

# DIGNIDAD I I I PARLAMENTARIA I

Compilación de escritos académicos  
Día de la Dignidad Parlamentaria  
28 de abril del 2023

Centro de Investigaciones y  
Altos Estudios Legislativos  
Jorge Aurelio Iragorri Hormaza - CAEL





# DIGNIDAD PARLAMENTARIA

COMPILACIÓN ARTÍCULOS ACADÉMICOS CORRESPONDIENTES AL DÍA  
DE LA DIGNIDAD PARLAMENTARIA 28 DE ABRIL DE 2023 EN  
CONMEMORACIÓN DEL EXPRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA JORGE AURELIO IRAGORRI HORMAZA.

1

SERIE ESTUDIOS LEGISLATIVOS N°20



2023



# DIGNIDAD PARLAMENTARIA

COMPILACIÓN ARTÍCULOS ACADÉMICOS CORRESPONDIENTES AL DÍA  
DE LA DIGNIDAD PARLAMENTARIA **28 DE ABRIL DE 2023** EN  
CONMEMORACIÓN DEL EXPRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA JORGE AURELIO IRAGORRI HORMAZA.

SERIE ESTUDIOS LEGISLATIVOS N°20

2

GREGORIO ELJACH PACHECO  
LAURA MELISA GÓMEZ GONZÁLEZ  
KATERIN APARICIO VELANDIA  
(COMPILADORES)



2023

**DIRECCIÓN EDITORIAL DE LA COMPILACIÓN:  
GREGORIO ELJACH PACHECO**

Eljach Pacheco, Gregorio; Gómez González, Laura Melisa; Aparicio Velandia, Katerin; (Compiladores).

DIGNIDAD PARLAMENTARIA

**GREGORIO ELJACH PACHECO (DIRECTOR EDITORIAL)**

LAURA MELISA GÓMEZ GONZÁLEZ (EDITOR))  
KATERIN APARICIO VELANDIA (EDITOR)

302 Págs.

ISBN DIGITAL: 978-628-95722-0-9

---

1. “Actitud dialógica”, una fundamentación antropológica para el fortalecimiento de la democracia. 2. Importancia del método científico en la política pública. 3. Equilibrio de poderes en el estado constitucional colombiano. Un análisis crítico de las relaciones gobierno-congreso. 4. Apuntes para el fortalecimiento de la democracia en Colombia: un esfuerzo mancomunado entre las instituciones y una educación para la democracia. 5. Convivencia en paz el punto de encuentro de cinco leyes colombianas. 6. Hacia la comprensión ética de la dignidad parlamentaria. 7. Exaltando la dignidad parlamentaria mediante el mejoramiento en el diseño de políticas: una aproximación sistémica. 8. La ruralidad colombiana desde los bienes sociales primarios y la estructura básica de la sociedad.

9. La conciencia moral como producto de los imaginarios y representaciones sociales. Una apuesta desde la Policía Nacional de Colombia. 10. Relevo generacional y consolidación estatal hacia una paz con justicia, equidad y productividad. 11. Perspectiva De Género como Factor Decisivo Para los Operadores Jurídicos Colombianos. 12. Género y Ciclos de Precariedad Laboral. 13. Tecnificación de la agricultura familiar (af) basada en la aplicación de herramientas manuales como mecanismo de explotación de tierras con vocación agrícola según condiciones de tratamiento actuales en Colombia. 14. Estrategia del círculo hermenéutico y alteridad compartida en el debate de la reforma a la salud en Colombia. 15. Posnueva Gestión Pública (PNGP), un paradigma para la gobernabilidad desde los territorios.

2.GREGORIO ELJACH PACHECO, 2.1 LAURA MELISA GÓMEZ GONZÁLEZ, 2.2 KATERIN APARICIO VELANDIA, 2.3 FREDY ANGARITA REINA,2.4 SONIA PATRICIA CORTES ZAMBRANO 2,5 JAIRO EDUARDO MÁRQUEZ DIAZ, 2.6 JOSÉ PÉREZ CABALLERO, 2.7 LUCÍA ÁLVAREZ ÁLVAREZ, 2.8 ALBEIRO MARRUGO PADILLA, 2.9 ERASMO CARLOS ARRIETA, 3.0 LUIS CARLOS CERVANTES ESTRADA, 3.1 ERNESTO FAJARDO PASCAGAZA, JORGE ANDRICK PARRA VALENCIA, SONIA ESMERALDA ROJAS ROJAS, JORGE DAVID MORENO CUESTA, NATHALY ANDREA ROBLES, MARÍA DEL ROSARIO DÍAZ OLAYA, JOSÉ FERNANDO HOYOS GARCÍA, SARA MONTOYA TANGARIFE, GUSTAVO NIXON DELACRUZ GIRALDO, LUIS FERNANDO GIL BEDOYA, GERMÁN LEONARDO GARCÍA MONSALVE, HUGO ALBERTO GONZÁLEZ SÁNCHEZ, GUSTAVO JIMÉNEZ NARVÁEZ, JORGE ANTONIO HERRERA LLAMAS, CAMILO ESTIVEN CORAL.

COMPILADORES: GREGORIO ELJACH PACHECO, LAURA MELISA GÓMEZ GONZÁLEZ, KATERIN APARICIO VELANDIA.

EDITORES: LAURA MELISA GÓMEZ GONZÁLEZ Y KATERIN APARICIO VELANDIA.

APOYO EN REVISIÓN DE TEXTOS: SANTIAGO HERNANDO TURRIAGO GARCIA Y MARLYN DAYANA GONZÁLES

APOYO DE DISEÑO EDITORIAL: CARLOS IVAN ABREU AVELLANEDA

ISBN DIGITAL: 978-628-95722-0-9

Todos los derechos reservados para:



CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS JORGE AURELIO IRAGORRI HORMAZA – CAEL.

**Reconocido como órgano oficial del saber legislativo – Ley 2165 de 2021.**

® GREGORIO ELJACH PACHECO  
® LAURA MELISA GÓMEZ GONZÁLEZ  
® KATERIN APARICIO VELANDIA  
® FREDY ANGARITA REINA  
® SONIA PATRICIA CORTES ZAMBRANO  
® JAIRO EDUARDO MÁRQUEZ DIAZ  
® ALFREDO JOSÉ PÉREZ CABALLERO  
® LUCÍA ÁLVAREZ ÁLVAREZ  
® ALBEIRO MARRUGO PADILLA  
® ERASMO CARLOS ARRIETA

® LUIS CARLOS CERVANTES ESTRADA  
® ERNESTO FAJARDO PASCAGAZA  
® JORGE ANDRICK PARRA VALENCIA  
® SONIA ESMERALDA ROJAS ROJAS  
® JORGE DAVID MORENO CUESTA  
® NATHALY ANDREA ROBLES  
® MARÍA DEL ROSARIO DÍAZ OLAYA  
® JOSÉ FERNANDO HOYOS GARCÍA  
® SARA MONTOYA TANGARIFE  
® GUSTAVO NIXON DELACRUZ GIRALDO  
® LUIS FERNANDO GIL BEDOYA  
® GERMÁN LEONARDO GARCÍA MONSALVE  
® HUGO ALBERTO GONZÁLEZ SÁNCHEZ  
® GUSTAVO JIMÉNEZ NARVÁEZ  
® JORGE ANTONIO HERRERA LLAMAS  
® CAMILO ESTIVEN CORAL

DIRECCIÓN EDITORIAL:

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS JORGE AURELIO IRAGORRI HORMAZA – CAEL.

Correo electrónico: [cael@senado.gov.co](mailto:cael@senado.gov.co)

Made in Colombia

Hecho en Colombia

Las opiniones plasmadas en esta obra son de responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen al Congreso de la República o al Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos, ni determinan su posición o filosofía institucional”.

Se autoriza la grabación y reproducción de esta publicación para fines académicos y de consulta, ya sea en línea o por medio de descarga. Para cualquier otro uso, se requiere autorización escrita por parte de la Secretaría General del Senado de la República.

**MESA DIRECTIVA**

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

**PRESIDENTE DEL SENADO**

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

**PRIMER VICEPRESIDENTE**

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

**SEGUNDO VICEPRESIDENTE**



GREGORIO ELJACH PACHECO

**SECRETARIO GENERAL**

**DIRECTOR CAEL**

6

**TALENTO HUMANO DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ALTOS  
ESTUDIOS LEGISLATIVOS JORGE AURELIO IRAGORRI HORMAZA –  
CAEL**

LAURA MELISA GÓMEZ GONZÁLEZ  
KATERIN APARICIO VELANDIA  
MELBA TATIANA RAMÍREZ MARÍN  
NATALIA VARGAS RODRÍGUEZ  
CARLOS IVAN ABREU AVELLANEDA

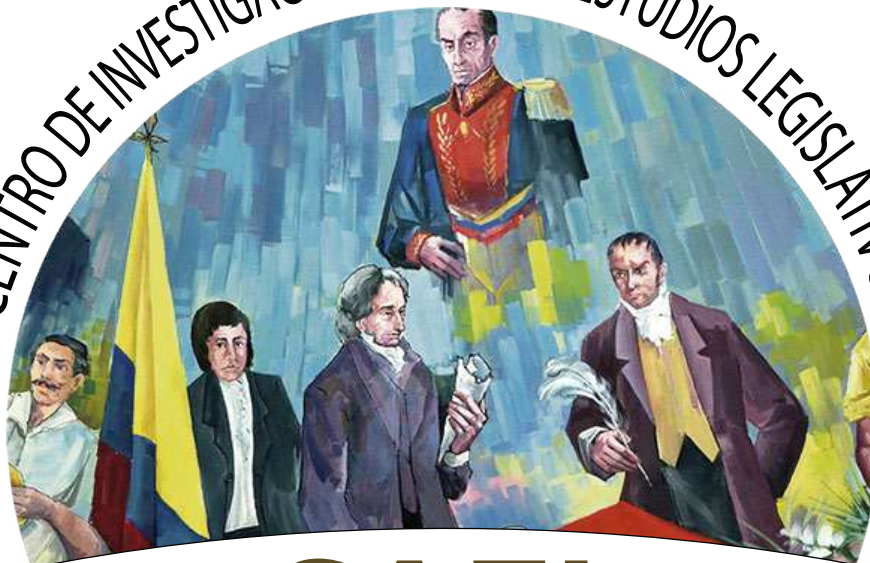
**EDITORES**

LAURA MELISA GÓMEZ GONZÁLEZ  
KATERIN APARICIO VELANDIA

**DIRECTOR EDITORIAL**

GREGORIO ELJACH PACHECO

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS



**CAEL**

SENADO DE LA REPÚBLICA



## Contenido

Presentación del Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos Jorge Aurelio Iragorri Hormaza – CAEL, Ley 2165 de 2021.	12	
Introducción <b>Gregorio Eljach Pacheco</b>	15	
“Actitud dialógica”, una fundamentación antropológica para el fortalecimiento de la democracia. <b>Fredy Angarita Reina</b>	18	
Equilibrio de poderes en el estado constitucional colombiano. Un análisis crítico de las relaciones gobierno-congreso. <b>Sonia Patricia Cortes Zambrano</b>	36	8
Importancia del método científico en la política pública. <b>Jairo Eduardo Márquez Díaz</b>	53	
Apuntes para el fortalecimiento de la democracia en Colombia: un esfuerzo mancomunado entre las instituciones y una educación para la democracia. <b>Alfredo José Pérez Caballero</b>	71	

Convivencia en paz el punto de encuentro de cinco leyes colombianas.	89	
<b>Lucía Álvarez Álvarez</b> <b>Albeiro Marrugo Padilla</b> <b>Erasmus Carlos Arrieta</b>		
Hacia la comprensión ética de la dignidad parlamentaria.	112	
<b>Luis Carlos Cervantes Estrada</b> <b>Ernesto Fajardo Pascagaza</b>		
Exaltando la dignidad parlamentaria mediante el mejoramiento en el diseño de políticas: una aproximación sistémica.	128	
<b>Jorge Andrick Parra Valencia</b>		
La ruralidad colombiana desde los bienes sociales primarios y la estructura básica de la sociedad.	143	9
<b>Sonia Esmeralda Rojas Rojas</b>		
La conciencia moral como producto de los imaginarios y representaciones sociales. Una apuesta desde la Policía Nacional de Colombia.	161	
<b>Jorge David Moreno Cuesta</b> <b>Nathaly Andrea Robles</b>		
Relevo generacional y consolidación estatal hacia una paz con justicia, equidad y productividad.	189	
<b>María del Rosario Díaz Olaya</b>		
Perspectiva De Género como Factor Decisivo Para los Operadores Jurídicos Colombianos.	200	
<b>José Fernando Hoyos García</b> <b>Sara Montoya Tangarife</b>		

Género y Ciclos de Precariedad Laboral. 218  
**Gustavo Nixon Delacruz Giraldo**

Tecnificación de la agricultura familiar (af) basada en la aplicación de herramientas manuales como mecanismo de explotación de tierras con vocación agrícola según condiciones de tratamiento actuales en Colombia. 232

**Luis Fernando Gil Bedoya**  
**Germán Leonardo García Monsalve**  
**Hugo Alberto González Sánchez**  
**Gustavo Jiménez Narváez**

Estrategia del círculo hermenéutico y alteridad compartida en el debate de la reforma a la salud en Colombia. 246

**Jorge Antonio Herrera Llamas**

10

Posnueva Gestión Pública (PNGP), un paradigma para la gobernabilidad desde los territorios 264  
**Camilo Estiven Coral**



PRESENTACIÓN

Centro de Investigaciones y Altos  
Estudios Legislativos  
Jorge Aurelio Iragorri Hormaza  
CAEL

## **PRESENTACIÓN**

### **Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos Jorge Aurelio Iragorri Hormaza CAEL**

**E**l Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos Jorge Aurelio Iragorri Hormaza - CAEL, es el conjunto de programas académicos legislativos del Senado de la República, avalado por MINCIENCIAS como Centro de Investigaciones Legislativas bajo la Resolución 750 de 2018.

Anteriormente, en el año 2007, se generaron las primeras alianzas estratégicas entre los centros de pensamiento y las Instituciones de Educación Superior a nivel nacional e internacional, para la construcción de insumos legislativos, que continúan aportando al Congreso de la República a través de ARCA (Articulación Congreso Academia). Incitativa que en ese entonces se comenzaba a visualizar con la resolución 148 del mismo año.

