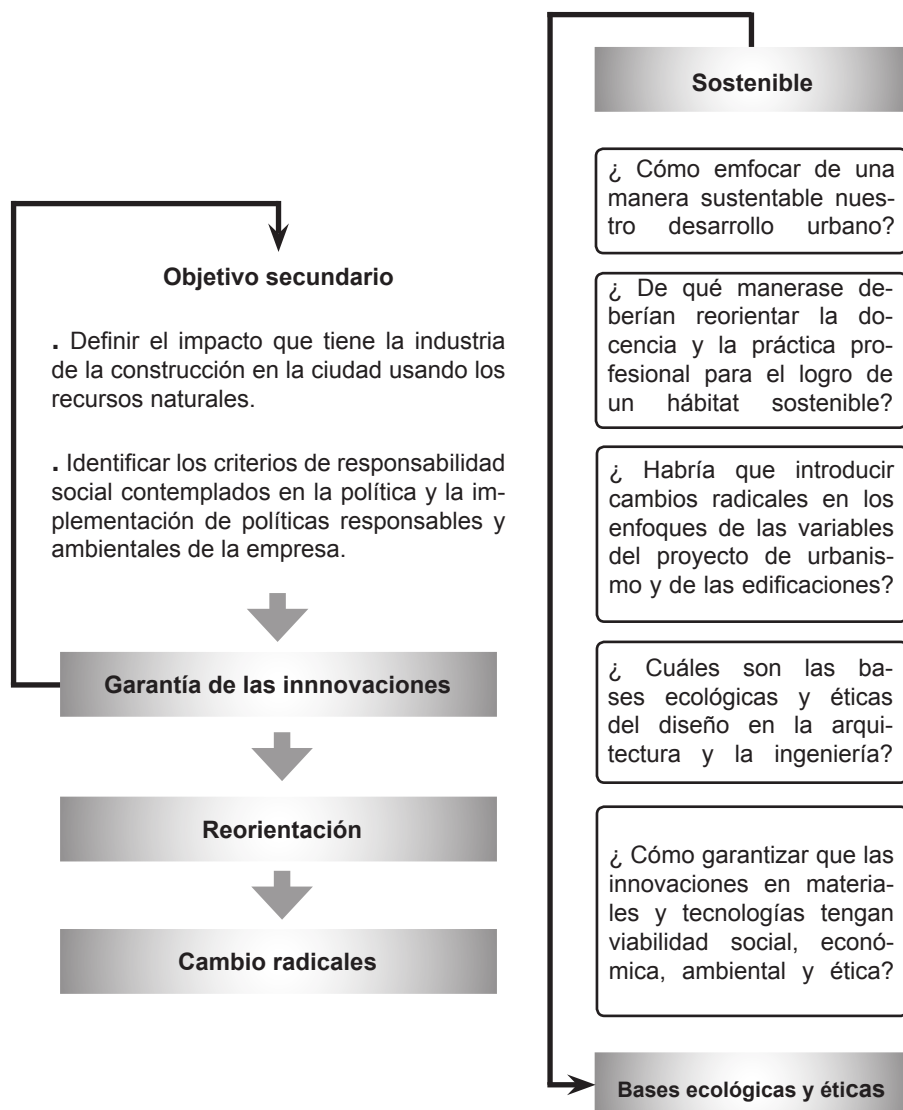
La innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías, por parte de las empresas ladrilleras, en su gran mayoría, es el resultado de las exigencias de la sociedad para que se construya un hábitat sostenible e igualmente, se implementen las buenas prácticas.

Es así como se cuestiona la actividad y el rol que cumplen las empresas en los procesos de producción de los ladrillos, permitiendo definir el impacto que tiene la industria de la construcción de la ciudad, usando los recursos naturales.

Lo anterior, implica la toma de mejores decisiones en la formulación de políticas públicas con la participación de las grandes, medianas y pequeñas empresas en la producción, identificando los

criterios de responsabilidad social contemplados en la implementación de políticas responsables y ambientales de la empresa.

Figura 2. Objetivos y su conceptualización



Fuente. Elaboración propia del autor.

En la figura se muestra la estructura del impacto de la industria de la construcción en la ciudad, usando los recursos naturales, formulando cuestionamientos que motiven reflexiones más profundas y políticas más exigentes, por parte de las instancias legales, en la construcción y formulación de los planes de desarrollo, planes de gobierno y planes de ordenamiento territorial. Además, se identifican los criterios de responsabilidad social contemplados en la implementación de políticas responsables y ambientales por parte de la empresa. Sin embargo, algunas

de las respuestas varían según las características territoriales, ingresos financieros, demanda, aplicación de técnicas y acceso a la tecnología, debido a que las diferencias en términos de desarrollo económico y calidad de vida son muy marcadas.

No obstante, en esencia se trata de lograr que las modificaciones al medio ambiente natural se realicen dentro de un concepto amplio de optimización en el uso de los recursos y de la ecoeficiencia, que garantice, al mismo tiempo, calidad, economía y durabilidad.

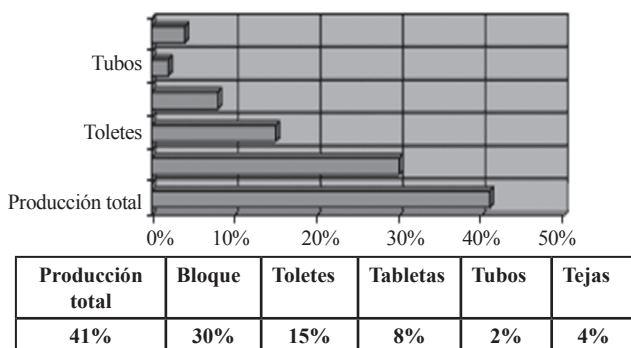
2. PRODUCCIÓN EN LAS EMPRESAS DE LADRILLO

Cabe anotar que la iniciativa privada a algunos cuestionamientos en la aplicación de buenas prácticas, genera la posibilidad de que en Colombia, la producción de derivados de arcilla se encuentre delimitada y estructurada a partir del producto que se decide

comercializar como: el bloque, el ladrillo tolete, las tabletas, los tubos y las tejas.

La producción total asciende a 2,6 millones de toneladas al año (BID, 2011).

Figura 3. Producción ladrillos



Fuente. BID.

Lo anterior indica que la producción está cubierta por PyMEs. Existe otro productor importante que no está reconocido legalmente y son las ladrilleras artesanales, las cuales contribuyen con aproximadamente el 9% del total; por lo tanto, al implementar políticas públicas que hagan partícipe a la informalidad, se puede correr el riesgo de que no sean tenidas en cuenta y, por el contrario, generen un problema ambiental mayor.

En su gran mayoría, las empresas de gran capacidad o desarrollo industrial, cuentan con los recursos tecnológicos para reinvertir y mejorar la técnica con el fin de optimizar el desempeño de sus procesos productivos, los tipos de hornos y combustibles utilizados beneficiando así, la calidad de los productos. Por su parte, la mayoría de

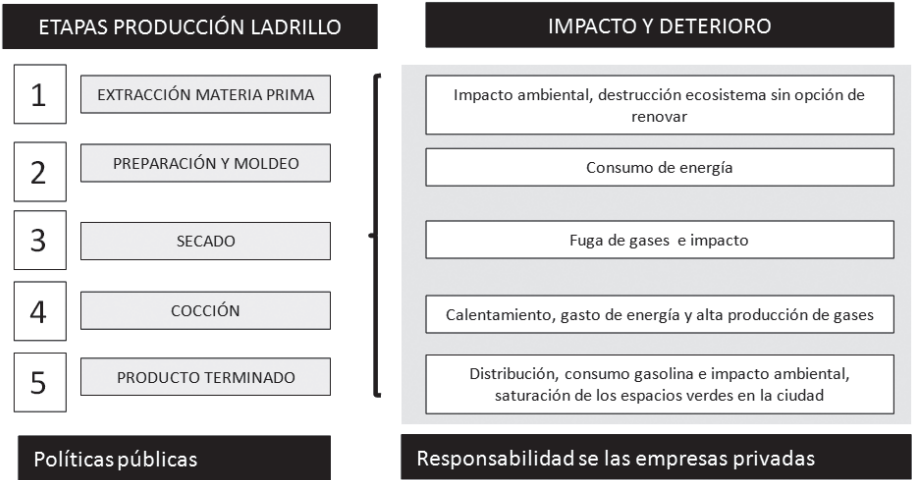
las pequeñas empresas no tienen los recursos necesarios y, tal vez, no les interese implementar buenas prácticas en técnicas de mejoramiento de la productividad, minimización del impacto ambiental, manejo de nómina y desarrollo de su empleados. Así mismo, en la implementación de eficiencia energética, en lo que concierne al uso de recursos, se observan grandes debilidades, como por ejemplo, la utilización de hornos artesanales o fabricación de productos sin ningún tipo de control de temperatura o uso de combustibles ineficientes, lo cual genera un alto impacto ambiental y por ende, problemas a la nuevas generaciones. Los elementos naturales o el paisaje se deterioran, sufren un impacto tan desmedido, que para poder recuperar el ecosistema se requieren siglos.

Es importante, entonces, identificar los pasos en el procesos de fabricación de los ladrillos (estos materiales se derivan de la arcilla). El proceso inicia con la extracción, etapa en la que se recoge el material con tractores, en caso de ser Pymes, o con herramientas manuales, en la informalidad; luego, se pasa al proceso de trituración, para lo que se emplean máquinas para reducir el mineral. Una vez triturado el material,

se le da la forma en el moldeo a través de una extrusora y, por último, se pasa a la etapa de transformación, en la cual el producto se seca y se hornea para su distribución, así como se muestra en las siguientes imágenes,, fruto de nuestras salidas pedagógicas en los espacios académicos de Desarrollo Industrial Colombiano.

A continuación se presenta un esquema de la elaboración de ladrillos.

Figura 4. Elaboración del ladrillo



Fuente. Elaboración propia del autor.

La extracción de materia prima es el proceso mediante el cual se realizan las operaciones mineras de arranque, cargue y transporte del mineral (arcilla) al lugar donde se realiza el beneficio o maduración de la misma, junto con otras operaciones auxiliares. Se realiza de manera superficial, a cielo abierto, por intermedio de automotores que se utilizan varios días de la semana. Esto a su vez, genera un impacto ambiental desmedido, ya que se extrae del subsuelo, sin compensar de forma alguna el impacto generado, siendo este el mayor problema en la elaboración de los ladrillos.

Para el segundo ciclo industrial, se presenta el preparado y moldeo. La materia prima ya mezclada se carga desde la excavadora, a la máquina trituradora primaria para separarla en piezas pequeñas que son molidas en partículas finas por medio de un molino de rodillos; este funciona, en su gran mayoría, con luz. Un alimentador de caja coloca una cantidad específica de arcilla molida dentro de la mezcladora; se le añade agua (otro elemento indispensable, pero que hace parte del deterioro y consumo de ecosistemas) hasta obtener una textura adecuada; además de ser moldeada en columnas rectangulares largas que en su momento dan la forma del ladrillo, estas son cortadas por alambres muy finos dando la medida. También se pueden producir ladrillos perforados, a través de un cambio simple en la matriz de la máquina extrusora. Estos

bloques rectangulares son cortados en ladrillos individuales con un cortador automático o manual, teniendo en cuenta las especificaciones comunes para levantar muros. El consumo está determinado en la producción es decir, solo para el funcionamiento de las máquinas.