Como producto de diversos desarrollos y procesos, en el año 2014, mediante la resolución 177 de 2014 de la Mesa Directiva del Senado de la República, se crea el Centro de Altos Estudios Legislativos (CAEL), con sus fines misionales de la contribución y fortalecimiento a las labores legislativas mediante la academia. Debido a esto, en el año 2021 el Congreso de la República mediante la ley 2165 de 2021 en su artículo 6°, le confiere a CAEL el título de Órgano Oficial del saber legislativo del Senado de la República, y así mismo, le concede al Centro el nombre del expresidente del Congreso Jorge Aurelio Iragorri Hormaza, como homenaje y exaltación a su vida y obra.

Teniendo en cuenta lo anterior, desde diferentes perspectivas y áreas del conocimiento, CAEL ha generado varias iniciativas que vinculan a la academia con el trabajo Congressional, acercando el saber con las

técnicas, procedimientos y aportes académicos que se pueden encontrar en los procesos propios del capitolio. Por lo tanto, CAEL se visualiza como un instrumento y un partícipe en las labores del poder legislativo, velando por su independencia de las otras ramas del poder público, y también, trabajando para su fortaleza institucional y procedimental.

El Centro se proyecta con grandes objetivos que van teniendo consecución gracias a su trabajo coordinado y comprometido. Particularmente, se han destacado labores académicas de trascendencia que se estructuran con otros centros y Universidades de alto prestigio.

En ese sentido, el Centro de Investigaciones, bajo sus competencias designadas y sus fines misionales, ha consolidado la segunda convocatoria del día de la Dignidad Parlamentaria para la exaltación de la labor Congressional y académica en honor a Jorge Aurelio Iragorri Hormaza. Se procedió con la revisión y aprobación de 15 artículos académicos integrados por excelentes investigadores a nivel nacional, que desarrollaron dentro de sus facultades profesionales y académicas, postulando sus respectivos aportes en los que se especializan.

De esta manera, CAEL como conjunto de programas académico-legislativos a disposición del Senado de la República, ratifica que trabaja para la construcción de enlaces para conseguir la sinergia entre la labor legislativa y el conocimiento. Por último, se reconoce la importancia de cada 28 de abril, conmemoración del natalicio del Expresidente del Congreso de la República Jorge Aurelio Iragorri Hormaza, fecha en la que se manifiesta la relevancia de los ciudadanos Senadores que ejercen el quehacer legislativo y que se comprometen con el fin único de la digna representatividad para la democracia.



# DIGNIDAD PARLAMENTARIA

“Homenaje al ilustre Ex Presidente del Congreso de la República”

Artículo 1 de la Ley 2165 de 202  
Jorge Aurelio Iragorri Hormaza



Introducción

DIGNIDAD PARLAMENTARIA

# INTRODUCCIÓN

## DIGNIDAD PARLAMENTARIA

Gregorio Eljach Pacheco<sup>1</sup>

**C**on motivo de la segunda celebración del día de la Dignidad Parlamentaria que se dispone en homenaje al eminente Expresidente del Congreso de la República Jorge Aurelio Iragorri Hormaza, se enaltece la labor parlamentaria de los legisladores de la República que representan la fraternidad y las cualidades humanas que dignifican el valor de la democracia y de la representación política.

Por su parte, el ilustre Jorge Aurelio Iragorri Hormaza es recordado por su implicación con la labor Congressional, siendo un actor vinculante que usó su voz para velar por las necesidades de la población caucana y la de toda la nación. Dejando, en otras palabras, una huella imborrable en los pasillos del Capitolio Nacional y la legislatura de la República.

La segunda ceremonia del día de la dignidad parlamentaria, con toda la intención de exaltar la Excelencia Congressional acorde al artículo 1º de la Ley 2165 de 2021, exaltando la participación y representación vinculante que se armoniza con los valores democráticos, éticos y experiencia sobresaliente.

En consonancia con los postulados de la ley mencionada anteriormente, CAEL se dispuso a la tarea, de acuerdo con su carácter misional y visional, de recibir y revisar 21 artículos académicos que fueron recepcionados mediante la convocatoria de Dignidad Parlamentaria, donde se encontraron debates e hipótesis que demostraron la riqueza interdisciplinar que se encuentra en el ambiente académico en Colombia.

---

<sup>1</sup> Secretario General del Senado de la República y Director del Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos – CAEL.

De esta manera, CAEL consolida esta publicación que logra seleccionar los artículos más destacados para su publicación y difusión. A través de esto, el centro reconoce la valiosa labor del científico y el académico que aporta a la profundización de los debates sociopolíticos que le atañen al poder legislativo, y al mismo tiempo, reconoce la dignidad parlamentaria como la vocación que hace realidad las intenciones de construir una democracia sólida para el bien común y el futuro próspero de una ciudadanía que confía en el legislador para que lo represente honorable y dignamente. Por este espíritu, se logra hacer el segundo volumen de Dignidad Parlamentaria que contendrá los postulados teóricos y prácticos que reflejen el pensamiento aportante y constructivo del académico para con los procesos legislativos y Congresionales.

**IMAGEN PENDIENTE**

# DIGNIDAD PARLAMENTARIA 2023



**“ACTITUD DIALÓGICA”, UNA  
FUNDAMENTACIÓN ANTROPOLÓGICA  
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
DEMOCRACIA**

# “Actitud dialógica”, una fundamentación antropológica para el fortalecimiento de la democracia

Fredy Angarita Reina<sup>2</sup>

## Resumen

¿El colombiano de hoy qué propone para el fortalecimiento de la democracia? Con este planteamiento, se refleja de inmediato la profunda articulación positiva del tejido social conectivo presente en la relación: Democracia + Vida + Ciudadanía = FORTALECIMIENTO.

Es así, como el presente texto, goza de una pluralidad de voces desde la cotidianidad, para el fortalecimiento de la democracia. Estas voces, a través del cuestionamiento, pueden ayudar a esta reflexión sobre la pregunta directa al interior del contexto de ciudadanos trabajadores que gozan del pleno potencial de su nacionalidad. Son colombianos, hombres y mujeres que proponen una nueva línea de ideas en virtud de su profesión e identidad. Ellos representan las voces de: un colectivo de vida, como el grupo de mujeres escritoras y poetas de Bucaramanga; otro colectivo cultural de hombres y mujeres escritores de Bogotá; un aula de

18

---

<sup>2</sup> Ingeniero Industrial UIS, Magister en dirección de marketing, candidato a Doctor en proyectos, UNADE, coordinador de investigaciones de la Facultad de ingenierías Universidad Cooperativa de Colombia, fredy.angarita@campúsucc.edu.co. Investigador Senior MinCiencias.

mastrandos de psicología en Bogotá, un grupo de alumnos en el salón de un colegio oficial de Soacha, en plena jornada de elecciones del personero escolar; y por último, un catedrático universitario, investigador, abogado de Bogotá. Al final cada uno de sus aportes, el espacio abierto y dialógico, que permita fortalecer el complejo paradigma democrático.

**Palabras claves:** ciudadano, democracia, fortalecimiento, actitud dialógica.

### **Abstract**

*What does the Colombian of today propose to strengthen democracy? With this approach, the deep positive articulation of the connective social tissue present in the relationship is immediately reflected: Democracy + Life + Citizenship = STRENGTHENING*

*Thus, this text enjoys a plurality of voices from everyday life, for the strengthening of democracy, voices that, through questioning, can help this reflection, on the direct question within the context of working citizens who enjoy the full potential of their nationality. Colombians, men, and women who propose a new line of ideas by virtue of their profession and identity. They are the voices of: a collective of life, such as the group of women, writers and poets from Bucaramanga, another cultural collective of men and women writers from Bogotá, a classroom for psychology masters in Bogotá, a group of students in the classroom from an official school in Soacha, in the middle of the election day for the school representative and finally a university professor, researcher, lawyer from Bogotá. In the end, each of its contributions, the open and dialogical space, which allows strengthening the complex democratic paradigm.*

**Keywords:** *citizen, democracy, strengthening, dialogical attitude.*

## **Introducción**

**A**rtículo 260 ARTICULO 260°—Los ciudadanos eligen en forma directa presidente y vicepresidente de la República, senadores, representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale, (Colombia, 2023).

20

En pleno siglo XXI, año 2023, gozamos de un gobierno representativo donde los colombianos y colombianas eligen a través del voto a sus representantes, delegando en estos todo el poder. Los candidatos a la presidencia que hoy resultan ser elegidos más por su carisma o el uso de redes sociales y todas las herramientas mediáticas, que por su capacidad de gobernar. En teoría, en estos gobiernos del siglo XXI, deberían consultar a los ciudadanos antes de poner nuevas leyes, pero hoy en día no lo hacen.

Existen los partidos políticos y sus programas electorales, presentados como modelos e ideologías,



que no constituyen una garantía, y nada asegura que, una vez que ganen, cumplan a cabalidad cada una de las cosas que prometen en ese programa electoral. Prevalece un vacío de garantías sin veeduría ciudadana eficiente para el cumplimiento de lo pactado en cada una de sus promesas. La única salida para esta mala situación en la democracia del siglo XXI, es cambiar la intención de voto en la siguiente jornada electoral y votar por otro partido político. Sin perder de vista que las dinámicas de los partidos al interior de la cámara y el congreso que terminan por ser un caldo de cultivo para la polarización, lo que deriva así en bandos entre partidos políticos y puede repercutir en divisiones y un profundo malestar en todo el pueblo. Se puede afirmar que la democracia colombiana sigue siendo un complejo paradigma, un constante desafío en permanente proceso de estabilización.

21

### **La Voz del Colectivo Mujeres Escritoras y Poetas de Bucaramanga**

Ellas pertenecen a un colectivo de creadoras y gestoras culturales, acreditadas por el Ministerio de Cultura de Colombia, fomentan el arte y la cultura en el seno de la sociedad Bumanguesa, mujeres con una creatividad desbordante, inquietas por el conocimiento y con el noble ideal de transformar la sociedad colombiana a través de la influencia de sus letras *estéticas*.

*La democracia es uno de los términos más discutido y debatido en*

*la ya larga historia del pensamiento político. También es un asunto que interesa a la ciudadanía en general, que suele identificarla con una forma ideal de gobierno. Mientras el término democracia ha sido definido de múltiples y controvertidas maneras en el ámbito académico, sus prácticas se han ido generalizando y, durante un largo periodo de tiempo, se han asociado con las instituciones de un modelo representativo vinculado al pensamiento moderno, (Teixeira, 2020)*

*Similar a lo encontrado en estas ciudadanas con talentos excepcionales que siguen haciendo país e impulsando la región santandereana, pese a que no gozan de suficientes espacios culturales, como el arte lo merece, aun así, ellas logran hacer un impacto positivo al interior de la comunidad de artistas regionales, presentándose en recitales, concursos y convocatorias literarias, y con relación a la pregunta:*

¿El colombiano de hoy qué propone para el fortalecimiento de la democracia? Así responden:

- Bienestar
- Libertad
- Igualdad
- Equidad
- Oportunidad
- Participación<sup>3</sup>

¿Acaso estas cosas no están presentes en nuestra democracia? Es un complejo análisis, relativo a estas seis palabras. Solo es posible a través de la antropología y en su obra “*La democracia en femenino*”,

---

<sup>3</sup> Instituto de Cultura de Bucaramanga. (febrero 23 del 2023). Colectivo mujeres poetas de Bucaramanga.

donde Bussy se refiere a una individualidad actuante:

Si uno no deja de recrearse en las aversiones del “alma noble” expuesta al igualitarismo, cuando la otra consigue entender la nobleza de cada ser, se puede sin embargo admitir que disienten sobre el concepto de *nación*, pero no sobre el papel fundamental del individuo consciente en la construcción de la nación (Bussy Genevois, marzo 2017, pág. 210).

La ciudadanía de una mujer colombiana, es un desafío constante. Cultivar esa individualidad actuante y asumir un proceso de formación al interior de un país donde las oportunidades se desvanecen en el horizonte del paradigma democrático también compromete al ciudadano como gestor y creador de la transformación de la nación. El proceso de fortalecer una democracia involucra también las acciones productivas, culturales y artísticas, así como todos los talentos excepcionales que cada persona puede aportar para la construcción de una nueva sociedad. En esta nueva sociedad donde la democracia, la vida y la condición de ciudadano, sea una “nacionalidad de alto valor” con el orgullo de ser colombiano. Contar con el aporte femenino al interior de una democracia, fortalece uno de los hemisferios más sensibles para el crecimiento de la democracia de manera holística.

## **La Voz del Colectivo de Hombres y Mujeres Escritores de Bogotá**

Representa un gran poder intelectual, cuentan con profesionales de diversas disciplinas, abogados, médicos, docentes, psicólogas, filósofos, ingenieros, pero por encima de todo, excelentes lectores críticos y escritores novelistas, guionistas, cronistas, periodistas y dramaturgos de trayectoria en televisión nacional.

Los problemas centrales en este plano son la pobreza y la desigualdad, que no permiten que los individuos se expresen como ciudadanos con plenos derechos y de manera igualitaria en el ámbito público, y erosionan la inclusión social. (Desarrollo, 2004)

Ahora ellos y ellas, con relación a la pregunta: ¿El colombiano de hoy qué propone para el fortalecimiento de la democracia?, responden a través de enlaces electrónicos sobre algunos cuentos del reconocido escritor: Jorge Luis Borges. El escribió el cuento: ***“Utopía de un hombre que está cansado”*** y así los escritores y escritoras de Bogotá, señalan:

- ¿Qué sucedió con los gobiernos?

Según la tradición fueron cayendo gradualmente en desuso. Llamaban a elecciones, declaraban guerras, imponían tarifas, confiscaban fortunas, ordenaban arrestos y pretendían imponer la censura y nadie en el planeta los acataba. La prensa dejó de publicar sus colaboraciones y sus efigies. Los políticos tuvieron que buscar oficios honestos; algunos

fueron buenos cómicos o buenos curanderos. La realidad sin duda habrá sido más compleja que este resumen (Borges, sf, pág. 4).

Pero qué bien hablan estos ilustrados con texto y argumento. Se observa que desde el momento histórico que le correspondió vivir al escritor Jorge Luis Borges, de 1899 hasta 1986, escribir la obra era un asertivo ejercicio de la democracia latinoamericana. Escribir es ejercitar el músculo de la ciudadanía, y tal vez este cuento de Borges esté cada día más próximo a materializarse en la medida que la vida y ciudadanía sigan siendo subvalorados y desconocidos como el único potencial para fortalecer la tan anhelada democracia, tal como lo deja permear el comentario de Barquín:

Una cosa es el deseo de un determinado orden social; otra cosa es la forma que tiene la orden para lograrlo; otra, son los medios empleados a tal fin; una más es el efecto concreto logrado; y finalmente, el hecho central es si ese ejercicio de poder conseguido deriva en los fines generales que motivaron la acción. En todas estas fases, el estudio antropológico del poder político debe estar, lo más posible, cerca de lo que ocurre y lejos de lo que debería ocurrir. <sup>4</sup>

A la luz de la antropología de lo político, una de sus bases es este animal político, que debe vivir y ordenar el mundo en relación con otros. De lo contrario el abuso de poder debilita cualquier modelo de gobierno sobre toda la faz de la tierra. Volviendo a cuestionar a uno de los escritores el joven, Michael David Durán Rodríguez:

---

<sup>4</sup> Barquín Cendejas, Alfonso. (2018). Antropología y poder político: El ejercicio de poder en las políticas de educación intercultural. Pág. 45.

– ¿Es contradictorio, cierto? Borges y Mario Vargas Llosa han escrito textos con interesantes pronunciamientos respecto a la democracia Latinoamérica y mira a Vargas Llosa, hoy está radicado en España. Claro en determinado momento, salió exiliado del Perú. ¿No resulta paradójico?

Esta fue su contundente respuesta:

Cuando quedarse en un territorio no es una obligación, en caso de ser posible siempre será mejor vivir en otro lugar. Por ejemplo, Gabriel García Márquez, Fernando Vallejo... si pudiera también mi iría de estas fronteras para nunca volver.<sup>5</sup>

Colombia amerita consolidar la estructura democrática en la medida que la vida y la ciudadanía esté al servicio de rescatar el valor de la suma de sus intelectuales, evitando así la fuga de cerebros y la falta de incentivos y estímulos dentro del nuevo espectro de las mayores oportunidades. Personas que saben: *leer y escribir*; con altos estándares, con genialidad y una facilidad admirable, cuyo talento se estanca y hasta se olvida, en la patria de un Nobel de literatura, cuna de escritores, donde hay un semillero de futuros nobeles esperando por hacer su aparición. ¿Por qué sencillamente, no se abren nuevos espacios, donde arte, cultura, literatura y recreación, sean comprendidos como un plus para la democracia? Existe un notorio malestar generalizado, que demanda una inmediata atención. Las ideas y aportes de los

---

<sup>5</sup> Escritor bogotano. Michael David Durán Rodríguez. Febrero 24 del 2023.

intelectuales son necesarios para seguir apoyando a las nuevas generaciones, y esto demanda un escenario de sanación ciudadana. No puede verse con normalidad la migración del intelecto colombiano, como viene en incremento en los últimos meses.

## **La Voz de los Mastrandos de Psicología en Bogotá**

Cincuenta maestrandos de una universidad pública en Bogotá están adelantando el segundo semestre de la maestría en Psicología, tanto hombres como mujeres y esperan continuar impulsando su carrera profesional. Obviamente ellos y ellas tendrían mucho que aportar, pero fue imposible encontrar ese lapso, donde más allá de los apremiantes compromisos académicos se pueda atender a una pregunta. A pesar del silencio, aquí contamos con un ítem valioso para el fortalecimiento de la democracia, la presencia del Estado y las dinámicas dialógicas con los jóvenes en niveles de postgrado es un escenario donde cabe la posibilidad de acompañar y escuchar el aporte de los jóvenes, para la experiencia participativa.

La encuesta 'Bogotá Cómo Vamos', realizada el año 2019 evidencia la situación actual de la participación. En general, el escenario que aquí se muestra, junto con los estudios académicos que han revisado el tema, los cuales se mencionarán más adelante, sitúan un contexto donde hay que hacer mayores esfuerzos institucionales en aras de fomentar la participación ciudadana en la capital del país. Lo anterior para fortalecer la democracia y empoderar a los ciudadanos con el fin de lograr mejores soluciones respecto de las problemáticas que los aquejan (Quintero Mesa, 2020).

Se proponen los avances asentados en buenos documentos, pero aún hace falta dar ese salto, del texto a la praxis social, porque de lo contrario solo sigue escrito sobre el papel.

### **La Voz de los Jóvenes de Grado Once en un Aula de un Colegio Oficial en Soacha – Cundinamarca**

El buen simulador del sufragio a nivel escolar, en plena semana de elecciones del personero, por definir el próximo lunes 27 de febrero del 2023. Los alumnos, entusiasmados por resultar elegidos, adelantan campañas y apoyan su publicidad gracias a las redes sociales, Facebook, WhatsApp Web e Instagram son las más utilizadas por ellos, con el ánimo de emular otras campañas electorales efectivas, como en el proceso del presidente Obama.

28

Relativo a la pregunta: ¿El colombiano de hoy qué propone para el fortalecimiento de la democracia? La respuesta, en palabras de la docente directora de curso:

Precisamente estamos en las elecciones del gobierno escolar y venía hablando con mis alumnos y hemos llegado a la conclusión, al terminar el ejercicio, y observando el poder que tienen las redes sociales en la



promoción de cada uno de los candidatos, a través de videos, memes y otros audiovisuales. Surge la necesidad de construir un contundente **código ético** para la democracia. Los alumnos son conscientes que una regulación para el buen uso y la prevención del maltrato a través de las redes sociales, se está demorando, tanto para este ejercicio al interior de la comunidad escolar, como en el mismo Estado colombiano, en tiempos de campaña electoral. <sup>6</sup>

La profesora enfatiza que la jornada ha sido ardua en un colegio oficial donde los recursos son escasos. Ella, como directora de grupo, es la encargada de elaborar las urnas y los tarjetones para que sus estudiantes puedan celebra la fiesta de la democracia escolar. Por lo tanto, también agradecería unas condiciones más dignas para su institución y más recursos para la elección del personero escolar, para seguir fomentando esta democracia comunicativa.

El punto de partida de tal auge de las redes sociales en la comunicación política se debió al impacto que las mismas tuvieron en la campaña electoral del presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, en el año 2008. Desde esta fecha la comunicación política se ha reescrito y ha evolucionado, dicha evolución está consiguiendo que los medios, que año tras año eran los más eficaces, hayan perdido capacidad de comunicación en detrimento de los nuevos que se han incorporado. Son, por tanto, las redes sociales, un

---

<sup>6</sup> Docente colegio oficial de Soacha, febrero 23 del 2023.

elemento nuevo de las estrategias de comunicación política.<sup>7</sup>

Ante el panorama de esta realidad cabe aquí la justificación para construir un manual ético universal para la democracia comunicativa.

### **La Voz de un Abogado y Catedrático de una Universidad Privada en Bogotá.**

*“Deben tenerse en cuenta los incumplimientos, las fracturas, las tensiones, los límites y las denegaciones que constituyen la contrapartida de la experiencia de la democracia. La democracia plantea una pregunta que permanece por lo tanto continuamente pendiente: jamás parece poder dársele una respuesta perfectamente adecuada. La democracia se presenta como un régimen siempre marcado por formas inacabadas y de no cumplimiento”, (Desarrollo, 2004)*

Al hablar de este carismático docente de una entidad privada de la ciudad de Bogotá, quien ha ejercido la docencia universitaria durante los últimos veinte años, estuvo muy receptivo a participar en este ejercicio de actitud dialógica con fundamentación antropológica ante la pregunta: ¿El colombiano de hoy qué propone para el fortalecimiento de la democracia? responde, recurriendo a un interesante texto:

Ahora, lo que yo deseo son hechos. No le enseñéis a estos muchachos otra cosa que hechos. En la vida sólo son

---

<sup>7</sup> Comunicación Política y Redes Sociales

necesarios los hechos. No planteéis otra cosa y arrancad de raíz todo lo demás. Las inteligencias de los animales racionales se moldean únicamente a base de hechos; todo lo que no sea esto no les servirá jamás de nada. De acuerdo con esta norma educo yo a mis hijos, y de acuerdo con esta norma hago educar a estos muchachos. ¡Ateneos a los hechos caballeros! (Dickens, 1854, pág. 3)

Agotada queda la pregunta. De mi parte como autor, observo que el profesor recurrió a la famosa obra: “*Tiempos difíciles*” de Charles Dickens. Indudablemente, todo ciudadano es vida y la vida al interior de toda democracia solo puede fortalecerse a partir de los hechos, hechos contundentes. Hechos que este profesor está esperando por parte del gobierno local de Bogotá, ya que él es uno de los damnificados de la reciente ola invernal y las fuertes lluvias que se presentaron en noviembre del 2022, en el Municipio de la Calera.

Las intensas lluvias que se registran en varias regiones de Cundinamarca continúan generando emergencias como deslizamientos de tierra, caída de árboles y e inundaciones. Este sábado se registra caos en el sector de La Calera y las autoridades atienden a esta hora varias situaciones generadas por el invierno (tiempo, 2022)

## **Conclusiones**

Democracia + Vida + Ciudadanía =  
FORTALECIMIENTO

El fortalecimiento de la democracia requiere de una actitud dialógica con fundamentación antropológica, porque se han establecido leyes controvertidas sobre el aborto y la eutanasia, ajenas a la conservación de la vida, cuando, la vida es el objeto de una antropología positiva. Dejando al descubierto el

profundo vacío de una visión antropológica al interior de la democracia, cuestiona profundamente; por ejemplo: ¿Qué soluciones hay para ayudar a los ancianos mayores de ochenta años que salen solos a reclamar medicamentos en la EPS? ¿Qué hacer para brindarles una mejor calidad de vida, al final de sus años? Es así como la democracia debe velar por la protección de sus ciudadanos sea, cual sea su *status Quo* de vida o etapa de esta.

Las poetas de Bucaramanga sólo esperan contar con nuevos espacios culturales. Los escritores de Bogotá ya están cansados y convencidos de que únicamente saliendo de este país lograrán el sueño de regalarle a esta patria otro premio Nobel de literatura. Los maestrandos de psicología tienen mucho que aportar en materia de salud mental. Los jóvenes de grado once en un colegio oficial de Soacha anhelan el acompañamiento del Estado, cuando eligen el personero escolar. Sin embargo, con materiales electorales tan precarios, ¿Cómo pueden sentir aprecio por su nacionalidad? ¿Por qué no se utilizan materiales elaborados por el Consejo Electoral Nacional o se establece una Registraduría Nacional del Estado Civil que ofrezca brigadas didácticas y lúdicas para impartan la correspondiente fundamentación ética del proceso electoral? Mientras tanto un abogado catedrático de una universidad privada de Bogotá sigue esperando que se cumplan las promesas hechas por los entes políticos a los damnificados del Municipio de La Calera. En conclusión, Colombia es la voz que

necesita ser atendida con hechos.

## Bibliografía

Barquín Cendejas, Alfonso. (2018). “*Antropología de lo político*” México  
<https://books.google.com.co/books?id=TK55DwAAQBAJ&pg=PT375&dq=Antropolog%C3%ADa+la+dimensi%C3%B3n+de+lo+politico&hl=es>

419&sa=X&ved=2ahUKEwjXyYLnLH9AhW9RjABHeutBqEQ6AF6BAgJEAI#v=onepage&q=Antropolog%C3%ADa%20la%20dimensi%C3%B3n%20de%20lo%20politico&f=false. Recuperado 24 febrero 2023.

Borges, Jorge Luis. (sf). *Utopía de un hombre que está cansado*.  
[https://www.ingenieria.unam.mx/dcsyhfi/materialdidactico/Literatura\\_Hispanoamericana\\_Contemporanea/Autores\\_B/BORGES/cansado.pdf](https://www.ingenieria.unam.mx/dcsyhfi/materialdidactico/Literatura_Hispanoamericana_Contemporanea/Autores_B/BORGES/cansado.pdf). Recuperado de Google, febrero 24 del 2023

Bussy Genevois, Danièle. (marzo 2017). “*La democracia en femenino*”. España.  
[https://books.google.com.co/books?id=vHtbDgAAQB AJ&printsec=frontcover&dq=inauthor:%22Dani%C3%A8le+Bussy+Genevois%22&hl=es-419&sa=X&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.co/books?id=vHtbDgAAQB AJ&printsec=frontcover&dq=inauthor:%22Dani%C3%A8le+Bussy+Genevois%22&hl=es-419&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false). Recuperado de Google 24 febrero 2023.

Chaves-Montero, Alfonso; Gadea Aiello, Walter Federico; Hernández-Santaolalla, Víctor; Mármol, Inmaculada; Gómez Mejía, Santiago; Alcolea Marín, Alejandro; Morante, Jorge Juan; Renobell Santarén, Víctor; Alaminos Fernández, Antonio; López Eguizabal, Fidel Arturo. (2017). *Comunicación Política y Redes Sociales*.

<https://books.google.com.co/books?id=ojJBDwAAQB AJ&printsec=frontcover&dq=libro+democracia+y+redes+sociales+2019+pdf&hl=es>  
419&sa=X&ved=2ahUKEwjzefC37H9AhUCSDABHVP\_DQgQ6AF6BAgEEAI#v=onepage&q&f=false. se.

Recuperado de Google 24 de febrero del 2023

Dickens, Charles. (1854). "*Tiempos difíciles*". Pág. 3. <https://www.ellibrototal.com/ltotal/?t=1&d=9942,9546>. Recuperado Google 24 febrero 2023.

Quintero Mesa, Cristian Nicolás. (2020). Participación ciudadana para la implementación del plan de desarrollo de Bogotá 2020-2024. Mesa <https://cider.uniandes.edu.co/sites/default/files/publicaciones/PP%26D/2021-2/PPYDparticipacion-ciudadana-plan-desarrollo-6.pdf>

# CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA



SENADO DE LA REPÚBLICA

**EQUILIBRIO DE PODERES EN EL  
ESTADO CONSTITUCIONAL  
COLOMBIANO-  
UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS  
RELACIONES  
GOBIERNO-CONGRESO**



# EQUILIBRIO DE PODERES EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO. Un análisis crítico de las Relaciones Gobierno-Congreso

Sonia Patricia Cortes Zambrano<sup>8</sup>

## Resumen

El Estado colombiano es un Estado constitucional y democrático, lo que significa que es, por principio, un sistema de equilibrios en donde prevalece el control al ejercicio del poder. Esto nos lleva a reflexionar de manera crítica sobre las relaciones entre el gobierno y congreso, y de cómo éstas relaciones, siendo asimétricas, son un factor determinante en el cumplimiento de los fines del Estado. El análisis parte de como la estructura del régimen presidencial colombiano tiende a incidir en las que deben ser relaciones equilibradas de poder.