Para el secado se retira gran parte de la humedad del mismo, esto se realiza, bien sea por aireación natural o artificial. De alguna forma se compensa el uso de materiales orgánicos (en esta etapa crítica) para la obtención de productos que cumplan con los estándares de calidad, puesto que de un mal secado se deriva la mayor parte de fisuras o deformaciones en las piezas.

La cocción es la etapa de mayor impacto en la elaboración del ladrillo, puesto que deben estar expuestos a temperaturas muy elevadas para poder llevar a feliz término el procedimiento, lo que hace que se consuma mucha energía, se liberen gases tóxicos y se usen grandes cantidades de combustibles orgánicos. El proceso finaliza con la etapa de transformación, correspondiente a la cocción o quema del producto en hornos de tipo colmena.

Lo anterior muestra como, por más industrializado que sea el proceso de elaboración, se genera un impacto muy fuerte en el medio ambiente y en la salud física de quienes participan en su elaboración así como de quienes habitan cerca de los lugares de producción.

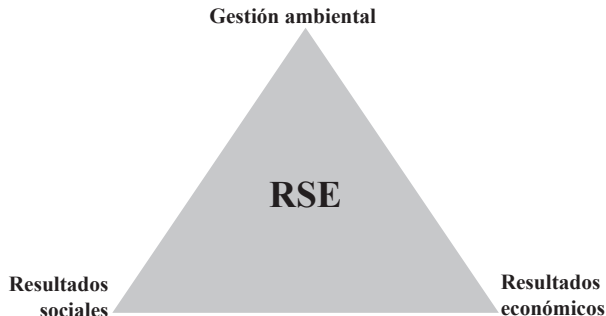
3. BUENAS PRÁCTICAS

[...el] compromiso voluntario que las organizaciones asumen frente a las expectativas concertadas, que en materia de desarrollo humano integral se generan con las partes interesadas y que, partiendo del cumplimiento de las disposiciones legales, le permite a las organizaciones asegurar el crecimiento económico, el desarrollo social y el equilibrio ecológico. (Responsabilidad Social Empresarial, 2009).

Los cambios en el medio ambiente, traen como consecuencia la baja calidad

de vida de la población, la ausencia de ética empresarial, la violación de los derechos humanos y la explotación del trabajo infantil. Es ahí, cuando la responsabilidad social se hace presente en las políticas públicas y permite el desarrollo sostenible entre el crecimiento económico, el bienestar social y el aprovechamiento de los recursos naturales y el medio ambiente. Las empresas deben entonces, ser parte activa de la solución de problemas sociales para tener un entorno más estable y próspero.

Figura 5. Responsabilidad social.



Fuente. jccconta.

Así mismo, las empresas deben contribuir con el progreso económico, social y medio ambiental, con el fin de lograr un desarrollo sostenible; se deben respetar los derechos humanos, de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales del gobierno de acogida, además de

implementar políticas de carácter nacional que permitan crear condiciones y facilitar la toma de acciones dirigidas a la búsqueda de una mayor sostenibilidad en los asentamientos y en la construcción de los mismos es decir, del hábitat, entendido en su concepto más amplio.

Figura 6. Cómo poner en marcha políticas y prácticas éticas



Fuente. Elaboración propia del autor.

Es así como, en términos generales, las políticas se ponen en marcha y hacen parte de las prácticas éticas y de las conductas empresariales, identificando el potencial, los bienes económicos, los aportes y los resultados aunados a las características físicas y económicas de los espacios urbanos, rurales y

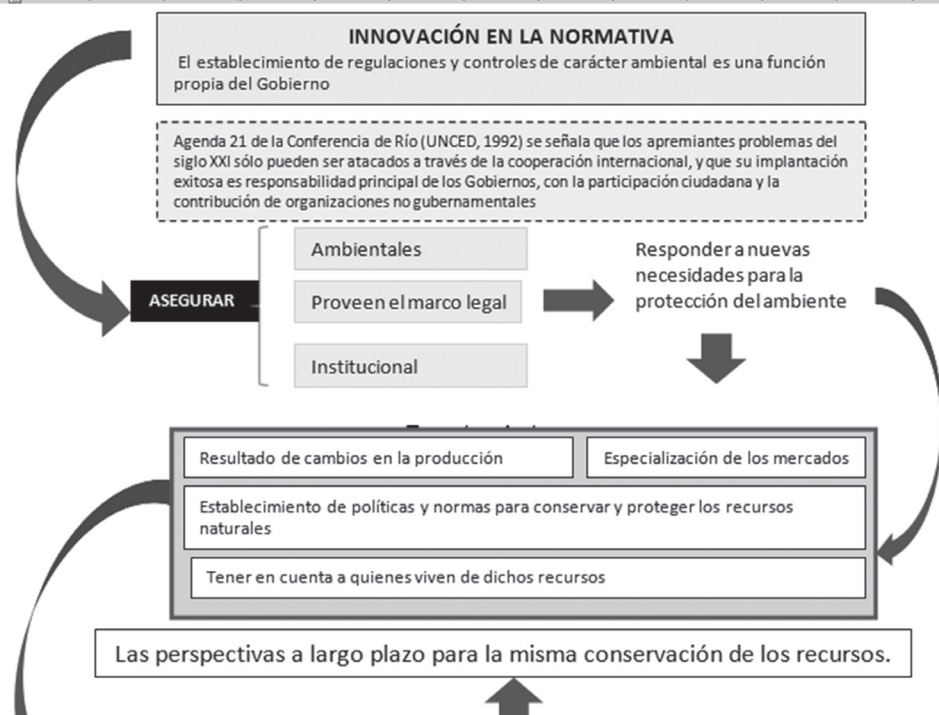
perimetrales, entendiendo que cada uno se comporta con intereses diferentes, con problemáticas y miradas individuales, pero con actividades económicas, sociales y ambientales que podrían ser comunes entre las unidades territoriales, permitiéndoles posicionarse y gozar de beneficios como lugares privilegiados.

4. OBLIGACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. DESCENTRALIZACIÓN

El Estado debe ser principalmente facilitador y no productor. No se deben imponer a las regiones y localidades las decisiones de dónde, cuándo, cómo y para quiénes se van a ejecutar las obras. Las decisiones deben basarse en el conocimiento de las necesidades reales locales. El protagonismo en la gestión de su hábitat, debe ser de las comunidades. El Estado debe impulsar las iniciativas y el esfuerzo de la gente.

Hay que reconocer que las comunidades organizadas tienen capacidad para resolver sus problemas, entre otros, los de alojamiento. Por ello, se deben facilitar los procesos en el ámbito local, apoyando a organizaciones de la comunidad y consorcios locales, con asistencia técnica y financiera. [...El] Poder Nacional debe concentrarse en el establecimiento de las políticas y planes Nacionales, Departamentales y Municipales” (Cilento, et al., 1992).

Figura 7. Políticas públicas y normativas



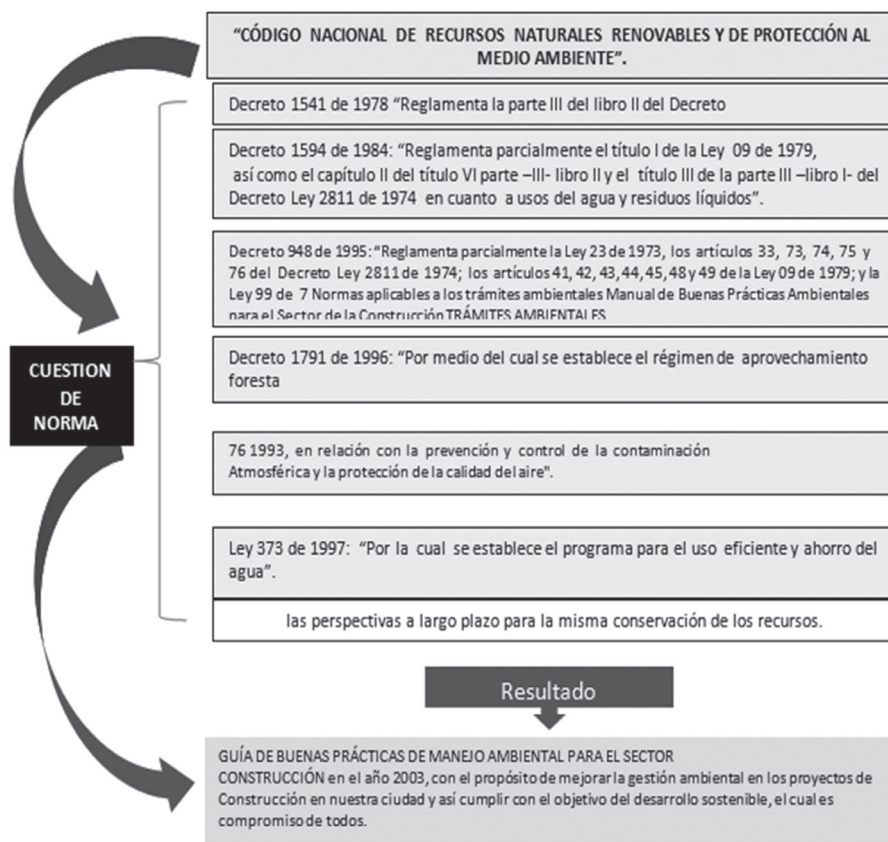
Fuente. Elaboración propia del autor.

Las regulaciones para reducir la extracción de materia prima legislan para prohibir el desecho de materiales que puedan ser reciclados; es decir, que establecen directrices para que un porcentaje de los materiales usados en todos los proyectos de construcción sea reciclado. Además, estimulan la adopción de estándares y otras medidas reguladoras que promuevan el aumento de la aplicación de diseños y tecnologías eficientes en el uso de energía y la utilización de los recursos naturales de una forma económica y ambientalmente apropiada.

Promover la aplicación de impuestos u otro tipo de carga tributaria que desestime la utilización de materiales de construcción que generen contaminación durante su ciclo de vida (UNCHS, 1993; UNCED, 1992).

La estrategia de innovación debe buscar el desarrollo de una normativa flexible y estimulante, con base en el comportamiento o desempeño (performance) de materiales, componentes e instalaciones y evaluarse desde el punto de vista técnico, económico, social y ambiental, en contraste con las normas tradicionales de construcción, de carácter prescriptivo, que señalan específicamente la forma y técnica cómo deben ejecutarse las obras, constituyéndose en un fuerte impedimento a la innovación y al cambio técnico, (Editorial *on Line*) además de no propiciar una adecuada medición de la calidad y el confort en las edificaciones. (Ver: IDEC/IU/UCV, 2002).