**Palabras clave:** Principio de equilibrio de poderes, Fines del Estado constitucional, división funcional del poder político, presidencialismo, fuerzas políticas congresionales.

## Abstract

---

<sup>8</sup> Abogada Universidad Santo Tomás, Especialista en Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario de las Universidades Externado de Colombia y Autónoma de Madrid España, Magister en Derecho Público de las Universidad de Konstanz Alemania, Doctora en Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Docente Investigadora del Centro de Investigaciones jurídicas y políticas Francisco de Vitoria, Líder del Grupo de Investigación “Doctor Angélico: Iure et Realitas” Conjuez para la Magistratura del Tribunal Administrativo del Meta, Profesora asociada al Instituto Colombo-Alemán para la paz CAPAZ semillero PAX RURALIS. Decana Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás Villavicencio (2014-2022), directora del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Universidad Santo Tomás. E-mail: soniacortes@usantotomas.edu.co.

Starting from the fundamental premise that the constitutional and democratic State is, by principle, a system of balances, that is, of limited and, consequently, controlled powers, it is necessary to reflect on the dynamics of power relations between government, congress and how These relationships, being asymmetric, are a determining factor in the fulfillment of the goals of the State. This article responds to a problem framed in the constitutional legal evolution of the Colombian presidential regime, particularly focusing on the relationship between the Government and Congress in Colombia, by virtue of the principle of balance of power.

**Keywords:** Principle of balance of powers, Goals of the constitutional State, functional division of political power, presidentialism, congressional political forces.

37

## ***Introducción***

**E**n este artículo se desarrolla la tesis que sostiene que un ejercicio desequilibrado del poder determina como factor relevante el cumplimiento de los fines del Estado y que se requieren radicales transformaciones, para recuperar el sentido del poder político y democrático, de manera que responda a los requerimientos reales de la sociedad.

La línea argumentativa se desarrolla a partir de insistir en la necesidad de garantizar un ejercicio del poder equilibrado entre las ramas del poder público en el Estado Constitucional. Se analiza la organización

funcional e institucional del Estado consagrado en la Constitución de 1991, para posteriormente determinar cómo las diferentes reformas políticas inciden en el diseño institucional y en el ejercicio mismo del poder. Se realiza un ejercicio de valoración de cómo estas reformas han dinamizado el ejercicio del poder legislativo. No obstante, se continua el esfuerzo de además de garantizar gobernabilidad, racionalizar y equilibrar el ejercicio del poder político, tendiente a ser sometido o concentrado en cabeza del presidente. La idea es formular razones que permitan asociar el presidencialismo deformado por malas prácticas políticas a problemas de gobernabilidad y estabilidad democrática, que terminan por afectar el cumplimiento de los fines del Estado.

38

En esta reflexión se sostiene que la relación entre el Gobierno y el Congreso en Colombia, tiene ciertas determinaciones derivadas del régimen presidencialista. De esta forma, se configura básicamente como escenario en que la relación responde a relaciones hegemónicas con mayorías abrumadoras en el Congreso. Esto puede redundar en perjuicio de las minorías, sus derechos y la gobernabilidad democrática, dando paso al activismo judicial y el surgimiento de un cuarto poder ejercido por el tribunal constitucional.

## ***Doctrina de equilibrio de poderes y el constitucionalismo colombiano.***

Lo que hoy interesa y enmarca la teoría de la separación de poderes, involucra la capacidad de satisfacer las demandas de legitimidad y eficiencia en el marco del cumplimiento de los fines del Estado<sup>9</sup>, centrada no tanto en la idea lata de separación de poderes, como un sistema de bloqueos mutuos, sino como un sistema de integración, de colaboración y cooperación entre poderes, en el que se persiga la concreción de acuerdos y compromisos, orientada a la adopción de decisiones representativas de la pluralidad de intereses que componen la sociedad y que develen un ejercicio eficiente de control político (Cortés, 2016). Según Lozano (2010, p. 190), si bien no se pretende negar la funcionalidad del sistema presidencial, pero si determinar el peligro de la disfuncionalidad de los órganos de poder y la ineficacia del control político que, si es un paradigma, en la medida en que no puede existir ningún ámbito de poder político sustraído del control del Estado, lo cual constituye sin duda, un favorecimiento a los procesos de gobernabilidad democrática.

---

<sup>9</sup> Los fines del Estado en principio están enmarcados en el preámbulo de la Constitución Política de Colombia, que ordena el fortalecimiento de la unidad de la Nación, la garantía de la vida, la paz, el trabajo, la justicia, la igualdad, la educación, la libertad, dentro de un ordenamiento jurídico estable, democrático y participativo, que garantice el orden político, económico y social, que impulse la integración con otros Estados.

La Constitución de 1991, integra los principios de colaboración armónica, frenos y contrapesos y la concurrencia de poderes, y establece el rol fundamental del Estado colombiano como interventor (Estrada, 2003, p. 19), cuyas funciones esenciales son: regular, vigilar, controlar y sancionar.

### ***Forma de Gobierno Presidencial en Colombia.***

La Asamblea Nacional Constituyente, usó el término hiperpresidencialismo<sup>10</sup>, el cual fue definido por características como la concentración de facultades, en el presidente de la República, “considerado este como el motor de todo el régimen”, estableciendo una forma desequilibrada en el ejercicio del poder político, a través de los poderes públicos, lo que conduce a un precario esfuerzo, en la consolidación de un sistema efectivo de pesos y contrapesos, y de control al poder político del Congreso

40

---

<sup>10</sup> “Se define como el predominio, a veces desmedido, del poder ejecutivo frente al poder legislativo, lo cual representa una alteración al principio tradicional del Estado Constitucional y de Derecho que corresponde a la división funcional y al equilibrio del poder político” (Loewenstein, 1982, p. 43). Y para el caso colombiano, un hiperpresidencialismo sin precedentes en la historia del país, que, por una especie de ley física, todo el poder que pierde el Congreso es absorbido por el Ejecutivo, en quien tiende a concentrarse la autoridad del Estado (Hernández A. 2009: 310). “La presidencia de la república en Colombia es la institución más robusta en el andamiaje constitucional y político, de cara a un patente desequilibrio en la distribución del poder público, siempre en favor del ejecutivo nacional, en desmedro del legislativo, el judicial, y de las autoridades regionales y locales”. (Osuna.N. 2009, p. 139). La Corte Constitucional Sentencia C-036 de 2007 señala que el hiperpresidencialismo, en definitiva: “1. amenaza a la democracia; 2. controla “todas” las instituciones; 3. apela al poder de las urnas; 4. concentra el Estado en “liderazgos personalistas”.5. producción de un plus de legitimidad que fácilmente puede derivar hacia el autoritarismo y la concentración de poder, si no existen instituciones que lo controlen y lo neutralicen”. En el tema de la tipología del presidencialismo latinoamericano están los estudios de: Francisco Cumplido, Antonio Colomer, Dieter Nohlen, Diego Valadez, Jorge Carpijo, y otros.

al Gobierno. (Asamblea Nacional Constituyente, Comisión Tercera, 1991 p. 31).

La Constitución de 1991 (artículo 189) y la ley han otorgado al Presidente facultades que, sin duda, son definitivas y conducen a un ejercicio de poder concentrado de manera preponderante en el ejecutivo: ***Dirección de las Relaciones Internacionales y Poder de Nominación***, cuya importancia radica en la discrecionalidad con la cual el poder ejecutivo determina los cargos más importantes de la administración nacional y su poder interviene en la integración de importantes órganos de rango constitucional, lo cual aumenta su ya gran poder de negociación, ***Poder Legislativo***, el gobierno no solo tiene iniciativa legislativa sino que tiene toda una estructura funcional que le permite tramitar de forma exitosa sus propuestas legislativas en el Congreso y controlar los proyectos del congreso que llegan para su sanción (Mainwaring, 2002).

***El poder ejecutivo en Colombia cuenta con una gran variedad de poderes***, entre los que se destacan los poderes proactivos, de emergencia, fiscales y de planificación, Además tiene la facultad de determinar el presupuesto nacional y de determinar en numerosas instituciones estatales de planificación, así como las facultades presidenciales de inspección, vigilancia y control, el papel de director de la fuerza pública y la posición de supremo comandante de las fuerzas armadas de la República. (Estrada, 2003)

Estas características propias del presidencialismo colombiano a menudo conducen generalmente a la personalización del poder y a la lucha reñida de los partidos por obtener la representación de las mayorías nacionales. Por esta razón, para los gobiernos, es crucial ganar las elecciones regionales. (Gilhodes, 1993).

Además, se pueden identificar características claras que tipifican la concentración del poder en el ejecutivo (Cortés, 2022), en particular, de cara a sus potestades proactivas, legislativas, y de nominación:

**1. Gobernabilidad negociada** a partir de pactos entre el gobierno y los partidos en el congreso, orientadas a acelerar el proceso de aprobación de las propuestas legislativas presentadas por el gobierno.

**2. Control territorial, centralización del poder económico y político.** Las necesidades territoriales se ven afectadas, en la medida en que las necesidades de orden nacional tienen prevalencia, y las entidades territoriales actúan aisladamente sin el apoyo necesario para la debida estructuración legislativa que requieren.

**3. Fractura del orden social, descomposición política.** El político se transforma en negociador, se genera pérdida de la identidad partidista.

**4.Desinstitucionalización,** pérdida de la credibilidad en las instituciones.

**5.Oposición entre gobierno y congreso** que genera crisis cuando, precisamente, el congreso intenta recuperar legitimidad, independencia y pérdida de gobernabilidad.

**6.Elecciones como objeto único de la actividad política.** La crisis de identidad ideológica conduce a la falta de garantías para la oposición, crisis en los partidos políticos, abstencionismo, y, por consiguiente, debilidad en el cumplimiento de la función de control político del legislativo al ejecutivo.

**7.La importante cuota burocrática de que dispone el presidente,** no solo su facultad nominadora, sino la amplitud de esta que lo acerca a los partidos y le permite al presidente siempre conformar una mayoría en el Congreso (Estrada, 2003).

**8.Dependencia del gobierno de las maquinarias electorales en las regiones,** situación que en el momento de las elecciones genera una tacita obligación de retribución de favores, afectando con ello el ejercicio que hace el líder regional para conservar su electorado y sus contactos en la región.

**El Congreso y su tarea funcional**



La Constitución ha otorgado como tareas constitucionales del Congreso la representativa, la tarea legislativa y la de control parlamentario. El presidencialismo colombiano, expone la debilidad en la configuración del rol y las facultades y atribuciones propias de la institución parlamentaria, igualmente no se desestima la preeminencia de las responsabilidades legislativas del congreso, y es necesario por ello, señalar que se han procurado reformas políticas, que han tenido como propósito fortalecer sus funciones de representación y control ejercidas por los partidos políticos (Solé & Rubio, 1999, p. 379).<sup>11</sup>

El Congreso en Colombia se encuentra estructurado de tal manera, que la forma de abordar las cuestiones de política nacional se torna compleja, los partidos y los políticos tienden a centrar sus fuerzas en la búsqueda de incentivos, para mantener su poder como líderes populistas en muchos casos. Lo anterior tiene como consecuencia la dificultad, de establecer mayorías estables, que permitan responder a las demandas derivadas de los problemas sociales, lo cual conlleva a que, se establezca como dinámica natural, que sea el Gobierno el más eficiente en materia

---

<sup>11</sup> la Corte Constitucional señaló lo siguiente: "...las funciones de los partidos, dejando de lado las desviaciones y patologías que desvirtúan su objeto, suelen describirse así: 1. movilizar a los ciudadanos con miras a su integración en el proceso político y la reducción de la abstención electoral de modo que el sistema en su conjunto pueda aspirar a conservar su legitimidad y respetar el principio mayoritario; 2. Convertir las orientaciones y demandas de la población expresadas o latentes en programas de acción política o que se destinan a orientar la oposición frente al poder establecido; 3. Contribuir a la formación de cultura política y ejercicio responsable del sufragio; 4. Ofrecer a los electores las listas de personas a las que pueden elegir, llamadas a integrar los órganos estatales; 5. garantizar a los electores la realización proporcional de los programas y propuestas". Corte Constitucional (Sentencia C-089 de 1994).

legislativa, y escape de un control político eficaz<sup>12</sup>. (Herdegen, 2007).

Se identifican como factores que afectan los procesos democráticos y contribuyen al desequilibrio del poder: la oligarquía, la autonomía funcional, corrupción y la dilapidación, y la precariedad en los procesos de gobernabilidad democrática. **Entonces, lo que podría contribuir a resolver estos dilemas sería,** la alternancia del poder, la garantía institucional de los procesos democráticos y de oposición (sobre todo en las regiones), la descentralización del poder político y administrativo, el ejercicio transparente y visible de la burocracia y la negociación en el ejercicio del poder, así como la rendición permanente de cuentas a los entes de control y sociedad civil, y la **responsabilidad política** de los partidos y sus líderes.

**El presidencialismo deformado**, caracterizado por la amenaza a la democracia, el control sobre todas las instituciones, se sostiene por el poder de las urnas. Se concentra el sentido del poder del Estado, en el liderazgo personalista, basado en la idea de legitimidad, lo que fácilmente puede construir caminos hacia el autoritarismo y la concentración de poder. Dejando de lado el deber de eficiencia institucional, si no existen instituciones fuertes,

---

<sup>12</sup> Para fundamentar el argumento basta revisar el número de mociones de censura adelantadas en Colombia, y sus resultados: más de 16 casos de moción de censura desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, todos sin mayorías necesarias para la votación. (Lozano, 2010 p. 196-197).

estables autónomas que lo controlen y lo equilibren. Esto, aunado a la prueba empírica de la relación entre la ineficiencia de la gestión presidencial, la generación de profundas crisis políticas y, ante la falta de salidas institucionales del sistema, el quiebre del régimen democrático y el activismo judicial.