Figura 8. Código Nacional de recursos



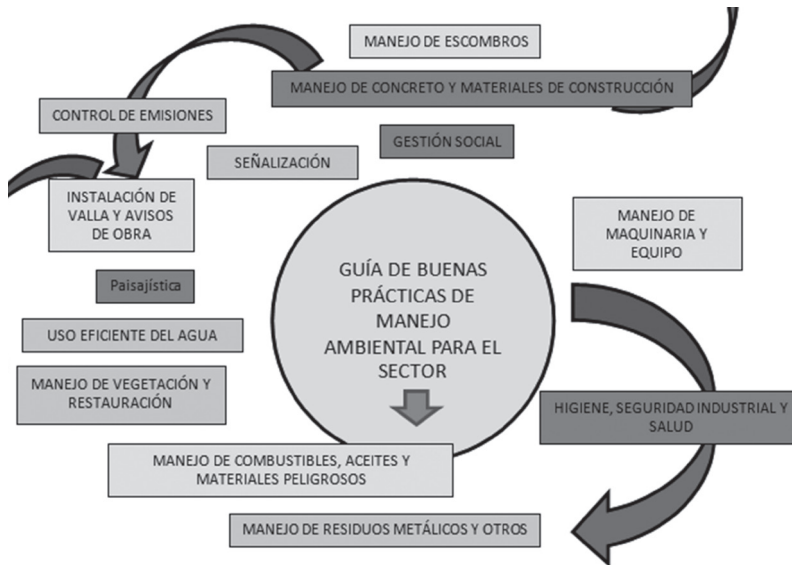
Fuente. Elaboración propia del autor, con base en el reglamento del decreto 2811 de 1974.

Por lo anterior, se creó la *Guía de buenas prácticas de manejo ambiental para el sector construcción*. Esta se elaboró con la participación del gremio de constructores, así como de las entidades relacionadas con la actividad de la construcción, y su implementación

pretende cumplir con los objetivos de mejoramiento de la gestión ambiental en el Distrito.

A continuación se presentan los programas que se incluyen en la guía, los cuales fueron concertados de acuerdo con el plan de trabajo.

Figura 9. Guía de buenas prácticas de manejo ambiental



Fuente. Elaboración propia del autor.

Esta situación exige que las políticas de planeación y de ordenamiento se vean en la obligación de entender y planificar el territorio de manera integral y de crear directrices con las unidades político administrativas de la región.

5. CONCLUSIONES

En este trabajo se evidencia la necesidad de implementar buenas prácticas y orientar la búsqueda de soluciones a las necesidades actuales de nuestras sociedades, como referencia ética, la anticipación al futuro y las consecuencias de nuestra desafortunada intervención en el ambiente y el impacto que ello conlleva.

Las leyes y normas de referencia son el resultado de asegurar que el Estado y los gobiernos territoriales provean el marco institucional para la protección del ambiente.

Es por esta razón, que las políticas públicas deben ser concebidas desde la responsabilidad social aunque el Estado sigue siendo responsable de su construcción, principalmente a través de las instituciones que tienen por objeto el desarrollo puntual de dichas políticas.

La política pública debe ser concebida bajo la óptica del desarrollo sostenible, promoviendo proyectos de aprovechamiento de residuos, ahorro energético, utilización de recursos, revisión de normas y difusión y transferencia de las innovaciones derivadas de los proyectos.

El papel que desempeña la comunidad con el objeto de aprovechar las capacidades y lo específico de cada región

en lo cultural y ambiental, incluyendo el desarrollo de programas de asistencia técnica a las comunidades para la autogestión de la construcción, genera presión en las entidades privadas para aplicar buenas prácticas empresariales, y esto motiva la modificación normativa y la exigencia de generar proyectos con características sostenibles.

Actualmente, se encuentra extendido el uso de combustibles fósiles dentro de la industria ladrillera, por lo que en el proceso de cocción se deben implementar alternativas más limpias.

Además, hoy se asiste a un escenario sostenible y responsable en el cual las políticas públicas se construyen a partir de un contexto institucional y de la articulación tanto de los sectores públicos como privados, los cuales son igualmente responsables de su concreción.

Por esta razón, la participación y responsabilidad público-privadas se constituyeron en el objeto de análisis de esta investigación y se estableció su utilidad, importancia y virtud para alcanzar los fines sociales del Estado en Colombia, especialmente en los entornos urbanos, rurales y perimetrales.

A partir de los estudios de caso, que se constituyen en herramientas útiles para atender las demandas de grupos

de interés específicos, especialmente de aquellos que sin ser parte del sector público, quieren tener una incidencia en los procesos de decisión de temas que los afectan, es posible definir un modelo responsable que se permita implementar en todas las zonas asignadas por el Estado en la ejecución de las políticas públicas.

De esta manera, la presente investigación termina constituyéndose en un marco conceptual de las políticas de ordenamiento territorial, y en un

referente para orientar la acción de actores, tanto públicos como privados, comprometidos con los fines sociales establecidos en el nuevo marco político y económico. Este marco es ilustrado con un estudio de caso específico que permite observar el espíritu de las políticas públicas en la formulación de proyectos que generen un impacto ambiental directo o indirecto. El lector cuestionará la efectividad de las políticas públicas y la forma en que atienden las necesidades directas del entorno empresarial.

6. REFERENCIAS

Amarilo.Verde Amarilo. Recuperado de: <http://www.amarilo.com.co/2011/12/01/cubiertas-ecologicas-%C2%BFel-adios-a-la-jungla-de-cemento/>

BID. (2011). *Guía metodológica para el uso*. Bogotá: Cámara de Comercio.

Borja, J. (1998). *Ciutat real, ciutat ideal. Significat i funció a l'espai urbà modern*. (p. "Urbanitats" No. 7). Barcelona : Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.

Carroll, A. (1998). *The Blackwell Encyclopedic Dictionary of Business Ethics*. London: Oxford, Blackwell Publishers Ltd.

Cilento, A. et al (1992). Descentralización de la construcción y el mantenimiento de obras públicas, en: Rafael de la Cruz (coord.). Descentralización, gobernabilidad y democracia Caracas: COPRE, PNUD, Editorial Nueva Sociedad, p.190-199.

CNUMAD. (2012). recuperado de <http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>

Colombia, C. D. (1993). Diario Oficial 41146 de Diciembre 22 de 1993, p.1.

Congreso de la República de Colombia. (18 de julio, 1997). Ley 388 de 1997. Annan, k. (22 de abril, 1997). *Discurso ante el Consejo de Relaciones Exteriores*. SG/SM/6218 (p.1). Nueva York.

Contraloría de Santafe de Bogotá D.C. (1996) *Revista foro económico regional y urbano*. Bogotá, p.3-4.

Constructoras y hotel. (2008). *Informe de sostenibilidad, Ámbito medio Ambiental*. Recuperado de: <http://www.constructorabolivarbog.com/nuestro-compromiso-social/Capitulo4InformeBolivar.pdf>

Compartir. *Responsabilidad Social*. Recuperado de: http://www.fundacioncompartir.org/html/quienes_nosotros.html

David. (2001) Regulating corporate social performance: A new look at corporate social accounting, auditing, and reporting. *Business Ethics Quarterly*. 307-330 Philosophy Documentation Center, Vol. 11 (2), Charlottesville, Virginia,

Escobar, E. (s.f.). “Notariado-Registro y el nuevo régimen de la propiedad inmueble”. Ed. Temis.p.3.

FUNTESA. *Responsabilidad Social*. Recuperado de: http://funtesa.org/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=10

Fielding, D. y Shields, K. (2005). *Do currency unions deliver more economic integration than fixed exchange rates?: evidence from the fran zone and the ECCU*, *Journal of Development Studies* (2005) ; 41 (6): p. 1051-1070. <http://www.stthomas.edu/cathstudies/cstm/antwerp/p12.htm>.

Goodpaster, K. E. y Matthews, J. B. (1982). *Can a corporation have a conscience?* *Harvard Business Review*. p.132-141.

Junta Central de Contadores.(2009). Responsabilidad social empresarial. <http://www.jccconta.gov.co/conferencia2009/responsabilidadsocial.pdf>.

Lopez, C. (2006). *Legislación ambiental*. Ley 99 de 1993. Bogotá, Colombia.

Metro Cuadrado. *Camara de Comercio construye Edificio Verde*. Recuperado de: http://contenido.metrocuadrado.com/contenidom2/noticias_m2/abriljun2003/ARTICULO-WEB-PL_DET_NOT_REDIM2-2046547.html

Moon, J. (2004). *Government as a driver of corporate social responsibility*. *International Centre for Corporate Social Responsibility, Research Paper Series*, No. 20. Recuperado de: <http://www.nottingham.ac.uk/business/ICCSR>.

Paladino, M. (2004). *La responsabilidad de la empresa en la sociedad*. Buenos Aires: Ariel Sociedad Económica.Cuad. Difus. p.18-19.

Peter, S. (2011). *La revolución necesaria*. p10.

Pieper, J. (1980). *Las virtudes fundamentales*. Madrid: coedición con Grupo Editor Quinto Centenario S.A.

Polion, M. (2008). *Los diez libros de arquitectura*. Madrid: Editorial Alianza.

Salmona, R. (2002). Arquitrave. Tenori, H. (Entrevistador).

SAINC. *Responsabilidad Social*. Recuperado de: <http://www.sainc.co/responsabilidad-social/medio-ambiente>

Silva, E. (2008). *Arquitectura y urbanismo*. Revista Semana (entrevistador).

<http://www.en-obra.com.co/las-ventajas-de-la-construccion-sostenible.htm>

http://www.bogota.gov.co/mad/info_sitio.php?id_sitio=636

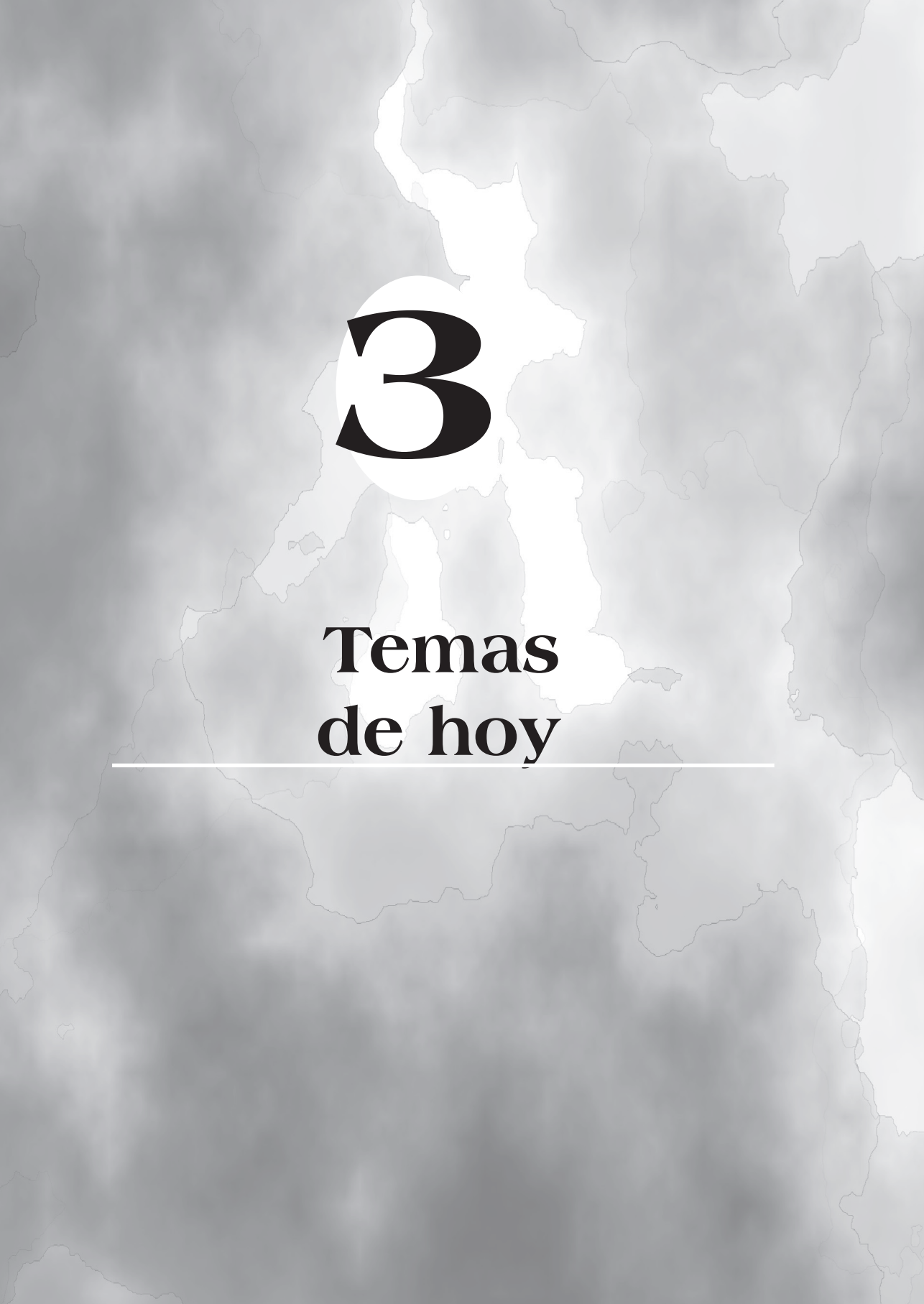
<http://camacol.co/quienes-somos>

<http://www.cccs.org.co/nosotros>

http://www.copnia.gov.co/quienes_somos-22/

<http://www.sci.org.co/>

http://www.sociedadcolombianadearquitectos.org/site/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=167



3

**Temas
de hoy**



ANONYMOUS Y LOS INDIGNADOS: ¿CONSECUENCIA DE LA CRISIS DE LA GOBERNABILIDAD Y DEBILIDAD DE LA GOBERNANZA?

FECHA DE RECEPCIÓN: 20 de agosto.
FECHA DE APROBACIÓN: 4 de septiembre.
Pp. 95-106.

Por:
Carlos Andrés Prado

Resumen

El presente artículo hace un análisis crítico de la gobernabilidad y la democracia de forma implícita, desde el neoinstitucionalismo, a la luz de dos movimientos, como son, Anonymos y los Indignados, en razón a que estos han aparecido en países, principalmente de orden democrático. Este documento se divide en cuatro partes: la primera contiene algunas referencias conceptuales que alimentarán el desarrollo del mismo, después se presenta una descripción de los movimientos sociales Anonymos e Indignados, en la tercera parte se presenta el punto de vista del autor, quien sienta las bases para su posterior discusión; finalmente, se presentan algunas anotaciones generales.

Palabras clave

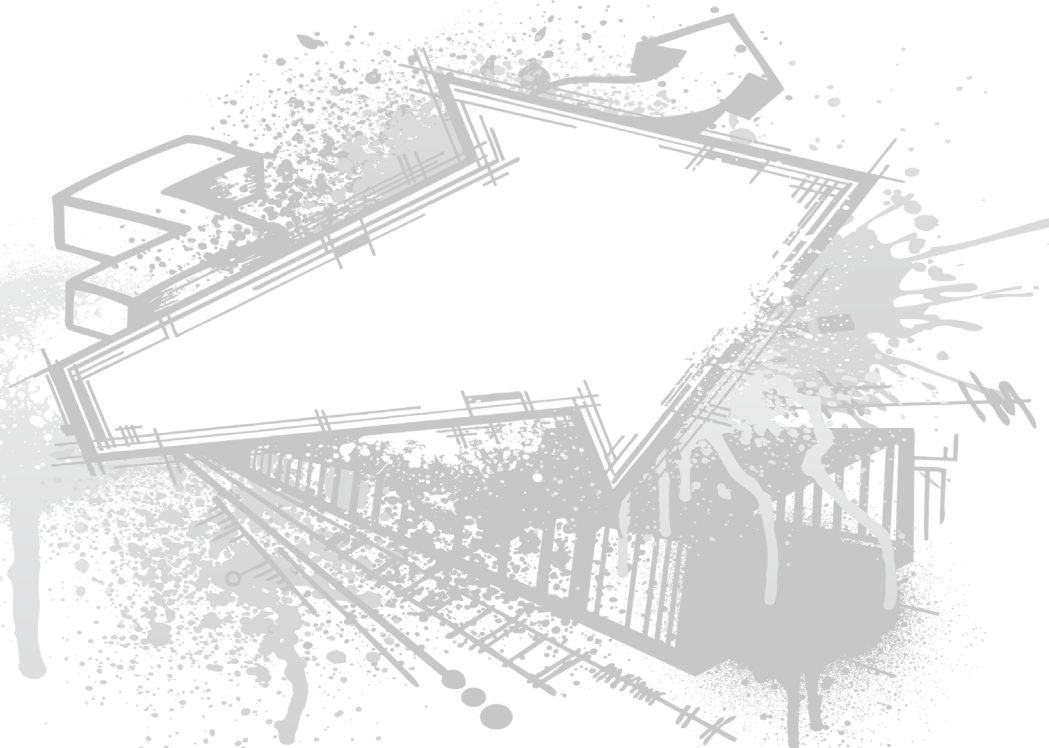
Anonymous, ciudadanos, democracia, Estado, gobernabilidad, gobernanza, indignados, legitimidad, movimientos sociales, soberanía.

Abstract

This article, I wanted to direct my attention to provide a critical analysis of governance and democracy implicitly since the neo institutionalism in the light of two movements like Anonymos and indignant because that they have appeared in countries mainly of democratic order. It is divided into four parts, the first contains some conceptual references that feed the development of the same, then a description of social movements Anonymos and outraged, third where I present my point of view and lay the groundwork for further discussion and fourth some general notes.

Key words

Anonymous, Citizens, Democracy, State, Governance, Governance, Outraged, Legitimacy, Social Movements, Sovereignty .



INTRODUCCIÓN

Después de la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría se creía, parafraseando a Francis Fukuyama, que el fin de la historia habría llegado, que la democracia como sistema de valores y forma de gobierno se consolidaría en el mundo. Por otro lado, para otros teóricos como Samuel Huntington, en cambio, ocurriría un choque de civilizaciones cuyo ejemplo actual puede ser la lucha contra el terrorismo.

Es así, que hasta hace algunos años parecía existir un consenso implícito en el mundo, tanto de la política real o *real politic* como de la academia; la democracia se había consolidado en gran parte del globo, en cierta medida, gracias, por un lado a la gobernabilidad y estabilidad de los gobiernos democráticamente constituidos y por otro, al

proceso de consolidación de la democracia por medio de la gobernanza.

Sin embargo, nadie, o muy pocos, creían que se iba a dar un choque, pero no entre civilizaciones, sino un enfrentamiento entre los ciudadanos y los Estados; por lo tanto, en los últimos años han surgido en países democráticos consolidados (Inglaterra, Estados Unidos y España) diversos movimientos sociales y movilizaciones que se enfocan en temas que ya se creían solucionados y que fueron eje de los debates durante la Guerra Fría, tales como: más participación y acción de los ciudadanos en las tomas de decisiones públicas, respeto por las libertades políticas y civiles, estabilidad social y mejoras de la calidad de vida de los ciudadanos, control económico del Estado, sólo por mencionar algunos.

1. ALGUNOS CONCEPTOS DE REFERENCIA

En primera instancia, es necesario tomar como referencia el sentido de algunos términos como son gobernabilidad, gobernanza y movimientos sociales.

Para poder hablar de gobernabilidad, en mi opinión, tenemos que remontarnos a autores clásicos de la Ciencia Política como Nicolás de Maquiavelo para quien el fin del Príncipe es mantener el Estado, Estado que comprende mantener el territorio, las instituciones y los ciudadanos bajo un marco de respaldo o legitimidad (Maquiavelo, *El Príncipe*) Y Thomas Hobbes, para quien, en el texto *el Leviatán*, el Estado y por ende, las instituciones, deben estar a cargo de las funciones de seguridad, el manejo de la economía, el control del territorio, la administración y la justicia. (Hobbes, 2004).

Estas ideas de gobernabilidad van a estar presentes, a su vez, por la interacción de tres términos fundamentales que, autores como Michael Sodaro (2006), definen como atributos del Estado:

- ♦ **La soberanía:** entendida como la capacidad exclusiva de gobernar la colectividad que habita en el territorio de un país, sin la interferencia de fuerzas externas.

- ♦ **La legitimidad:** el derecho justificable de gobernar, derecho que va acompañado principalmente de los procesos de elección democrática.

- ♦ **La autonomía del Estado:** referente a la independencia de las autoridades estatales con respecto a la población. Pero sus decisiones deben estar siempre enmarcadas en la búsqueda del bien común.

También han aparecido recientemente términos como: gobernabilidad democrática, entendida por Dieter Nohlen (2007) como la estructura política que facilita la legislación e implementación de políticas públicas que promueven el bien común y a su vez retroalimentan la legitimidad del sistema democrático. Y soberanía compartida, como es el caso de los gobiernos europeos en los cuales se han establecido instituciones integradas a escala supra-nacional y se han implicado en procedimientos conjuntos de toma de decisiones entre los que se destaca la política económica (Sodaro, 2006).

La gobernabilidad puede ser entendida desde los ámbitos estatal, local, y por qué no, supra-nacional. Del mismo modo, debe entenderse como el derecho legítimo y la capacidad de desarrollar y crear legislaciones e implementar

políticas públicas dirigidas a una colectividad para promover el bien común.

Por otro lado, tenemos el término gobernanza, producto de la misma gobernabilidad, en el sentido de que esta gira en torno al proceso e implementación de la toma de decisiones públicas, ya sean de carácter local, regional o nacional.

Con respecto a este término, diversos autores tienen diferentes conceptos, de los cuales me permito referenciar algunos de ellos.

Para Bengoa (2006 en Molina 2012) el término gobernanza se acuña para diferenciar los procesos centralizados o los descentralizados del uso de los recursos que se derivan de las decisiones coordinadas por organizaciones de propios actores.

Según Kooiman (2003), podemos entender la gobernanza como un instrumento para conceptualizar los problemas, las oportunidades y contextos en la frontera social y lo político para definir la frontera entre Estado, el mercado y la sociedad.

Para Jean Foyer, (2010), el término gobernanza está organizado bajo dos ejes principales:

- ♦ Primero, se refiere a una idea despolitizada del poder y de la acción colectiva. Favorece las lógicas racionales de gestión, ingeniería y

de *Managing* (direccionamiento) contra el ejercicio autoritario del poder o contra las dinámicas políticas conflictivas (guerra y, conflictos, entre otros).

- ♦ Segundo, se refiere a un ejercicio policéntrico (diferentes centros) del poder, o sea multiactor y multisituado. Ya no debe existir una fuente única de poder como lo es, por ejemplo, la soberanía absoluta o las organizaciones jerarquizadas en las cuales el poder viene desde arriba.