***Por su parte, el presidencialismo equilibrado***, es probablemente la idea que responde mejor al principio de democracia con gobernabilidad (Carpizo, 2006). La clave está en el ejercicio eficaz del sistema de controles. El principio efectivo del ejercicio del poder equilibrado, fortalece el Estado de derecho y, con ello, su deber garante de los derechos humanos. Impidiendo que la gran política se siga extraviando en la urgencia de particularidades del momento, ante la ausencia de representación, dando la impresión de que únicamente el ejecutivo es eficiente frente a las demandas sociales y, por tanto, tienda a cooptar el sistema político. Este modelo debe disminuir la concentración de poder en el Ejecutivo y centrar la atención y el esfuerzo institucional, en generar un mecanismo de peso y contrapeso, de ***responsabilidades políticas concretas a líderes y partidos***, fortaleciendo y empoderando el Congreso.

Ni el problema ni la solución están en cuántas facultades tengan uno y otro poder, sino en cómo se combinan, cómo se utilizan y cómo se rinde cuenta de ellas. Es necesario, por tanto. Cambiar el centro de la discusión hacia la forma en que operan los poderes.

Cambiar el centro de la discusión, porque el problema no está en la falta de pesos y contrapesos, ni en los riesgos claros de la autocracia, sino mucho más en cómo ellos resultan afectados por la falta de eficiencia institucional y rendición de cuentas.

Fácticamente, el Gobierno cuenta con la prerrogativa y ventaja de tener letrados, asesores técnicos y especializados, según el ministerio o la dependencia que así lo requiera. Por su parte, los congresistas, pese a que pueden contar con un número de asesores para abordar los temas que requiere para optimizar el trabajo legislativo, pueden terminar por no contar con este apoyo, convirtiendo al Congreso en una instancia destinada, en muchos de los casos, a respaldar las propuestas del gobierno ejerciendo, precariamente la iniciativa legislativa.

En el tiempo, las necesidades de gobernabilidad suelen pasar por la necesidad, el filtro de los beneficios burocráticos y clientelistas, como instrumento, que usa el ejecutivo, para obtener el favor de la legislatura. Dicho escenario le resta capacidad al sistema, para auto controlarse, lo cual tiende a dar paso a una desafortunada relación entre el gobierno y el congreso, que recrea el peligro constante de la corrupción sistémica. (Algorri, 2001).

## ***Conclusión***

Finalmente, y dando respuesta a la pregunta que generó esta reflexión, debe decirse que el modelo de representación política, constitucionalmente establecido a través de las reformas políticas, ha logrado con dificultad su propósito de racionalizar el poder presidencial en Colombia, y equilibrar las relaciones ente el Gobierno y el Congreso. Los errores derivados de una incomprensión de las interacciones y relaciones de poder institucionales han conducido a generar actos que atrofian la funcionalidad del sistema. Tal es el caso de la aparente aceptación de los fenómenos que generan corrupción, lo que propicia frustración, y descontento de la ciudadanía. Además, estos acontecimientos parecen justificar la aparición de argumentos que relacionan la gobernabilidad con la falta de democracia, ya que esta última puede crear relaciones desequilibradas e incontrolables de poder.

La tendencia del gobierno debe ser la de mantener las relaciones con el congreso en términos no transaccionales y más dialogantes, vinculando a la oposición, sin mediar cuotas o prebendas. Ello permite constatar que hay conciencia de las relaciones que terminan cooptando al legislativo o que resultan siendo vehículos de presión para el Gobierno, y que se convierten en actos contrarios al principio democrático de equilibrio de poderes. Es un buen punto de partida para transformar las relaciones en procura del interés de la ciudadanía cuyas necesidades son las que finalmente representan.

El sistema de partidos colombiano es complejo y singular debido a su fuerte carácter personalista y dividido, lo que se ve reflejado en el papel de los candidatos y los políticos individuales, así como en la falta de disciplina de las organizaciones partidistas. Estas situaciones afectan negativamente que el funcionamiento del congreso y deterioran la calidad de la representación.

La presencia de fuerzas políticas disciplinadas y programáticas que trasciendan las prácticas políticas, permiten que en el Congreso se desate la actividad de grupos estables, en lugar de un juego de coaliciones formadas de acuerdo a debates e intereses coyunturales. Esto acabaría con la dinámica intrínseca de fragmentación permanente, cuestionada por los procedimientos con los que se realizan las coaliciones. Todo ello conduciría al fortalecimiento de la legitimidad del Congreso de la República. A mi juicio, este órgano está llamado por función constitucional, a restablecer, mantener y garantizar el equilibrio en las relaciones de poder en Colombia.

## **Bibliografía**

Algorri, J. (2001). *Democracia y gobernabilidad*. México: Ed. UNAM

Carpizo, J. (2006). Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina. En *Boletín Mexicano de derecho comparado*, nueva serie, año XXXIX, núm. 115. Enero-Abril. pp 57-91.

Cortés Zambrano, S. P. (2016). La moción de censura. La misión de ejercicio de control político del constitucionalismo colombiano. *IUSTA*, 1(34). <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2011.0034.06>

Cortés Zambrano, S. P. (2022). El Congreso de la República y su transformación: valoración de las reformas políticas en Colombia. *IUSTA*, (56), 134–161. <https://doi.org/10.15332/25005286.7762>

Cortés Zambrano, S. P. (2011). La moción de censura. La misión de ejercicio de control político del constitucionalismo colombiano. *Revista IUSTA*, vol. 1, núm. 34, enero-junio, 2011, pp. 117-134.

Estrada, A (2003). *Las Ramas Ejecutiva y Judicial del Poder Público en la Constitución colombiana de 1991*. Bogotá: Ed. U. Externado.

Herdegen, M. (2007). Estado de Derecho, Responsabilidad Política y buena Gobernabilidad. En *Revista de estudios socio-jurídicos*, vol. 9, julio-diciembre. N°002, p. 11-26. Colombia: Ed. Universidad del Rosario.

Gilhodes, P. (1993). *Sistema de partidos y partidos políticos en Colombia*. FESCOL, Fundación para la investigación y el desarrollo de la ciencia FIDEC. p. 69-114.

Lozano, G. (2010). *Control político en el ordenamiento constitucional colombiano. ¿Un concepto diluido en el control jurídico o una idea que debe consolidarse?* Colombia: Ed. U Externado.

Loewenstein, K. (1982). *Teoría de la Constitución*.  
Barcelona, España: Ed. Ariel.

Mainwaring, S. (2002). *Presidencialismo y  
democracia en América Latina*. Buenos Aires: Ed.  
Paidós.

Solé & Rubio (1999). *El parlamento y sus  
transformaciones actuales*. Ed. Tecnos.





# CAPITOLIO NACIONAL

**IMPORTANCIA DEL MÉTODO  
CIENTÍFICO EN LA POLÍTICA  
PÚBLICA**

# Importancia del método científico en la política pública.

Jairo Eduardo Márquez Díaz

## Resumen

El artículo expresa la importancia del método científico en el contexto de la actividad política pública, ayudando a garantizar que las decisiones se basen en pruebas y análisis sólidos en lugar de consideraciones políticas o creencias ideológicas. Al aplicar el método científico al desarrollo de políticas públicas, los formuladores pueden identificar las causas subyacentes de los problemas sociales, desarrollar hipótesis sobre posibles soluciones y evaluar la efectividad de diferentes opciones mediante la experimentación y análisis de datos. Asimismo, se puede promover la transparencia y rendición de cuentas en la actividad política mediante métodos claros y concisos que garanticen que las decisiones tomadas están sujetas al escrutinio y evaluación por parte del público y otros expertos. Esto puede aumentar la confianza en el gobierno y promover la participación ciudadana en el proceso de formulación de nuevas políticas. A pesar de que el entorno político puede ser desafiante, el método científico sigue siendo una herramienta valiosa para orientar la actividad política pública. Proporciona un marco riguroso para la toma de decisiones basadas en la evidencia y datos.

**Palabras clave:** Evidencias y datos; Método científico; Política pública; toma de decisiones.

## Abstract

The article expresses the importance of the scientific method in the context of public political activity, helping to ensure that decisions are based on sound evidence and analysis rather than political considerations or ideological beliefs. By applying the scientific method to policy development, policymakers can identify the underlying causes of social problems, develop hypotheses about possible solutions, and evaluate the effectiveness of different options through experimentation and data analysis. Likewise, transparency and accountability in

political activity can be promoted through clear and concise methods that guarantee that the decisions made are subject to scrutiny and evaluation by the public and other experts. This can increase trust in the government and promote citizen participation in the process of formulating new policies. Despite the challenging political environment, the scientific method remains a valuable tool in guiding public policy activity by providing a rigorous framework for evidence- and data-based decision-making.

**Keywords:** Decision making; Evidence and data; Public policy; Scientific method.

## ***Introducción***

**E**l método científico ha tenido implicaciones significativas para la sociedad, siendo una herramienta fundamental de la investigación científica y progreso de una nación. En la política pública, ha informado los procesos de toma de decisiones sobre temas como el cambio climático, la política energética y la salud pública entre otros. Los formuladores de políticas utilizan investigaciones basadas en el método científico para tomar decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto (Pérez, 2017; Velásquez, 2014), evaluando la eficacia de las políticas y refinando los enfoques para mejorar los resultados.

El problema que se observa en la política contemporánea es la improvisación de parte de algunos dirigentes en realizar afirmaciones o plantear propuestas sin sustento alguno que las respalde, generando incertidumbre y desasosiego en la sociedad. Tal es el caso del plano geopolítico (Campos y Timini, 2023; Marc y Jones, 2021) y geoeconómico (Aiyar et al.,

2023) actual, que muestran ser inestables y complejos, como resultado, “surge la política populista, cuyos expositores muestran una experiencia limitada de gobernabilidad y capacidad para tomar decisiones sensatas ante una crisis” (Hawking, 2018, p. 113).

La política, aunque es una ciencia se minimiza en la práctica de la gobernanza pública, que a menudo desconoce la capacidad propia de la ciencia para aportar conocimiento y razón en la toma de decisiones, dificultando la validación de las propuestas y la toma de acciones asertivas. Se presentan afirmaciones de alto impacto social bajo propuestas legislativas que carecen de respaldo científico, que a menudo busca imponer ideas sin tener en cuenta la oposición con consecuencias graves en la economía, las finanzas públicas, la salud y la educación, etc., que incluso puede llevar al colapso social (Reina et al., 2018; Gutiérrez et al., 2016).

### **Método científico.**

El método científico es un enfoque sistemático para investigar fenómenos naturales que implica hacer observaciones, formular hipótesis, diseñar experimentos, recopilar datos, analizar los resultados y sacar conclusiones. Se basa en los principios de objetividad, reproducibilidad y falsabilidad. La objetividad implica que las observaciones y los experimentos se llevan a cabo de manera imparcial, libre de opiniones y creencias personales. La reproducibilidad establece que los experimentos

pueden ser repetidos por otros investigadores y producir resultados similares. La falsabilidad significa que las hipótesis pueden probarse y potencialmente demostrarse que son falsas, lo que permite a los científicos refinar sus teorías.

El método científico se identifica por ser sistemático en sus procedimientos, que busca dar respuesta a un problema o hipótesis con la esperanza de producir un conocimiento objetivo (Márquez, 2021). Como caso particular en la política pública, el método científico juega un papel importante en informar los procesos de toma de decisiones, sustentados en investigaciones sobre una amplia gama de temas sociales y políticos, entre otros.

Una manera sencilla de pensar el método científico en el ámbito político consiste en emplear un conjunto de pasos, tal como se muestra en la figura 1:



**Figura 1.** Pasos del Método científico.

1.*Pregunta:* Antes de desarrollar políticas, es importante definir el problema que se pretende abordar a través de una pregunta. El método científico puede ayudar a los formuladores de políticas a identificar y analizar las causas subyacentes del problema, recopilar datos y pruebas para respaldar su análisis, y desarrollar hipótesis sobre posibles soluciones.

Se procede a evaluar mediante la observación las necesidades de una comunidad, convergentes a una política social y de cohesión, que permita formular una pregunta que pueda ser probada. Como las necesidades sociales son diversas, variadas y, en algunos casos complejas, la importancia de segmentar el problema principal en subproblemas facilita establecer cuáles presentan mayor prioridad que otros.

Formular políticas públicas, “está ligada a la contribución de la información científica o en la opinión de especialistas externos al aparato estatal, sino también en la propia actuación de científicos y de gestores, además del modo en que se piensa la política” (Delatin et al., 2015, p. 153). Esto significa, que la política no puede desligarse de la ciencia, y los asesores científicos asumen un rol crítico para que la información y datos que fluye en el ejecutivo no sean desvirtuados.

2.*Antecedentes:* Se procede a conocer sobre el tema y/o problema de estudio de otras fuentes, indagando cada aspecto relevante que permita averiguar quién

más ha estado interesado en la pregunta o preguntas relacionadas, cuáles fueron sus variables de estudio y resultados obtenidos en el proceso. Este paso es complementario al paso uno, sin embargo, es procedente dejarlo aparte por su relevancia entendida en el contexto de conocer otros procedimientos bajo diferentes escenarios (Muller, 2000).

*3. Construir una hipótesis:* Una vez definido el problema, los formuladores de políticas pueden desarrollar hipótesis sobre sus posibles soluciones, adoptando una posición sobre cuáles serán los resultados y por qué son importantes en el campo de la política pública. La consulta de literatura e investigaciones son de suma importancia para construir una buena hipótesis.

Estas hipótesis son un referente, más no un dogma, que conducen a mirar las necesidades de la sociedad desde diversos ángulos. Por consiguiente, estas hipótesis se pueden probar utilizando el método científico mediante el diseño de experimentos y recopilación de datos para evaluar la eficacia de las diferentes opciones de política(s) a emplear (González, 2016).

*4. Prueba:* Consiste en diseñar un experimento asegurándose que los procedimientos funcionen y, en caso necesario, realizar los ajustes pertinentes. Para ello, se prueba de manera teórica diferentes variables que ayuda asegurar que se tiene un diseño correcto.



En este aspecto, la ciencia de datos acompañadas de otros recursos tecnológicos, se convierten en herramientas de gran utilidad, ya que modelaciones y simulaciones de sistemas predictivos permiten prever comportamientos de estos.

*5. Análisis y conclusiones:* Los resultados deben estar alineados con la hipótesis, es decir, no solo se analizan los mismos, también se averigua por qué se obtuvieron y las implicaciones que trae consigo para futuras investigaciones. La recopilación y el análisis de datos son componentes críticos del método científico que pueden ser utilizados para informar las decisiones relacionadas con la política pública.

Los formuladores pueden usar datos para evaluar la efectividad de las políticas existentes, identificar tendencias y patrones en los resultados sociales e informar el desarrollo de nuevas políticas.

*6. Comunicar resultados:* Una vez que se han implementado las políticas, se utiliza el método científico para evaluar su impacto. Esto implica recopilar datos sobre los resultados de las políticas y analizarlos para determinar si lograron los objetivos previstos. En este paso se toman las decisiones caracterizadas por un estudio serio sin vacíos intelectuales y procedimentales.

Asimismo, se construyen nuevas experiencias y conocimiento que conducen al desarrollo de otras

propuestas cimentadas en la ciencia. Además, la comunicación de los resultados es fundamental en términos de ejecución de las políticas públicas que legitiman la actuación del Estado ante la sociedad que, como señala Moreno (2017), “no sólo está el hecho de mantener la comunicación durante esta fase facilitará la labor del Gobierno en el desarrollo de programas, sino porque, en términos de rendición de cuentas, es obligado que el Ejecutivo dé cuentas de su actividad” (p. 37).

A otro nivel de detalle, el método científico permite a los formuladores evaluar la efectividad de las políticas existentes, identificar áreas de mejora y realizar cambios para optimizar los resultados a lo largo del tiempo. Aunque no garantiza solucionar todas las inconsistencias en las decisiones políticas, actúa como una herramienta formativa para minimizar errores conocidos. Tecnologías como la inteligencia artificial, la ciencia de datos y la analítica de datos pueden ayudar a sistematizar los procedimientos y la información recopilada, facilitando construir agendas para el desarrollo social sostenible, modelos financieros basados en una economía circular y reducir las desigualdades en la sociedad.

## **Implicaciones**

Las implicaciones de aplicar el método científico en las políticas públicas son numerosas y significativas, algunas incluyen:

-Toma de decisiones basada en evidencia: consiste en que las decisiones se basen en la evidencia y datos en lugar de creencias u opiniones. Esto conduce a políticas más efectivas que estén mejor dirigidas a abordar las causas de los problemas sociales.

-Transparencia: La transparencia en los métodos y recopilación de datos permite al público examinar las decisiones políticas, que puede aumentar la confianza en el gobierno y promover la participación pública.

-Evaluación rigurosa: Las políticas públicas se evalúan de manera rigurosa, incluyendo sus resultados e impactos que pueden ayudar a determinar si estas están logrando los objetivos previstos, si son rentables y eficientes.

-Mejora continua: Significa que las políticas pueden evaluarse y perfeccionarse continuamente a lo largo del tiempo conduciendo a políticas más eficaces y eficientes que se adapten mejor a los contextos sociales, económicos y políticos cambiantes.

-Enfoque interdisciplinario: Se requiere para la resolución de problemas, reuniendo a expertos de varios campos para abordar problemas sociales complejos que puede conducir a soluciones más

innovadoras y holísticas adaptándose mejor a las diversas necesidades de la sociedad.

-Cooperación internacional: Se requiere la colaboración entre países para enfrentar desafíos globales como el cambio climático, la seguridad alimentaria, las enfermedades infecciosas, la pobreza, y seguridad nacional entre otros.

En general, la aplicación del método científico en las políticas públicas no está exenta de desafíos. Por ejemplo, los formuladores de políticas pueden enfrentar dificultades para recopilar y analizar datos, particularmente en los casos en que estos son limitados o poco confiables. Además, el método científico puede no ser adecuado para abordar ciertos problemas sociales que son complejos y multifacéticos, como la pobreza y la desigualdad.

62

### **Consecuencias**

Las consecuencias de no aplicar el método científico en la política pública pueden ser significativas y de gran alcance. Sin un enfoque basado en la evidencia para el desarrollo de las políticas, las decisiones que recaen sobre estas pueden basarse en creencias personales, sesgos ideológicos o consideraciones subjetivas en lugar de datos y análisis objetivos. Esto puede conducir a políticas ineficaces, ineficientes y potencialmente dañinas para la sociedad.

Sin embargo, puede haber situaciones donde el método científico no es factible debido a limitaciones

de tiempo o de recursos, o porque los datos disponibles no son suficientes para informar con precisión, por ejemplo, en casos que se requiere una acción urgente para abordar una crisis o emergencia. Además, puede haber problemas en los que la evidencia científica no es concluyente o contradictoria, dificultando llegar a un consenso sobre el mejor curso de acción. En tales casos, es posible que los formuladores de políticas deban confiar en el juicio de expertos, los aportes de las partes interesadas y otros factores para tomar decisiones.

No obstante, incluso en tales casos, es importante que los formuladores sean transparentes acerca de las limitaciones de la evidencia disponible y estén abiertos a actualizar su enfoque a medida que se disponga de nueva información y evidencia.

Algunas de las consecuencias incluyen:

1. Políticas ineficaces: Son aquellas que no se basan en pruebas y datos, no abordan las causas subyacentes de los problemas sociales y pueden ser ineficaces para lograr los objetivos previstos.

2. Derroche de recursos: Sin una evaluación rigurosa, los formuladores de políticas pueden invertir recursos en acciones que no son efectivas o rentables, que lleva al despilfarro y la pérdida de oportunidades para abordar problemas sociales apremiantes.

3. Consecuencias no deseadas: Las políticas que no se basan en evidencia y datos pueden tener

consecuencias no deseadas que exacerban los problemas sociales de diversa índole, o crean problemas completamente nuevos.

4.Falta de rendición de cuentas: Sin métodos transparentes y recopilación de datos, es posible que los formuladores de políticas no sean responsables de sus decisiones. Esto puede erosionar la confianza de la sociedad en el gobierno y desalentar su participación en las acciones de formulación de políticas.

5.Desigualdades sociales: Las políticas que no se basan en evidencias y datos pueden perpetuar las desigualdades sociales al no abordar las causas profundas de estas o al exacerbar las disparidades existentes.

Las consecuencias de no aplicar el método científico en las políticas públicas pueden ser de gran alcance. Por el contrario, su aplicación puede ayudar a garantizar que las decisiones se funden en pruebas y análisis sólidos, que conduce a políticas más eficaces, eficientes y equitativas que aborden las causas profundas de los problemas sociales.

Si bien el método científico es una poderosa herramienta para orientar las decisiones de la política pública, no es el único enfoque que puede emplearse para mejorar la toma de decisiones. Otras estrategias que se pueden utilizar para complementar el método científico en las políticas públicas incluyen:

-Participación de las partes interesadas: Al involucrar las partes interesadas en el desarrollo de

políticas ayuda a garantizar que estas se basen en las necesidades y perspectivas de quienes se verán afectados por ellas. Esto puede conducir a políticas que sean más efectivas y equitativas.

-Consideraciones éticas: Las decisiones de política pública a menudo involucran consideraciones éticas complejas que van más allá de la evidencia científica. La incorporación de consideraciones éticas en el desarrollo de políticas puede ayudar a garantizar que estas sean equitativas, justas y respetuosas de los derechos y libertades individuales.

-Consideraciones políticas: Si bien las políticas deben basarse en la evidencia, también deben ser factibles para poder implementarse. Comprender el panorama político puede ayudar a los formuladores a desarrollar políticas que no solo sean efectivas sino también aceptables.

-Análisis comparativo: La comparación de políticas y resultados en diferentes regiones o países proporciona información inapreciable sobre lo que funciona y lo que no. Esto puede ayudar a los formuladores a identificar las mejores prácticas y adaptarlas a los contextos locales.

-Colaboración interdisciplinaria: Los problemas de política pública a menudo requieren aportes de múltiples disciplinas, como la economía, el derecho, la sociología, la psicología y la ingeniería entre otras. Al fomentar la colaboración interdisciplinaria puede ayudar a garantizar que las políticas estén informadas por una diversidad de representaciones y puntos de vista.

## **Conclusiones**

La política pública demanda ser vista desde la reflexión científica, que conlleva a ver las situaciones sociales y su interrelación con el Estado desde un ángulo crítico sustentando en el pensamiento científico. Esto demanda del político desarrollar un pensamiento científico sumado a su formación profesional, es decir, se está hablando de un político científico (Vidal, 2021). La reflexión científica ayuda a “reconocer los éxitos y fracasos de las acciones a partir de la experimentación y el aprendizaje de las posiciones y políticas previamente adoptadas. Por ende, se torna posible reflexionar sobre nuevos caminos a tomar en un contexto más profundamente democrático” (Delatin et al., 2015, p. 164).

La política no puede estar viciada de desinformación, populismo y afirmaciones carentes de sentido o fundamento. Debe estar respaldada por la ciencia, bajo estudios sustentados en un constructo científico pertinente, que sin lugar a duda ayuda a mejorar la toma de decisiones y a sustentar ante la sociedad por qué de las mismas. Asimismo, se reduce el riesgo de errar en acciones que carecen de bases científicas y se asegura que las decisiones políticas tomadas se basan en la ciencia y no en especulaciones.

La investigación científica no está exenta a los errores, sin embargo, se pueden reducir con un adecuado desarrollo procedimental en materia



investigativa, como señalan Otzen et al. (2017) “debe ser elaborado en base a un problema de investigación, diseño y método de medición, otorgando al investigador ventajas asociadas con la planificación documentada del proceso, reproducibilidad de los protocolos experimentales y facilitación de la divulgación de los resultados” (p.1).

Aunque el método científico es un instrumento útil para la toma de decisiones y el desarrollo de políticas, no siempre es el enfoque más apropiado en los ejercicios de gobernanza. Si bien la toma de decisiones basada en evidencia puede ser valiosa en muchos contextos de gobernanza, puede haber situaciones en las que otras formas de percepción y aportes sean más relevantes o adecuados. Por ejemplo, en casos que involucren consideraciones éticas o morales, los valores y perspectivas de los interesados son más importantes que la evidencia científica por sí sola. Además, puede haber problemas en los que la evidencia científica no esté fácilmente disponible o sea aplicable, como en el caso de la preservación cultural o histórica. En tales casos, el ejercicio de gobernanza debe basarse en una variedad de fuentes de conocimiento y aportes diferentes, que incluyan la participación de los interesados, la opinión de expertos y la consulta pública.

En última instancia, la elección del enfoque de gobernanza debe adaptarse al contexto y objetivos específicos del ejercicio, con un enfoque en maximizar la calidad y efectividad de la toma de decisiones.

## Referencias

Aiyar, S., Chen, J., Ebeke, C., García, R., Gudmundsson, T., Ilyina, A., Kangur, A., Kunaratskul, T., Rodriguez, S., Ruta, M., Schulze, T., Soderberg, G. and Trevino, J. (2023). *Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism*. Staff Discussion Note SDN/2023/001. International Monetary Fund, Washington, DC.

Campos R. and Timini, J. (2023). Latin America and the Caribbean: trade relations in the face of global geopolitical fragmentation risks. *Economic Bulletin - Banco de España*, 2023/Q1, 13. <https://doi.org/10.53479/29631>

Delatin, D., Texeira, C. M. y Sandroni, L. (2015). De la investigación a la política pública: producción y circulación de conocimiento científico. *Nómadas*, 42, 151-165.

González, C. P. (2016). La teoría actual de la participación política y la enajenación (algunas notas). *Revista mexicana de opinión pública*, núm. 20, 155-180.

Gutiérrez, O. J., Urrego, E. G. y Carmona, M. J. (2016). Políticas públicas desde las crisis económicas y sociales, en el marco de los Estados y territorios emergentes. *Revista Finanzas y Política Económica*, 8(2), 251-269.

Hawking, S. (2018). *Breves respuestas a las grandes preguntas*. Editorial Crítica.

Marc, A. and Jones, B. (2021). *The new geopolitics of fragility Russia, China, and the mounting challenge for peacebuilding*. Foreign Policy at Brookings. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/10/FP\\_20211015\\_new\\_geopolitics\\_fragility\\_marc\\_jones\\_v2.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/10/FP_20211015_new_geopolitics_fragility_marc_jones_v2.pdf)

Márquez, J. E. (2021). The scientific method in public political activity. *Academia Letters*, Article 2996. <https://doi.org/10.20935/AL2996>

Moreno, C. (2017). La comunicación de políticas públicas en el ámbito local. *Más Poder Local*, núm. 31, 34-41.

Muller, P. (2000). Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas. *Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales*, núm. 16, 49-54.

Otzen, T., Manterola, C., Rodríguez, I. y García, M. (2017). La necesidad de aplicar el método científico en investigación clínica. Problemas, beneficios y factibilidad del desarrollo de protocolos de investigación. *Int. J. Morphol.*, 35(3):1031-1036.

Pérez, E. H. (2017). Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. *Universitas Humanística*, 83, 247-273. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.uh83.padp>

Reina, M., Mesa, C. y Ramírez, T. T. (2018). *Elementos para una política pública frente a la crisis de Venezuela*. Cuadernos Fedesarrollo 69.

Velásquez, B. J. (2014). La comunicación: fundamento de las políticas públicas. *Revista Comunicación*, núm. 30, 23 – 33.

Vidal, Q. A. (2021). El científico en la política. *Fundación para el análisis y los estudios sociales*, 163-173.



# CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

**APUNTES PARA EL  
FORTALECIMIENTO DE LA  
DEMOCRACIA EN COLOMBIA: UN  
ESFUERZO MANCOMUNADO ENTRE  
LAS INSTITUCIONES Y UNA  
EDUCACIÓN PARA LA DEMOCRACIA**

# Apuntes para el fortalecimiento de la democracia en Colombia: un esfuerzo mancomunado entre las instituciones y una educación para la democracia

Alfredo José Pérez Caballero<sup>13</sup>

## Resumen

En el presente artículo se pretende abordar un tema controversial: fortalecimiento de la democracia en el contexto colombiano. Para este fin se tuvo, en cuenta, en primer lugar, la labor del Congreso de la República, no solo como ente encargado de la creación y promulgaciones de leyes, sino como un estamento que incentiva la inclusión y participación de todos los sectores que componen el conjunto de la sociedad. En segundo lugar, la función del ciudadano, en tanto que este se reconoce como un sujeto político que tiene poder de decisión en todos los asuntos concernientes a la Nación. Y, en tercer lugar, la educación como vehículo primordial para formar sujetos de derechos y deberes, es decir, sujetos que se reconocen como parte de una sociedad con la cual han contraído obligaciones y, del mismo modo, ostentan derechos, en este caso, a elegir a quienes los gobiernan. Todo esto para dilucidar a futuro un modelo de ciudadano crítico que asuma un papel activo en la política, apuntando a que el accionar democrático no se restringe solamente al sufragio. Por lo tanto, este análisis expone los tres elementos antes mencionados que en conjunto construyen a un sujeto que se reconoce a sí mismo

71

---

<sup>13</sup> Doctorando en Estudios Sociales de América Latina, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba - Argentina. Master en Historia del Mundo Hispánico, Universitat Jaume I de Castellón. España. Magister en Educación, Universidad de Cartagena (2018). Historiador, Universidad de Cartagena, Cartagena, Colombia. Docente de tiempo completo de la Universidad Libre Seccional Cartagena, miembro del grupo de investigación Conflicto y Sociedad, correo: alfredoj.perezc@unilibre.edu.co

como un ser político activo en la sociedad colombiana.