Además, según Ruano de la Fuente (2002), también es determinante dentro del término gobernanza, el Estado como elemento director de la sociedad; pero señala dos problemas relacionados entre Estado y gobernanza que son: por un lado, la forma en que esa capacidad de dirección de la esfera estatal continúa basándose en el control social o en el control de los recursos esenciales y, por otro, el proceso de definición de los objetivos de la acción pública como fruto de la interacción de actores políticos, públicos y privados.

Es decir, que podemos determinar que gobernanza es el producto del ejercicio del gobierno que se presenta en la dirección y toma de decisiones de políticas públicas en las cuales pueden intervenir diversos actores de la sociedad en defensa de sus intereses colectivos, sean estos de carácter social, local o territorial.

Un tercer concepto que me permito tomar para la presente ponencia es el de Movimiento Social.

Según José Soane, (2008), durante la revolución francesa, el término “movimiento” fue utilizado frecuentemente como adjetivo para calificar diferentes experiencias de acción y participación colectiva, como por ejemplo: movimiento revolucionario, movimiento político, movimiento popular.

En palabras de Ibarra (2002), un movimiento social es una forma de acción colectiva, y la existencia de una acción colectiva implica la preexistencia de un conflicto, de una tensión que trata de resolver (haciéndolo visible, dándole dimensiones) esa acción colectiva. Pero, importante llamada de atención, no cualquier conflicto desemboca en una acción colectiva que toma la forma de un movimiento social.

Y señala tres causas del porqué se produce la movilización social:

- ♦ Porque existen tensiones estructurales (las estructura del trabajo o las familiares o las urbanas), que generan vulneración de intereses muy concretos, muy visibles, muy sentidos; muy vividos a veces. Así pues, surgen por carencias o fracturas estructurales (que, dicho sea de paso, siempre existirán).

- ♦ Porque otras formas preexistentes -organizaciones- de solucionar ese conflicto no pueden llegar a él, no saben llegar a él o no quieren llegar a él. Surge, pues, porque existen carencias organizativas.
- ♦ Porque a la gente -a determinada gente- no le gusta cómo se vive (cómo viven ellos) en general y cómo se vive la resolución de esa injusticia, de esa negación de intereses colectivos (pero muy cercanos) en particular.

Para autores como Francisco Leal y Juan Carlos Guerrero, los nuevos movimientos sociales son producto de la crisis entre el Estado y la sociedad civil; crisis que se manifiesta, según Leal (1991, en Buitrago 1996), en la imposibilidad del Estado para formular proyectos globales a partir de las demandas individuales, debido a que, al privilegiar los vínculos con una élite determinada, su relación con la sociedad civil es sumamente estrecha.

Para Ibarra (2002), a los movimientos sociales les preocupa la legitimidad de sus acciones. No les importa que el poder político, su receptor, las considere poco cooperativas, poco “correctas”, excesivamente conflictivas. Lo que les interesa es que las mismas sean vistas como legítimas por la sociedad, las comprendan, acepten y, eventualmente, apoyen.

2. ANONYMOUS E INDIGNADOS ¿QUIÉNES SON Y QUÉ DESEAN?

*A*nonymous es, en palabras del periodista español David Sierra, (2012) un movimiento internacional de ciberactivistas, formado por un número indeterminado de personas que reciben ese nombre porque no revelan su identidad. Son anónimos. Y a partir de 2008 toman acciones a modo de protesta, usando como bandera, promover la libertad en Internet y la libertad de expresión.

El Movimiento 15-M, también llamado movimiento de los Indignados, es un movimiento ciudadano formado a raíz de las protestas del 15 de mayo de 2011 en España; protestas pacíficas con la intención de promover una democracia más participativa (alejada del bipartidismo PSOE-PP y del dominio de bancos y corporaciones) así como, una “auténtica división de poderes” y otras medidas con la intención de mejorar el sistema democrático. Ha aglutinado a diversos colectivos ciudadanos con distintos lemas, como el de la manifestación en mención: «No somos marionetas en manos de políticos y banqueros» o «Democracia real ¡YA! No

somos mercancía en manos de políticos y banqueros» (Diario Registrado, 2012).

Pero al igual que *Anonymous*, el movimiento de los Indignados se ha extendido a varios países del mundo, en los cuales, ciudadanos organizados se han movilizado con las mismas consignas y cuyo caso más importante ha sido las movilizaciones de ciudadanos denominados movimiento Occupy Wall Street en Estados Unidos, que exhorta a la ocupación de la Bolsa de Valores de Nueva York. Y se afirma que ya se han generado grupos similares en cerca de 229 ciudades de los Estados Unidos. (El Chileno, 2012).

Movimientos similares se han generado en Italia, en Roma; Inglaterra, en Londres; Bruselas, Bélgica; Lisboa, en Portugal; París, Francia; Tel Aviv, Israel; Berlín, Alemania; Atenas, en Grecia; Marruecos, Tokio; Seúl, Taipéi; Melbourne; en América Latina en México, Brasil, República Dominicana, Honduras, Guatemala, Argentina, Perú y más recientemente se está construyendo por intermedio de las redes sociales un movimiento similar en Colombia.

3. ANONYMOUS Y LOS INDIGNADOS: ¿CONSECUENCIA DE LAS CRÍISIS DE LA GOBERNABILIDAD Y DEBILIDAD DE LA GOBERNANZA?

Tras haber definido los términos de gobernabilidad, gobernanza y movimientos sociales y conocer los requerimientos de los grupos *Anonymous* e Indignados podemos establecer que estos movimientos sociales globales señalan las debilidades tanto de la gobernabilidad, como de la gobernanza.

Podemos decir, entonces, que estos movimientos sociales son consecuencia de la crisis de la gobernabilidad y de la debilidad de la gobernanza en el sentido que:

- ♦ **Primero:** existe una debilidad en la soberanía de los Estados, como producto del poder de diferentes actores, en especial, el de otros Estados considerados potencias mundiales, y el de entidades privadas de carácter transnacional, principalmente de carácter económico y financiero, que se hacen cada vez más fuertes y que permean cada vez más las decisiones de otros Estados y gobiernos.
 - ♦ **Segundo:** la debilidad de la construcción de legislaturas y de políticas públicas que promuevan el bien común. Directamente relacionada
- con la debilidad en la soberanía, encontramos que en diversos países las decisiones políticas, decisiones legislativas y la generación de políticas públicas parecen desligarse claramente del bien común, sin tener en cuenta de forma previa los intereses y los derechos de los ciudadanos como la libertad y el libre acceso a la información y a la defensa de los derechos económicos y sociales.
- ♦ **Tercero:** unido al punto anterior, existe una ineficacia real de algunos mecanismos de participación ciudadana, sean estos de carácter nacional o local. Al analizar los casos de *Anonymous* e Indignados, encontramos que las movilizaciones y las acciones de estos movimientos son derivadas muchas veces de la falta de eficacia de los mecanismos de participación ciudadana, ya que mecanismos como los referendos o las acciones de ciudadanos en el ámbito nacional y local se ven opacados por las presiones e intereses particulares.
 - ♦ **Cuarto:** la crisis de legitimidad de los órganos ejecutivo y legislativo. La corrupción es otro de los

problemas de la gobernabilidad y la gobernanza debido, precisamente, a que muchas veces la presión ejercida por los intereses particulares se realiza por intermedio de prebendas económicas.

Es decir, que los movimientos y movilizaciones sociales como *Anonymous* e Indignados son el reflejo fiel del distanciamiento que existe en la actualidad

entre gobernantes y gobernados; pero lo que llama fuertemente la atención es que este distanciamiento ocurre en países con sistemas democráticos consolidados, gobiernos legítimamente constituidos y en los que se han implementado mecanismos de participación popular para consolidar la “*governance*”.

4. ALGUNAS ANOTACIONES

Lo que he querido en este artículo, más que dar respuestas, es aportar al público, principalmente a los estudiantes y académicos interesados en este tema, elementos que les permita ampliar el panorama investigativo de un tema tan importante como lo es la gobernabilidad y la gobernanza, inmerso en el fortalecimiento de la democracia.

Si bien tomo aquí dos casos globales, existen tanto en América Latina como en nuestro país movilizaciones sociales, ya sea de carácter local o regional, que van en aumento y para estos fenómenos no existen respuestas concretas, por lo que, desde la academia, estamos en aras de construirlas.

Otro elemento por tener en cuenta dentro de propuestas académicas partiendo de la gobernabilidad y la

gobernanza, es que, si bien dentro de la globalización y los procesos de implementación del Neoliberalismo se establece que el Estado debe reducir sus funciones, entre ellas limitar su papel en la economía, este debe buscar la forma de comprometer a las instituciones financieras, a las empresas multinacionales de carácter económico, comercial, tecnológico e informativo para que puedan seguir obteniendo beneficios, sin ir en detrimento de los ciudadanos.

Y, por último, es importante señalar que se deben desarrollar mayores estudios interdisciplinarios y de política comparada, con el fin de alimentar nuevos debates en el ámbito de la gobernabilidad, la gobernanza y el fortalecimiento de la democracia en nuestra región.

5. CONCLUSIONES

Para finalizar el presente artículo y según este panorama, queda claro que aún falta mucho por estudiar, debatir y aportar frente al tema de la democracia, la gobernabilidad y la gobernanza.

Como podemos observar, la democracia, sea esta entendida tanto como sistema de valores, como sistema de gobierno, como sumatoria de mecanismos electorales, como sistema de mayorías o minorías o como balanza de separación y control de poderes públicos, necesita un debate académico profundo, en el cual se analicen todos los actores que hacen parte de la misma, sus comportamientos, intereses y necesidades, para así brindar una mirada objetiva de esta.

Además de encontrar los elementos fundamentales que permitan desarrollar en los países, principalmente los Latinoamericanos, la construcción de verdaderas estructuras de gobernabilidad y gobernanza local, regional y nacional, el ciudadano debe dejar de ser un observador o mero sufragante, para tener la posibilidad de influir directamente en la toma de decisiones de los actores del sistema político y de interactuar con los actores de otros sistemas, como son el financiero y los de prestación de servicios públicos, ya que es el ciudadano, el principal usuario de los mismos.

6. REFERENCIAS

Diario Registrado, Diario Publicado 25 de Abril de 2012, consultado Agosto 2012 <http://www.diarioregistrado.com/Sociedad/60080-vuelven-los-indignados-.html>

El Clarín, Diario, Artículo Los “indignados” de España se extienden también por Europa Sección Mundo, 20 de Mayo del 2011, consultado Agosto 2012 http://www.clarin.com/mundo/indignados-Espana-extienden-Europa_0_484151851.html

El Chileno, Diario, Artículo “Indignados” de Estados Unidos: movimiento alcanza 229 ciudades, consultado Agosto 2012 <http://elchileno.cl/world/us-politics/1485-indignados-de-estados-unidos-movimiento-alcanza-229-ciudades.html>

Foyer, J., en artículo Introducción, tomado del libro ¿Desarrollo con identidad? Gobernanza económica indígena, siete estudios de caso, 2010, en HAL Scienses de L’Hemme et la Societe Abril 2012, Tomado de <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00688727> Agosto 2012

Guerrero, J. (1996). Artículo Nuevos Movimientos Sociales: Democracia Participativa y acción social al final del milenio. Revista Colombia Internacional, Universidad de Los Andes, (34)

Hobbes, T. (2004). El Leviatán. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, México.