**Palabras claves:** fortalecimiento de la democracia, participación ciudadana, educación, congreso.

## **Abstract**

For this purpose, the work of the Congress of the Republic was taken into account in the first place, not only as the entity in charge of the creation and promulgations of laws, but as an estate that encourages the inclusion and participation of all sectors that make up the whole of society. Secondly, the role of the citizen insofar as he is recognized as a political subject who has decision-making power in all matters concerning the Nation. And, thirdly, education as the primary vehicle to create subjects of rights - duties, that is, subjects that they recognize as part of a society with which they have contracted obligations and, in the same way, hold rights, in this case, to choose who governs them. All this to elucidate in the future a model of a critical citizen who assumes an active role in politics, pointing out that democratic action is not restricted only to suffrage. Therefore, this analysis exposes the three aforementioned elements that together build a subject that recognizes itself as an active political being in Colombian society.

**Keywords:** strengthening democracy, citizen participation, education.

## ***Introducción***

**L**a democracia en Colombia a lo largo de su historia ha pasado por muchos matices, desde los frentes federalistas y centralistas en el siglo XIX, pasando por el Frente Nacional a mediados del siglo XX donde se establecieron los partidos Conservador y Liberal como fuerzas hegemónicas que se alternaron el poder durante 16 años. En la actualidad, existen muchos partidos políticos en el país que surgieron como ramificaciones de las ideologías políticas de los partidos políticos tradicionales anteriormente mencionados.

Ahora bien, es importante enfatizar que, al plantear el debate del fortalecimiento de la democracia en el contexto colombiano, no se puede soslayar el tema de la violencia. Partiendo de la Guerra de los Mil Días, hasta el conflicto interno colombiano con los grupos partisanos como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) o El Ejército de Liberación Nacional (ELN), los brazos armados ilegales de Estado, es decir, grupos paramilitares como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) o las BaCrim (Bandas Criminales), durante décadas han incidido y se han desempeñado como actores políticos con un gran impacto en el devenir de la política colombiana. Esto sugiere que el debate del fortalecimiento de la democracia en Colombia no se restringe a un análisis somero del ejercicio ciudadano de elegir (de manera no



coaccionada) quienes son o serán sus gobernantes dentro del sistema democrático representativo. Por el contrario, va mucho más allá, es examinar el impacto de la violencia y la corrupción que han causado limitaciones en la educación política de los individuos y, por tanto, en el desarrollo de la actividad democrática. Esta idea la refleja Velásquez y González (2020) en el artículo *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?* cuando sostienen que:

Un tercer elemento del entorno social y político de la participación es la violencia política y el conflicto armado. La violencia ha interpuesto barreras y definido límites estructurales a la participación: ha reducido el espacio de la deliberación, ha obligado a los líderes a invisibilizarse; ha introducido sesgos en el desarrollo de los procesos participativos cuando los actores armados controlan a los dirigentes sociales y a sus organizaciones [...] (p. 30)

Con ello presente, en este artículo se apunta que para el fortalecimiento de la democracia es necesario un ciudadano educado en valores democráticos, al respecto señala Ruiz y Prada. (2012) “Somos sujetos políticos cuando nos percibimos a nosotros mismos, reflexivamente, como agentes sociales con conciencia de nuestra realidad histórica, que apostamos a tomar decisiones a futuro y nos sentimos responsables de la decisión política de nuestras acciones”. Con este norte, es menester realizar un análisis de la participación ciudadana y el actor congresional (Cámara y Senado) en vistas de un adecuado fortalecimiento de la democracia. De ahí que, sea imprescindible una visión de aspectos como la educación democrática y las nuevas formas de

participación ciudadana que propicien una visión colectiva de Estado- Nación. Atendiendo a las nuevas coyunturas donde Colombia desde el espectro político intenta abrirse a nuevas formas de pensar y actuar.

### **El rol del Congreso en la formación democrática de los ciudadanos**

El primer aspecto a desarrollar es el papel del ejercicio parlamentario en el entramado del fortalecimiento de la democracia, pues es innegable que la firma de los Acuerdos de Paz de la Habana marcó un punto de inflexión en la concepción de participación ciudadana en la toma de decisiones que impactan en el rumbo de la nación. No se puede obviar la significativa victoria en un principio del “NO” en el marco del plebiscito del 2016 para refrendar los Acuerdos de Paz alcanzados, que finalizaban más de medio siglo de conflicto interno armado con la guerrilla de las FARC.

Debido a este acontecimiento, la labor del Congreso tomó gran relevancia, puesto que a través de dicha corporación se logró la firma de los acuerdos contrario a la decisión de la ciudadanía en el plebiscito. Pese a que ese mecanismo de participación ciudadana se entiende como un ejercicio democrático en el que los ciudadanos tienen la oportunidad de decidir frente al futuro del país, este se realizó en medio de una profunda polarización, además, muchas personas ejercieron el voto desde el desconocimiento, la desinformación, el miedo o las afinidades ideológicas.

En este evento se evidenció que la violencia y la polarización política que atravesaba el país había frenado el fortalecimiento de la democracia como idea unificadora de la sociedad. En este sentido, desde la labor congresional, se plantearían alternativas (como la Cátedra de la Paz) para alcanzar un ciudadano con cultura democrática que se le reconozca un pensamiento crítico, capaz de deliberar, con una consciencia pluralista y participativa, pues atendiendo que en la Constitución Política de 1991 en sus propósitos:

[...] se erige la participación ciudadana en Colombia como un derecho- deber, lo cual significa, que, por un lado, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder, y por otro, a estos mismos les coexiste el deber de participar en la vida política, civil y comunitaria del país.

En este orden de ideas, la naturaleza participativa del ordenamiento constitucional colombiano, supone la obligación de promover, en cuanto resulte posible, la manifestación de formas democráticas de decisión y de control y, en cuanto sea necesario, la expresión de sus dimensiones representativas [...] (Hurtado & Hinestroza, 2016, p. 60)

En el artículo “*La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución*”, los abogados Jhoan Andrés Hurtado y Lisneider Hinestroza (2016) plantean que, en lo puramente legislativo y constitucional, el Estado colombiano está obligado a promover formas de participación que fomenten el espíritu democrático. En otras palabras, dispositivos y/o mecanismos que trasciendan el ejercicio del voto. Uno de los mecanismos de participación que propicia o incentiva el contacto del pueblo con los estamentos

gubernamentales son las *audiencias públicas* que consisten en:

[...]un mecanismo de participación ciudadana, reguladas en la Ley 5ª de 1992, artículo 57, incisos 3 y 4 con su respectivo párrafo. Mediante dichas audiencias el Congreso convoca a la ciudadanía audiencias públicas para tratar los temas que repercuten directamente en la comunidad de una localidad, de un departamento o a nivel nacional. (Congreso de la República, 2004, p. 5)

Dicho mecanismo, en primera instancia, facilita el acceso de la ciudadanía en general a la participación y/o conocimiento en la toma de decisiones que impactan el conjunto de la sociedad. En segunda instancia, abre un puente entre los elegidos como representantes (congresistas) a través del ejercicio democrático del voto. En su labor, estos representantes deben encarnar los sentimientos y necesidades de la comunidad que representan y la ciudadanía, que es objeto de su labor comprensional. Esto implica:

Concebir al pueblo como un actor político fundamental también demanda de los demás poderes constituidos un cambio de actitud, de modo que sus respectivas competencias se usen para entablar un diálogo con los sectores de la ciudadanía que buscan transmitir sus puntos de vista a las instancias de gobierno por medio de mecanismos de participación (Orozco, 2010, p. 133)

Por lo tanto, de acuerdo con Orozco, al considerar a los diversos sectores sociales como sujetos políticos activos, se puede entender las audiencias públicas como un mecanismo no solo de participación ciudadana, sino también como un generador de relaciones horizontales entre el poder legislativo (entendiendo Cámara y Senado) y la

comunidad para la cual generan y promulgan leyes. Por ende, permite una labor congresional más cercana para con el pueblo al cual representan.

## **Participación ciudadana**

Ahora bien, el interrogante que surge es ¿Qué se entiende por la participación ciudadana? Pues la participación ciudadana en materia política encuentra su origen en Colombia para renovar las estructuras formales de la democracia. En ese sentido, para Velásquez y González (2003), estas formas de participación se convierten en dispositivos capaces de interpretar la voluntad y las demandas de la población. No obstante, se debe tener en cuenta que estas voluntades se desarrollan en el marco de las relaciones sociales y de poder (p.18). Debido a la necesidad de manifestar la voluntad del pueblo, la Constitución del 1991 se expresa claramente la participación ciudadana como un derecho fundamental. Todos los colombianos deben tener poder de decisión sobre el destino del país, como se evidencia en el siguiente artículo de la Constitución cuando se estipula que:

Artículo 40: Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 2 tomar parte en elecciones, plebiscito, referendos, consultas populares y otras formas de participación democráticas. 5 tener iniciativa en las corporaciones públicas. (Constitución política de 1991, Título II)

Siguiendo a la Constitución, en dicho artículo, la ciudadanía tiene a su disposición una serie de mecanismos, como la elección popular, el referendo, el plebiscito y la consulta popular, que, aunque en un primer momento la mayoría de dichos mecanismos manifiestan la voluntad de la sociedad colombiana a través del voto, son dispositivos que “manifiestan” o interpretan la voluntad del pueblo. De acuerdo con lo anterior, en el artículo “*La participación ciudadana en Colombia: reflexiones desde la perspectiva constitucional y la normativa estatutaria*”, escrito por el abogado Carlos Fernando Echeverri Jiménez (2010) muestra que:

Al efectuar la aproximación a este modelo reglado de participación, comenzado por la parte dogmática de la Constitución, se advierte desde el Preámbulo la formulación de la *participación como valor*, luego el artículo 1° que consagra el modelo de Estado Social de Derecho advierte que una de sus características es su naturaleza *democrática, participativa y pluralista*; por su parte, el artículo 2° indica el *alcance* de la participación al señalar como unos de los *finés esenciales* del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa, y cultural de la nación” con lo cual, la invitación a participar no es restrictiva, lo cual tiene pleno sentido en el contexto de una Constitución fundamentada en un esquema de *soberanía popular (artículo 3)*, que incorpora entonces como (artículo 40) la participación ciudadana como *derecho constitucional fundamental* (Jiménez, 2010, p.65)

Es importante entender, siguiendo a Jiménez, que para las instituciones como el Estado y el Congreso la concepción de participación ciudadana por medio de los dispositivos y/o mecanismos creados y consagrados en la Constitución de 1991 representa la voluntad de la sociedad colombiana en cuanto a temas

de interés nacional. Esto sin duda refleja las cualidades del sistema democrático colombiano. Sin embargo, como se menciona al principio, existen casos en los que la voz de la sociedad solo se considera como una opinión frente a temas de gran envergadura, como fueron los acuerdos de paz con la guerrilla de las FARC-EP.

Por esta razón, cabe plantear la siguiente pregunta, desde la labor gubernamental (Estado-Congreso) ¿Cómo se piensa la participación ciudadana? Pues “la participación en Colombia es una herramienta fundamental con que cuenta la ciudadanía para incidir en las decisiones que los afectan, convirtiéndose en un principio básico de la democracia” (Albornoz, 2013. p. 72). Es decir, la participación ciudadana es el pilar que sostiene el sistema democrático colombiano en tanto se permite la incidencia de la sociedad en la toma de decisiones.

Ahora bien, la pregunta más fundamental sería ¿Cuál es la educación democrática idónea para el ciudadano colombiano? Teniendo presente que en la política colombiana existen las redes clientelares que permean, ya sea directa o indirectamente, el resultado final de una elección sobre uno u otro candidato o de una decisión de alta importancia para la nación. Considerando los esfuerzos institucionales, como la creación de la Ley 1757 del 2015 (conocida como Fondo para la Participación y Fortalecimiento de la Democracia), que regula y normativiza la participación ciudadana, cuyo objetivo es “promover, proteger y

garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica y cultural, y así mismo a controlar el poder político” (Ley 1757, 2015, Título I); en este sentido, a partir de dicha ley se genera un dispositivo normativo que facilita a la ciudadanía la participación activa en la política colombiana.

## **Educación democrática**

Hasta el momento se ha resaltado la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones y las formas de control que regulan sistema democrático colombiano. Ahora bien, la participación democrática debe estar acompañada de una cultura democrática, es decir, una educación creadora de sujetos con pensamiento crítico, pues:

La construcción de una sociedad comienza por la formación de sus ciudadanos, a través de la educación en valores, por medio de la cual, se logra el fortalecimiento de los sistemas democráticos y políticos (...) estableciendo como política de Estado una rigurosa construcción social y colectiva, que sustentas las bases de un pueblo organizado, donde sus ciudadanos sean los actores principales en del desarrollo y progreso de sus comunidades. (Albornoz, 2013, p.584)

De acuerdo con lo anterior, según Albornoz, la construcción de una democracia comienza por la formación de los ciudadanos en valores democráticos, ya que cimientos de una sociedad organizada. En efecto, una sociedad educada en valores democráticos solidifica sus estructuras sociales y políticas. Por esta razón, la educación democrática en el debate del fortalecimiento de la democracia en Colombia.



Tomando o como base los argumentos expuestos anteriormente, el ejercicio de la democracia no se deber limitarse a la participación y toma de decisiones por medio del sufragio. Por el contrario, se deben procurar espacios de participación ciudadana que fomenten la cultura democrática, generando así una praxis política activa en la que el debate y la discusión de ideas sean el centro de atención.