Kooiman, J., (2003) Gobernar en Gobernaza, Titulo original Governing as Governace, ponencia presentada en la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social. Barcelona. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Tomado de <http://www.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf> Agosto 2012

Maquiavelo, N. (1990). El Príncipe. E.T.E.

Molina, E. (2012). Artículo turismo rural y gobernanza ambiental: conceptos en tensión, aprobado para publicación. Revista Universidad San Buenaventura.

Nohel, D (2007). Ciencia Política, Teoría Institucional y Relevancia del Contexto. Editorial Universidad del Rosario.

Ruano de la Fuente, J. (2002). Artículo, La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, Universidad Complutense de Madrid, Tomado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf> Agosto 2012

Sierra D., (2012).Anonymous', ¿quiénes son y cómo actúan?, en Radio Televisión Española rtve.es en línea, consultado Agosto 2012 <http://www.rtve.es/noticias/20120228/anonymous-quienes-son-como-actuan/438765.shtml>

Sodaro, M. (2006). Política y Ciencia Política una Introducción. Mac Graw Hill.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Por:
Néstor Calbet

FECHA DE RECEPCIÓN: 20 de agosto
FECHA DE APROBACIÓN: 4 de septiembre
Pp. 107-126

Resumen

Este trabajo, pretende, a partir de la situación política actual, argumentar sobre la necesaria transformación de la democracia representativa hacia un incremento progresivo de la participación ciudadana, para llegar a lo que se conoce como democracia participativa. Se analizan las múltiples ventajas que supone acercar la democracia a los ciudadanos, aunque también se ven las dificultades que deben afrontarse, y el intenso debate que existe al respecto, teniendo en cuenta algunos de los autores más influyentes. En la segunda parte, se presentan cuatro casos de participación ciudadana y los analizaremos críticamente aportando ideas para una mejor implementación y evolución del tema .

Palabras clave

Democracia representativa, democracia participativa, proceso participativo, momento participativo.

Abstract ■

This study divided in two articles, aims to, from the current political situation; argue about the necessary transformation of representative democracy to a progressive increase citizen participation to reach what we call participatory democracy. We will discuss the many advantages of bringing democracy to the citizens, but also see the difficulties must be faced, and the large existing debate, giving voices to some of the most influential authors. In the second part, we will look four cases of citizen participation and do a critically analyze with contributing ideas for their better implementation and evolution.

Key words ■

Representative democracy, participatory process, participatory moment.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, es necesario un replanteamiento de la democracia; esta se ha convertido en un modelo de gestión pública monopolizado por un sistema de partidos cerrado y con un pobre soporte de las bases sociales. Las malas prácticas de gobierno, agravadas por la actual crisis del sector financiero y unas gestiones irresponsables e insuficientes que han generado un retroceso del Estado del bienestar, hacen inevitable un cambio de planteamiento que nos lleve hacia una remodelación del actual sistema democrático.

Por ende es necesario, aportar nuevas maneras de encarar esta doctrina en el presente, para avanzar hacia una democracia participativa en donde los ciudadanos identifiquen mejor las necesidades sociales y pasen a ser los promotores de los equipamientos e infraestructuras, así como los gestores de la *res pública*. Así mismo, las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) ponen a nuestro alcance los medios suficientes para lograr esta participación de forma efectiva. Ese propósito, en definitiva, significa hacer realidad el Estado social y democrático de derecho.

La democracia participativa se estudia desde el punto de vista de un derecho humano emergente, totalmente realizable para llegar al empoderamiento del pueblo, y así, obtener el derecho de ejercer

la soberanía, mientras que es actor activo para la garantía de los Derechos Humanos, a la vez que se articula un contrapoder de los poderosos intereses económicos.

Existen diversas experiencias de prácticas participativas y un intenso debate respecto a los procesos participativos; para continuar mejorando, nos hace falta analizar los diversos planteamientos y los posibles aciertos o errores, pero en todo caso, debemos seguir apostando por la generación de nuevos procesos participativos, como por una práctica necesaria y fórmulas de educación social de la democracia participativa, que nos lleven a una transformación de la realidad cotidiana, con la participación activa de los ciudadanos en la política, que finalmente, propenda por un mejor bienestar social.

La perspectiva de la democracia participativa se debe construir, en primera instancia, desde un ámbito local, ya que es allí donde se encuentran los órganos más próximos a los ciudadanos, donde estos tienen más facilidad de acceso y más conocimientos, y a la vez, más posibilidades de aportar, pero sin perder de vista el sentido de transformación global. Así, veremos también las contribuciones del Consejo de Europa, para la mejora de la participación ciudadana y la coordinación entre los diferentes entes en el ámbito transnacional.

1. EL CONCEPTO

Encontrar una definición concreta y satisfactoria de democracia participativa es una tarea ardua y complicada ya que puede entenderse y llevarse a la práctica de muy distintas formas. Sin embargo, intentaré hacer una amplia concreción de su significado.

Es sabido que etimológicamente democracia proviene del griego *demos* pueblo, y *kratos*- poder /gobierno, el gobierno del pueblo o el gobierno de los más, según Aristóteles.

Por otro lado, se añade el adjetivo: participativa, es decir, el gobierno debe tener participación. Esta debe ser del pueblo, de los ciudadanos. Aunque podría interpretarse como redundancia, ya que el gobierno democrático es votado por el pueblo y por tanto, en teoría este ya participa; la definición resulta insuficiente y por eso, al contraponer los adjetivos “participativa” y “representativa” al sustantivo “democracia”, el primero adquiere significado, para definir la actual forma de gobierno democrático. Por lo anterior, la democracia participativa se entiende como evolución, un paso más allá de la democracia representativa actual.

Al respecto, Montserrat Galceran afirma: “La democracia representativa nos está resultando demasiado pobre, una especie de camisa de fuerza que se nos impone” (Calle, 2011, p.81).

Para entender la democracia participativa, nos fijaremos primero en la actual democracia representativa.

Esta última, como bien dice su nombre, se basa en la elección que hace el pueblo de un número determinado de personas para que les representen. Así pues, el pueblo en ejercicio de su poder, lo cede a sus representantes, a través de mecanismos de transmisión: las elecciones¹; posteriormente, esos representantes ejercen poder sobre el pueblo. Se crea primero un movimiento ascendente de poder y, posteriormente, uno descendente. El problema, como veremos, es que el movimiento ascendente se reduce a unas elecciones cada cierto tiempo, mientras que el pueblo se queda con un poder de decisión casi nulo. Siguiendo a Marx, la cesión del poder del pueblo hacia sus gobernantes nunca debe ser totalmente completa; este se reserva siempre su soberanía para poder ejercerla.

¹ No podemos aquí entrar a valorar los numerosos sistemas electorales existentes, pero en cualquier caso los análisis posteriores son válidos para cualquier tipo de sistema electoral actual, ya que trata la democracia representativa en su conjunto

Haciendo un análisis de las democracias representativas, vemos que existe una restricción a la política de partidos que limita la participación ciudadana. Los partidos justifican su hegemonía amparándose en el número de votos, asegurando que representan a una mayoría y que, por lo tanto, las minorías no tienen suficiente legitimidad para reivindicar sus posturas. Sin embargo, no hacen ningún ejercicio de autocrítica del sistema electoral representativo, del sistema de campaña electoral, de los índices de abstención, como tampoco practican ningún ejercicio de responsabilidad en los fracasos de las propias políticas, atribuyendo culpas a la oposición, a la administración o a la falta de recursos. Todo eso provoca una enorme deslegitimación de la política democrática (Calle, 2011).

Como dice Subirats, (2011,58) la democracia representativa tiene como una de sus debilidades el enorme poder direccional sobre las decisiones muy significativas que delegan los ciudadanos a sus representantes, y la conciencia actual de que este enorme poder se ha usado mal. A eso se suman los pocos mecanismos de control y participación por parte de la población, la ausencia de una renovación real, periódica de la confianza y una evaluación de gestión, así como una clarificación y depuración de responsabilidades.

Actualmente, es innegable la existencia, por parte de la ciudadanía, de una gran desafección y de hecho, del cuestionamiento del funcionamiento de la actual democracia representativa, debido al alejamiento de los partidos y a la política de los ciudadanos (Ruíz, 2010), grieta que se puede identificar durante los últimos tiempos por varias razones:

- ♦ La voluntad de los partidos políticos de gobernar a través del poder. El objetivo de los partidos actuales es ganar las elecciones cuando estas se llevan a cabo y adquirir el poder de la gestión pública.
- ♦ El clientelismo, que consiste en la búsqueda del voto ciudadano para obtener el poder por medio de la toma de decisiones políticas, con base en si reporta más o menos votos para el partido; es decir, por el sólo hecho de que las decisiones puedan aportar votos en las elecciones, lo que genera más cuotas de poder.
- ♦ Por último, el gerencialismo, que significa la concepción de la administración pública, como la prestadora de servicios, mientras que los ciudadanos pasan a ser considerados como usuarios y votantes. Josep M^a Pascual define el gerencialismo público como la gestión de aquello público a través de criterios

de gestión de empresa mercantil” (20011,p.64). Es evidente el fracaso de ese modelo por el hecho de consistir en una visión exclusivamente productivista, y pretender convertir la administración pública, en su conjunto, en una imitación de la empresa privada.

Para defender la democracia representativa se esgrimen algunos argumentos, entre otros, que la democracia es la oposición a la autocracia, y que, en consecuencia, democracia equivale a legitimidad y voluntad popular (Sartori, 2009,56).

Podemos estar totalmente de acuerdo con esa afirmación, pero la democracia no es una palabra que goce de una sola definición estática; actualmente, al sustantivo democracia se le están poniendo adjetivos como representativa, participativa, radical, líquida.

Así, la democracia participativa es entendida como el modelo en el cual la gestión pública se pone en manos de los ciudadanos (quienes pasan a ser los gobernantes) estableciendo canales de participación: desde iniciativas promulgadas por las instituciones, hasta aquellas promovidas por el protagonismo colectivo (Calle, 2011).

Entonces, debido pues a las imperfecciones y limitaciones de la democracia representativa, la democracia

participativa se plantea como complemento o superación de esta.

El mismo Consejo de Europa, afirma que “*l’efficacité de la démocratie passe par la possibilité pour les citoyens d’être entendus et d’avoir leur mot à dire*” (2010).

Vamos a centrarnos en el significado de participación ciudadana, puesto que la participación puede ser entendida de muchas formas y en muchos niveles. En este artículo intentaré dar una visión de democracia participativa, entendida como el acceso a toda persona a los procesos de decisión de las cuestiones que les afectan, desde una perspectiva activa y con mecanismos eficaces.

¿A qué decisiones nos referimos?

¿Cuáles han de ser estos mecanismos?

¿De dónde surgen estos mecanismos?

Son algunas de las preguntas que intentaré ir respondiendo.

Se ha intentado justificar la falta de participación democrática por parte del pueblo, alegando a la talla del *demos*; toda la población no puede acceder a la información ni se puede reunir para deliberar y llegar a conclusiones; sin embargo, actualmente, es posible su comunicación a distancia y su interacción, así como una mayor transparencia y acceso a

la información a través de las redes que ofrecen las TIC, incluso, se hace viable el voto electrónico a distancia.

En la Carta de Derechos Humanos Emergentes se hace referencia a la democracia participativa como un derecho en sí mismo, y se hace una breve definición, en concreto, sobre el derecho a la participación: “implica el derecho de todas las personas y toda comunidad a participar, mediante vías ágiles y eficaces, en la adopción y el control de decisiones públicas en las materias que les conciernen, así como a impugnar delante de los tribunales aquellas decisiones respecto de las cuales aleguen un derecho o un interés directo o indirecto como fundamento de su legitimación” (IDHC).

La democracia participativa no se debe entender sólo como un derecho en sí mismo, sino también como un derecho de síntesis, ya que pasa a ser una herramienta clave para el fomento y la garantía de otros derechos fundamentales. Así mismo, fomenta la implicación de todos los actores ciudadanos, a la vez que provoca un

sentimiento de conexión y refuerza la solidaridad y la cooperación entre las personas, que se convierten junto a las instituciones, en garantes de los derechos y ejercen funciones de control. Una sociedad unida y fuerte dificulta la violación de los Derechos Humanos y disminuye la pobreza y la exclusión social.

En este sentido, se pronuncia el Consejo de Europa, en el Protocolo Adicional en su Carta (2012), o declaración de Utrecht, no se pueden concebir las instituciones democráticas sin tener en cuenta el papel fundamental de la participación ciudadana, porque no podrían funcionar correctamente prescindiendo de esta. Por ello, se entiende, que la participación es crucial para ayudar a fortalecer la legitimidad de las decisiones y hacer cumplir con la rendición de cuentas por parte de las autoridades. Los gobiernos deben escuchar y aprender para poder mejorar los servicios y las políticas; la participación también tiene un sentido intrínseco: da sentido de pertinencia de los ciudadanos a las comunidades locales.

2. HISTORIA

2.1 Porto Alegre

Los primeros modelos de democracia participativa se desarrollaron en Porto Alegre, impulsados por el Partido de los Trabajadores (PT), y se centraban en procesos de decisiones en presupuestos públicos. El PT fue creado a finales de los años 70 en Sao Paulo, a partir de los movimientos sindicalistas. Los modelos de democracia participativa se exportaron a otras ciudades de Latinoamérica y de Europa, pero con la diferencia de la baja voluntad real de los gobernantes europeos de incorporar mecanismos eficaces de participación, y donde prima la voluntad de conservar el poder y controlar totalmente el proceso, recayendo siempre la decisión final sobre el órgano representativo (Calle, 2011). El PT, una vez consiguió el poder, hizo algunos cambios para sacar adelante los procesos participativos, lo que se logró gracias a su historia y a la voluntad política del partido.

2.2 Seattle

Otro tipo de experiencia de democracia participativa fue la movilización ciudadana que se generalizó con las protestas de Seattle en el año 1999 y que desencadenó la aparición de los Forúms Sociales Mundiales y, posteriormente, regionales y temáticos.

La diferencia entre estos radica en que provienen directamente de la sociedad civil, sin voluntad de entrar a formar parte de los sistemas de gobierno, mientras que el PT surgió de la sociedad civil, y entró a formar parte de las instituciones y sistemas de gobierno preestablecidos. Además, los movimientos surgidos de la experiencia de Seattle tienen una clara voluntad rupturista con los sistemas democráticos actuales; son movimientos globales, organizados e interconectados que buscan cambios en el mundo, mientras que la experiencia de Porto Alegre es un caso que se puede considerar aislado, sin voluntad de cambio y con visión local.

2.3 Monterrey

En noviembre de 2007, en el “Fórum de las Culturas de Monterrey”, se aprobó la declaración de Derechos Humanos Emergentes (DHE). El tema se había planteado en el *Fórum de les Cultures de Barcelona* de 2004, promovido por el Institut de Drets Humans de Catalunya. Su sentido es reconocer que los derechos humanos no pueden ser estáticos; la evolución de la sociedad, los cambios políticos y económicos, el desarrollo tecnológico,

llevan consigo nuevas necesidades y reivindicaciones.

El artículo 7 de la declaración lleva por título. Derecho a la democracia participativa, de la que hace esta definición:

“Todos los seres humanos y toda la comunidad tienen el derecho a participar activamente en los asuntos públicos y a disfrutar de una administración democrática en todos los niveles de gobierno” (IDHC).

Este se despliega en diez derechos específicos: a la ciudad; a la movilidad universal; al sufragio activo y pasivo; a ser consultado; a la participación; a

la vivienda y a la residencia; al espacio público, a la monumentalidad y a la belleza urbanística; a la movilidad local y a la accesibilidad; a la conversión de la ciudad marginal en ciudad de ciudadanía; al gobierno metropolitano o plurimunicipal.

Se tiene la intención de poner encima de la mesa el reconocimiento de un derecho emergente como es el de la participación ciudadana en la gestión de aquello que es público. Tiene una voluntad global que pretende que este derecho político sea reconocido en todas partes y que todas las personas puedan disfrutarlo. Como podemos observar, la contemplación de este derecho está ligada a la garantía de otros derechos fundamentales de las personas.

3. DEBATE

La democracia participativa, como la entendemos actualmente, es relativamente nueva, las primeras experiencias empezaron hace unas décadas y los casos llevados a la práctica todavía son escasos y de corta evolución. A pesar de eso, hay bastante bibliografía

al respecto y el debate teórico es vivo y vibrante. A continuación destacaremos algunos de los puntos de mayor controversia, que se mantienen presentes cuando se pretende arrancar un proceso de participación.

4. METODOLOGÍA

A la hora de querer llevar a cabo un proceso participativo, lo primero que nos preguntamos es de qué forma se debe realizar este proceso.

Como veremos en los casos posteriores, no hay una sola forma de entender los procesos participativos ni de cómo se deben desarrollar, al contrario, podemos encontrar infinidad de métodos que además evolucionan con la práctica. Sin embargo, hay ciertos puntos que son motivo de especial discusión por lo que respecta a la metodología, como los que veremos a continuación.

4.1 Quién participa

La voluntad de la democracia participativa se centra en que, más allá de los representantes políticos, la ciudadanía sea un actor activo en la elaboración de propuestas, y se tenga en cuenta en la toma de decisiones que les afectan. Así pues, como su nombre indica, se basa en la participación activa de los ciudadanos en aquellos aspectos que les afectan, para poder hacer aportes y tomar decisiones a través de mecanismos eficaces.

¿Pero quiénes son los ciudadanos que deben participar en esos procesos?

Respecto a los derechos, todas las personas somos iguales, y la participación democrática es un derecho fundamental; si a alguien se le otorga el derecho a participar en detrimento de otro, este obtiene un privilegio y se discrimina a la otra persona. En este sentido, todos tenemos el derecho a participar. Jordi Serrano recuerda la voluntad de los participantes, con la consecuente auto selección que supone, ya que nadie tiene el derecho de elegir a los participantes para un proceso de participación ciudadana (2008,48).

Por otro lado, hay quien defiende la limitación del número de asistentes, para permitir un debate en profundidad y eficacia en el proceso de participación².

Pero como dice Serrano: “La participación democrática es un valor en sí mismo, no se puede obligar a participar [...] pero el problema es que si no hay demasiada gente que participa la democracia no funciona y la libertad se acaba.” (2008).

² Caso del proceso participativo de Vilafranca, donde participaron cincuenta personas.

Evidentemente, se entiende que la participación se debe incentivar y todo el mundo debe gozar del derecho a participar porque el objetivo es que el pueblo en sí, sea quien pueda aportar ideas y tomar decisiones y no siempre sus representantes políticos, por lo que entre más gente se implique, más rica y más sana será la democracia. Por otro lado, no debemos caer en el sentido de las encuestas de opinión a la hora de saber qué piensan ciertos colectivos, como se ha llegado a defender, ya que entendemos que un proceso participativo va mucho más allá de un sondeo de opinión.

4.2 Sistema de voto

Dentro del área metodológica de un proceso participativo, hay discrepancias en los sistemas de voto que se deben adoptar. Por un lado, hay quien defiende la plena igualdad de los individuos en estos procesos; son los que defienden un sistema de voz y voto igualitario: cada persona un voto.

Hay, empero, quien discrepa de esa concepción liberal de igualdad. La igualdad existe si todos provienen del mismo lugar; es decir, si todos tenemos el mismo punto de partida. No obstante, está claro que eso no es así y por lo tanto, hay quien reivindica que no es nada justo el que una persona proveniente de una o varias entidades o asociaciones o, incluso en representación de alguna de

ellas, tenga el mismo poder de voto que una persona que nunca se ha implicado socialmente.

Este es un punto de debate bastante concurrido y muchas veces se han usado fórmulas diferentes de voto en las diversas prácticas participativas, con el fin de buscar una mejor equidad. La elección de los sistemas de voto depende pues de cada proceso, pero debemos comprender que antes de atascarnos en este ámbito, debemos concebir la democracia participativa como todo un conjunto, un proceso largo de discusión, de propuestas, etc. que puede, pero que no tiene por qué terminar con una elección de una u otra opción por medio de un sistema de votación. Por lo tanto, el sistema de votación no es lo más importante de un sistema participativo.

4.3 Vinculante

¿Un proceso participativo debe ser vinculante? Este es otro punto que debe tenerse muy presente a la hora de realizar un proceso participativo. Hay experiencias de todo tipo, pero lo que es innegable es que un proceso, aunque no sea vinculante, debe tener suficiente legitimidad para, por lo menos, ser tenido en cuenta políticamente.

El debate sobre si un proceso participativo es vinculante o no, se abre en los casos en que este surge por

iniciativa de instancias oficiales, en las cuales, los gobernantes o aquellos que ejercen el poder, deciden cederlo al pueblo y en caso de que sea un proceso vinculante, asumen que los resultados del proceso participativo serán los que se llevarán a cabo.

No pasa así, por ejemplo, en los procesos que se ejecutan interiormente en las asociaciones o entidades, en las cuales se asume de entrada que se hará un proceso para ser vinculante dentro de esta asociación.

Hay, empero, una tercera fórmula, la de iniciativas ciudadanas que elaboren procesos participativos para tratar alguna cuestión pública. Estos procesos, al surgir de la iniciativa popular, son asumidos por el colectivo como no vinculantes, pero se les otorga suficiente valor simbólico como para ser una forma de presión y de consideración por parte de los poderes políticos, si estos no se acaban por involucrar durante el proceso.

Por otro lado, vemos autores como Jordi Serrano, quien pone en duda que para que un proceso tenga carácter vinculante, necesariamente debe ser mejor, afirma, que esto plantea una alternativa al sistema democrático, y tilda de barbaridad el hecho de otorgar carácter vinculante a los consejos ciudadanos criticando, así mismo, la falta de conocimientos en temas concretos por gran parte de la ciudadanía.

De distinto modo se expresa Josep M. Vallés, quien asegura que no es democracia de calidad un amplio debate sin capacidad de resolución, efectiva y vinculante, de la misma manera que no es democracia de calidad, la toma de decisiones colectivas, sin un debate previo suficiente (Vallés, 1999). De esta forma, volvemos a centrarnos en la importancia del proceso, entendido como debate ciudadano, con pleno conocimiento de causa y con poder de la información, más que en la búsqueda de una consecución de un resultado final fijo e inamovible.