Frente a este escenario, el Congreso, desde su labor legislativa, ha realizado esfuerzos importantes por el fortalecimiento de la democracia a través de la educación, como eje transversal de la vida social colombiana. Un ejemplo es la creación de la Ley 1038 de 2015, que establece la Cátedra de la Paz en las instituciones de educación pública y privada del país, en el marco de la coyuntura de los Acuerdos de Paz. La implementación de la cátedra se puede analizar desde dos enfoques; el primero como un esfuerzo del Estado por la unificación de los diversos sectores sociales bajo la bandera de la unidad nacional, debido a la gran división social, política y cultural que causó el conflicto armado.

El segundo enfoque se deriva el primero, dado que comprendiendo que la Cátedra de Paz es un esfuerzo por unidad nacional para el fortalecimiento de la democracia implícitamente se pretende implantar en los jóvenes que el ejercicio de la democracia representa la aceptación de formas de pensar y actuar diferentes dentro del sistema democrático colombiano, y, de este modo incentivando el espíritu democrático. En otras

palabras, esta ley además ser un puente para la construcción de paz es un dispositivo de fortalecimiento democrático. En palabras de Bustamante, Aranguren y Chacón (2008)

“[...] la vida pública que, asemejadas a las subculturas y otras formas de <<sociabilidad>>existentes, harían viable la democracia como comunidad de comunidades” (p. 48)

Por lo tanto, en el devenir educativo para con la ciudadanía desde lo legislativo se comprende que, si bien existen mecanismos y dispositivos de participación que propician una relación simétrica entre los congresistas y la ciudadanía en general, la ciudadanía carece de la educación y cultura necesaria para una adecuada interacción horizontal, lo cual ha estancado la dinamización de la vida pública y que ha desencadenado una reducción de la participación ciudadana en la adopción de políticas públicas y delimitaciones en la incidencia que puedan tener (Velázquez y González, 2003) como actores activos de la vida política del país. Por esta razón, se hace imperante una educación que propicie, desde temprano y desde distintas asignaturas (no solo desde la Cátedra de la Paz), una comprensión de la herencia histórica y de la realidad del país. Se requiere una educación que permita la configuración de una subjetividad política entre los niños y jóvenes para que estos conozcan cómo funciona el Estado y tengan criterio propio para evitar ser manipulados o reproducir las mismas taras que han aquejado al país.

## **Conclusiones**

De todo lo mencionado anteriormente se pueden concluir tres aspectos importantes. El primer aspecto por destacar es que el Congreso, en su labor como corporación, debe tener un papel más activo en incentivar la participación ciudadana, pues si bien existen muchos mecanismos para el ejercicio participativo de la sociedad colombiana, como son la elección popular, referendo, plebiscito y demás, una gran parte de la ciudadanía los desconocen o manifiestan apatía para hacer uso de estos mecanismos. En otros términos, dichos mecanismos no alcanzan una total aprehensión del sentir colectivo de la sociedad, aunque se reconocen esfuerzos como la entrada en vigencia de la ley 1757 de 2015 (Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia) que es un intento de inclusión democrática por parte del poder legislativo para con la comunidad en general.

El segundo aspecto es la participación ciudadana, entendiendo esta como el ejercicio de la sociedad en general a tener poder e incidencia en las decisiones que tienen un impacto regional o nacional. De ahí que, partiendo de lo plasmado en la Constitución del 1991, la participación de los todos los sectores sociales en la vida política constituye un fundamento indispensable del fortalecimiento de la democracia. En este sentido, es un deber constitucional del legislativo exhortar a través de dispositivos que trasciendan los mecanismos convencionales, en otras palabras, más allá del

ejercicio del voto. Y el tercer aspecto, la relevancia de una educación democrática, en este sentido, es notable el esfuerzo por parte del legislativo después de la firma de los Acuerdos de Paz con la implementación de la Cátedra de la Paz para formar a las nuevas generaciones en valores y principios democráticos que permitan la aceptación de la diversidad de pensamientos y cosmovisiones políticas. Lo que indica que se persigue un modelo de ciudadano inclusivo y participativo.

En conclusión, se puede percibir que en principio se apunta a la construcción de un sujeto político crítico, que dinamice la vida política. Sin embargo, como se ha expuesto si bien existen mecanismos de participación ciudadana, la ciudadanía no tiene acceso a una educación política, debido a ello se limita a la reproducción de discursos impulsados desde distintos sectores políticos. Con este contexto, es imprescindible que desde la labor congresional se piense al ciudadano colombiano más allá de un votante y se comience a pensar en la construcción de un sujeto crítico. Es decir, como un actor fundamental en el devenir de la actividad democrática colombiana.

## Referencias bibliográficas

Albornoz, W. C. (2013). La educación en valores como fortalecimiento de la democracia. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, 19(3), 577-587.

Bustamante, B., Aranguren, F., & Chacón, M. (2008). Hacia una educación democrática de la mirada. *Comunicar*, 16(31), 41-49.

Constitución Política de Colombia [Const]. 1991.

Congreso de la República de Colombia. (2004). Programa de fortalecimiento legislativo. [https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-](https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-11/010%20Mecanismos%20de%20participacion%20desde%20y%20hacia%20el%20Congreso.pdf)

[11/010%20Mecanismos%20de%20participacion%20desde%20y%20hacia%20el%20Congreso.pdf](https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-11/010%20Mecanismos%20de%20participacion%20desde%20y%20hacia%20el%20Congreso.pdf)

Hurtado Mosquera, J. A., & Hinestroza Cuesta, L. (2016). La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución. *Justicia juris*, 12(2), 59-76.

Jiménez, C. F. E. (2010). La participación ciudadana en Colombia: reflexiones desde la perspectiva constitucional y la normatividad estatutaria. *Estudios de Derecho*, 67(149), 61-86.

Ley 1752 de 2015. Por la cual se modifica la Ley 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad. 3 de junio de 2015

Orozco, O. M. A. (2010). ¿Existe Fundamento Constitucional en Colombia Para Modificar el Texto de un Referendo de Origen Popular Durante su Trámite en el Congreso de la República? *Revista Jurídica Mario Alario D' Filippo*, 2(4), 124-140

<https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.2-num.4-2010-260>

Rodríguez, M. I., (2012). Ruíz Silva, Alexander y Prada Londoño, Manuel (2012). La formación de la subjetividad política. Propuestas y recursos para el aula. Buenos Aires: Paidós. *Revista Colombiana de*

Educación, (63), 321-328.

Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* (p. 22). Fundación Corona.



**CONVIVENCIA EN PAZ EL PUNTO DE  
ENCUENTRO DE CINCO LEYES  
COLOMBIANAS**



## Convivencia en paz el punto de encuentro de cinco leyes colombianas

Lucía Álvarez Álvarez<sup>14</sup>  
Albeiro Marrugo Padilla<sup>15</sup>  
Erasmus Carlos Arrieta<sup>16</sup>

### Resumen

Este artículo comparte un análisis sobre la convivencia en paz como punto de encuentro de cinco leyes colombianas. Con fundamentos metodológicos y argumentos científico-académicos diferentes, se logra asociar tácitamente la vivencia de la paz como un resultado de integrar la actuación de familias, sociedades civiles y gubernamentales, direccionando la participación ciudadana hacia la comprensión de problemas y búsqueda de soluciones en aras de tributar al desarrollo social, económico y sostenible del país. Sin embargo, la probable discrepancia entre teoría y práctica, asociada con la ausencia de buenas prácticas ciudadanas, podría restar impacto a los propósitos del Congreso de la República materializados desde el año de 2013 a 2022 con la emisión de cinco leyes. Existe el riesgo de no lograr eficacia ni eficiencia y de no consolidar cambios de fondo y procesos de transformación social. Bajo la hipótesis de que la educación y la pedagogía generan mejores resultados que la sanción o el castigo, con visibilidad en sensibilización, motivación y sentido de pertenencia, se concluye sobre la importancia de involucrar de manera directa a las familias e instituciones educativas, desde preescolar hasta universitarias, como base para consolidar un efecto de compromiso ciudadano para el disfrute de la paz en las generaciones futuras.

89

---

<sup>14</sup> Profesora de la Universidad de Cartagena, directora del grupo Multidisciplinario El Buen Ciudadano de la Universidad de Cartagena. Directora de los proyectos: Mi casa es escuela y mis padres maestros para ofrecer la Cátedra de la Paz, Recuperación del respeto como identidad de cultura ciudadana para la convivencia en paz e Implementar la propuesta “reunión de trabajo familiar” para transformar la familia en un escenario de convivencia en paz. Financiados por la Universidad de Cartagena según actas de compromiso: 098-2015, 059-2017 y 149-2019 respectivamente.

<sup>15</sup> Químico Farmacéutico. Doctor en Toxicología Ambiental. Profesor de la Corporación Universitaria Rafael Núñez – Miembro del grupo Multidisciplinario El Buen Ciudadano de la Universidad de Cartagena y del grupo de Toxicología Salud y Ambiente (TOXSA) de la Corporación Universitaria Rafael Núñez.

<sup>16</sup> Abogado. Abogado. Candidato a Magister, Derecho Público, Universidad Externado de Colombia

**Palabras clave:** Legislación, cultura ciudadana, participación ciudadana, convivencia en paz, desarrollo socioeconómico.

## **Abstract**

This article shares an analysis of coexistence in peace as a meeting point for five Colombian laws; With different methodological foundations and scientific-academic arguments, it is possible to tacitly associate the experience of peace as a result of integrating the actions of families, civil and governmental societies, directing citizen participation towards the understanding of problems and the search for solutions to pay taxes in the social, economic and sustainable development of the country. However, the probable discrepancy between theory and practice, associated with the absence of good citizen practices, could reduce the impact of the purposes of the Congress of the Republic, which materialized from 2013 to 2022 with the issuance of five laws, with the risk of not achieve effectiveness and efficiency, without consolidating fundamental changes and processes of social transformation. Under the hypothesis that education and pedagogy generate better results than sanctions or punishments, with visibility in awareness, motivation, and a sense of belonging, it is concluded that it is important to directly involve families, educational institutions, preschool and primary to university, as a basis to consolidate an effect of citizen commitment for the enjoyment of peace in future generations.

**Key words:** Legislation, civic culture, citizen participation, coexistence in peace, socioeconomic development.

## ***Introducción***

**E**n el marco de la Ley 2165 del 18 de diciembre de 2021 y en respuesta a la Convocatoria Pública 2023 emitida por el Honorable Congreso de la República de Colombia, este artículo comparte un análisis del periodo 2013 a 2022 en el cual se emitieron cinco leyes descritas en el Cuadro 1. En estas se

percibe, mediante el análisis teórico, la intención legal de consolidar una cultura de convivencia en paz en Colombia, partiendo desde la familia, la calle y el barrio, hasta llegar a la escuela. Se contrasta lo anterior con el *Acuerdo de Paz* firmado entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en noviembre de 2016, con el fin de buscar la paz estable y duradera en el país con este grupo insurgente.

Ambas estrategias legales y políticas exponen argumentos y posturas distintas para mirar la ausencia de la paz en el país, sin embargo, confluyen en la existencia de factores como violencia, conflictos, maltrato, agresiones, los cuales derivan en medio de victimarios y víctimas, compartiendo características comunes independientemente del arma utilizada, el escenario o el efecto del deterioro, en lo físico o lo psicológico. De esta manera, se infiere el arraigo en Colombia, de una cultura basada en la violencia y la agresividad, identificando dos grandes conflictos, el conflicto social y el conflicto armado. Desafortunadamente, debe agregarse, el componente de la criminalidad convertido en un negocio exitoso para producir grandes oportunidades generando rentas ilegales para el crimen organizado (Bergman, 2021, p.5)

**Cuadro 1. Objeto de leyes colombianas en búsqueda de la convivencia en paz**

IDENTIFICACIÓN	OBJETO DE LA LEY
----------------	------------------

<p><b>Ley 1620 de 20 de marzo de 2013</b>, por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar.</p>	<p>Contribuir a la formación de ciudadanos activos que aporten a la construcción de una sociedad democrática, participativa, pluralista e intercultural en concordancia con el mandato constitucional y Ley General de educación</p>
<p><b>Ley 1732 de 1 de septiembre de 2014</b>, por la cual se establece la Cátedra de la Paz en todas las instituciones educativas del país.</p>	<p>Crear y consolidar un espacio para el aprendizaje, la reflexión y el diálogo sobre la cultura de la paz y el desarrollo sostenible, que contribuya al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población.</p>
<p><b>Ley 2025 del 23 de julio de 2020</b>, por medio de la cual se establecen lineamientos para la implementación de las escuelas para padres y madres de familia y cuidadores, en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país, se deroga la Ley 1404 de 2010.</p>	<p>Fomentar la participación de los padres, madres, cuidadores y familiares en la formación integral-académica, social, de valores y principios de los estudiantes de preescolar, básica y media en las instituciones educativas públicas y privadas.</p>

	<p>Las instituciones educativas, atendiendo a su entorno y realidades particulares, deberán propender por estimular la participación de los padres, madres de familia y cuidadores, con el objeto de fortalecer sus capacidades en la formación integral y en la detección, informe y prevención de situaciones que pueden atentar contra la salud física y mental de los niños, niñas y adolescentes.</p>
<p><b>Ley 2173 del 30 de diciembre de 2021</b>, por medio de la cual se promueve la restauración ecológica a través de la siembra de árboles y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida.</p>	<p>Se debe establecer la creación de áreas verdes y bosques en cada uno de los municipios del país, con participación activa de toda la población en la restauración y conservación ecológica del territorio. Esto se lograría mediante la siembra de árboles para la creación de bosques y el aumento de la cobertura vegetal, con el trabajo conjunto de las empresas y las entidades competentes.</p>
<p><b>Ley 2262 del 19 de julio de 2022</b>, por medio de la cual se establecen los parámetros generales para la creación de la política pública de cultura ciudadana en Colombia.</p>	<p>Crear la política estatal de cultura ciudadana para Colombia y se establecer sus lineamientos, buscando que la acción de gobierno armonice el progreso individual con la consecución del bien común</p>

## **PUNTOS DE ENCUENTRO BAJO UNA VISIÓN HOLÍSTICA DE LA PAZ EN COLOMBIA**

Las cinco leyes descritas en el Cuadro