5. QUÉ SE PUEDE DEBATIR Y QUÉ NO EN UN PROCESO PARTICIPATIVO

Hay prácticas participativas que sirven para deliberar y debatir, para tomar decisiones o simplemente saber la opinión de los ciudadanos sobre temas concretos, normalmente de gestión local. ¿Pero existe alguna limitación acerca de qué temas pueden ser abordados en un proceso participativo?

Entendemos que si se hacen procesos temáticos, los debates en estos se centran en un ámbito concreto. Aún más, es necesario que en cada proceso se establezcan los límites por tratar, porque de otra manera pueden conllevar a errores o engaños. Un proceso participativo que intente tratar de todo, en general, es prácticamente inviable; si se quiere tratar cualquier temática en un mismo proceso deja de ser operativo, la gente no lo entenderá y no participará.

¿Pero, hay límites a la hora de establecer más procesos participativos para tratar todo tipo de asuntos?

De hecho, debería haber limitaciones en los tópicos por tratar. Se pueden llevar a cabo un número indeterminado de procesos, tantos como temas se quieran abordar; sin embargo, otra vez caemos en la concepción que si se tienen demasiados procesos, estos acaban por ser vistos como una carga a la que se debe destinar demasiado tiempo y esfuerzo

con la consecuente disminución de participación. Así también, es necesario que los órganos impulsores de los procesos participativos traten las temáticas de forma transversal, teniendo en cuenta, siempre, otros actores que intervienen y procesos que pueden ser complementarios, coordinándolos y haciendo que sean coherentes entre ellos, para que no signifique una pérdida de tiempo y recursos. Otra vía de debate, es el hecho de decir que se puede llevar a cabo un proceso participativo para tratar cualquier tema; implicaría, por ejemplo, tratar unos presupuestos estatales, o un sistema fiscal estatal. En este caso, la limitación sería de ámbito estatal, debido al sistema *westfaliano*; sin embargo, sería posible, de la misma manera, tratar temas internacionales y, a través de los mecanismos internacionales, hacer posicionar a los estados.

Eso que parece muy lejano y de ámbito demasiado grande, se ha llevado a cabo en Islandia. A través de la presión ciudadana, se han producido cambios estatales, y no podemos olvidar, evidentemente, las primaveras árabes y el derribo de regímenes dictatoriales. Pero no hay todavía experiencias internacionales vinculantes: las ONGs o los Foros Sociales Mundiales, son primeras experiencias y una posible vía en este sentido.

6. CÓMO INCENTIVAR LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA

Muchas veces se plantea el problema de la participación, se refleja que hay poca participación por parte de la ciudadanía, se detecta bastante desinterés social o incluso desde la ciudadanía se ven estos procesos como cargas inútiles o pérdida de tiempo.

Primero, este punto no debe ser usado como excusa para retirar procesos participativos, más bien, al contrario, se deben incentivar los procesos participativos para mostrar a la sociedad cómo se puede llegar a resultados satisfactorios, útiles y gratificantes, lo que implica, entre otras cosas, una mayor participación. ¿Pero, qué métodos para incentivar la participación se deben usar para que la sociedad se implique en los procesos participativos?

Para fomentar la participación ciudadana, es necesario destacar los incentivos no económicos que ella misma comporta. En este sentido Pascual (2011,295) define los diferentes beneficios que proporcionan las prácticas participativas:

- Generación de nuevos conocimientos sobre el sector o el territorio; necesariamente se deben acompañar los

procesos con suficiente información al respecto. Es lo que se llama: gozo para conocimiento.

- Reconocimiento a la participación de todas las entidades y personas participantes; es el gozo por reconocimiento.
- Explicación clara de las finalidades de los aportes de los participantes, como satisfacción para la utilidad.
- Y un diseño de un espacio para el reencuentro y la interacción entre las personas, es la satisfacción por las relaciones.

Otra forma de incentivar la participación es intentar incluir, desde el principio, a las asociaciones y entidades (el tejido asociativo), ya que es la forma de llegar más directamente a mucha gente que dedica tiempo y esfuerzo a las entidades; de esta manera, se demuestra que implicarse en procesos participativos es un reflejo en la política. La gente activa dentro de las asociaciones dispone de una experiencia que resulta muy válida y normalmente con suficiente empuje para saber ver y aprovechar las oportunidades que brindan esos procesos e implicar a más personas.

Hemos visto que para que una democracia funcione es necesario un alto índice de participación, pero no es cierto que la sociedad, en general, sea poco participativa. Hay mucha gente que participa en una u otra entidad, que se reúne para llevar a cabo algún tipo de actividad conjunta, ya sea bailar³, organizar excursiones o programar un festival de música. Lo que pasa es que cuando se trata de proyectar este esfuerzo en algo político concreto, se nos hace ver que hay poca gente interesada. Aquí hay un error de planteamiento: la gente es activa y sobre todo, en situaciones críticas, sale a la calle para denunciar aquello que cree injusto o para defender aquello que cree que hace falta proteger. El problema es que, por un lado, es imposible que todos estén interesados o tengan voluntad de actuar en cualquier

aspecto y, por otro lado, debemos entender que todo es política, desde el que crea un festival de poesía, hasta el que se reúne para hacer una silleta. Falta que, tanto las autoridades públicas, como las personas que realizan estas actividades, aprendan a reconocer estos aportes y aprovecharlos.

Podemos entender, que la no participación en procesos participativos se genera por la desconfianza hacia estos, por desconocimiento general sobre su importancia, por la falta de hábitos para participar en decisiones, provocado seguramente, por falta de educación democrática y un interés en el *status quo* por parte de los gobernantes y las fuentes de poder que llevan a un reducido número de experiencias participativas.

³ Es sabido por ejemplo el papel de las colles sardanistes en la creación de un tejido social catalanista para hacer frente al franquismo. Si bien es un caso concreto, podríamos reflejar muchas otras experiencias similares.

7. LEGITIMACIÓN DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS

Un punto de debate muy interesante, y de vital importancia para la salud de la democracia participativa, es aquel que diferencia los procesos participativos con la voluntad de realizar una cesión de poder hacia los ciudadanos, de aquellos que significan una oportunidad política para legitimar las propias decisiones, a través de dichos procesos participativos.

Es necesario puntualizar sobre cuándo, a un proceso participativo, se le puede conferir suficiente legitimidad democrática. Existe una gran variedad de procesos democráticos y el principal debate de fondo sigue siendo el índice de participación ciudadana, así, cuanto más participativo sea un proceso, más efectivo será y, por ende, se le podrá otorgar más legitimidad.

Pero, por otro lado, un proceso participativo puede ser aprovechado y conducido para llegar a las conclusiones y a las tomas de decisiones que quieran aquellos que lo promocionan. En este sentido, sólo sirve para mostrar la decisión final, como si hubiera sido tomada por la ciudadanía, mientras que esta ya estaba tomada previamente. Esta práctica, que no podemos decir que sea inexistente, genera un descrédito de los procesos participativos y de los órganos de gobierno, y puede conllevar una visión generalista sobre la inutilidad

de dichos procesos, así como la desafección hacia la clase política.

Para que eso no ocurra, es necesario que los procesos participativos sean completos, es decir, que cuenten con una amplia participación, que se dé a conocer a todos la totalidad de la información, que se elabore un debate previo que sirva para hacer esclarecimientos y resolver dudas, que se lleven a cabo sesiones de propuestas y evaluación de ideas y, finalmente, que se prioricen las opciones correspondientes con el máximo de consenso posible. Para eso hace falta el compromiso sincero de los equipos de gobierno de poner en manos de los ciudadanos las herramientas necesarias para que los procesos se realicen, con el fin de avanzar hacia la democracia participativa y reforzar así la confianza de los ciudadanos.

Lo que se pretende, es crear formas de activar la participación ciudadana y crear nuevos espacios de convergencia entre autoridades, técnicos y movimientos sociales. Iniciativas que pretendan conseguir nuevos espacios comunes donde compartir experiencias y tomar decisiones, a la vez que consigan niveles de igualdad más altos, fortalecimiento de la ciudadanía y mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública, así como mayor legitimación y confianza en los poderes públicos.

8. POSIBLES PELIGROS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Una de las preocupaciones de la democracia participativa es la configuración de un sistema democrático basado en el voto directo, sin la intermediación de las instituciones representativas tradicionales. En este caso, el primer problema que nos señala Joan Subirats es el papel de los parlamentos, a pesar de que ya hay quien habla de democracia posparlamentaria. Por otro lado, se pueden derivar problemas de continuidad y una estrategia definida por parte de la ciudadanía, donde pueden aparecer grandes sectores no participativos, mientras que surjan otros sectores ciudadanos muy activos que terminen por controlar las decisiones, en detrimento de un debate suficiente y de un flujo de información adecuado.

En el debate se puede evidenciar la falta de preparación por parte de la ciudadanía para hacer frente a la complejidad de los temas que nos afectan hoy en día, hay, incluso, quien afirma que la ciudadanía no tiene interés suficiente para entrar en los debates de fondo, que no les afecten de forma muy directa. Un elevado tecnicismo es utilizado para contrarrestar la participación ciudadana.

Pero estos mismos argumentos que se usan para ir en contra de la democracia participativa, podrían utilizarse, de igual forma, para argumentar en contra de la misma democracia genéricamente definida.



9. REFERENCIAS

Botella, J. (1999). *La Ciutat Democràtica*. Ediciones del Serbal. Barcelona.

Calle Collado, Á. (2011). *Democracia Radical, entre vínculos y utopías*. Icaria Antrazyt, Barcelona.

Cartró, M. (2002). *Experiències de participació ciutadana, Idees per a la Vilafranca que viurem, revisió del Pla General de Vilafranca del Penedès*. Diputació de Barcelona.

Castells, M. (1997). *La era de la información*. Alianza Editorial, Madrid.

Font, J.; Blanco, I., (2003). *Experiències de participació ciutadana, Polis, la ciutat participativa, participar en els municipis: qui, com i per què?*, Diputació de Barcelona.

Gonzálvez, E.; Miguel, R.; Puig, T., (2002). *Experiències de participació ciutadana*. Descentralització i transversalitat, de la política ciutadana a Badalona, Diputació de Barcelona.

IDHC.(s.f). *Proyecto de carta de Derechos Humanos Emergentes. Los derechos humanos en un mundo globalizado*. Recueperado de www.idhc.org/esp/documents/cartaDHE.pdf.

Pascual J. (2011). *El papel de la ciudadanía en el auge y la decadencia de las ciudades, el fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores*. Tirant lo Blanc, colección Ciencia Política, Valencia.

Pindado, F. (2002). *Eines per la participació ciutadana, Bases, mètodes i tècniques*. Diputació de Barcelona.

Serrano i Blanquer, J. (2008). *Contra la democracia paticipativa: Los tramposos atajos hacia la participación*. Fundació Francesc Ferrer i Guàrdia, Barcelona.

Subirats, J., (2011). *Otra Sociedad ¿Otra Política?*, Icaria Asaco, Barcelona.

Lanzarate, A. Pisarello, Gm et al (2011). *El dret a la ciutat, dins: Sèrie Drets Humans Emergents 7*. Barcelona: IDHC, Barcelona.

Web

www.coe.int

www.venice.coe.int

<http://conventions.coe.int>

www.idhc.org

www.planatlo.gov.br

www.diba.cat

www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo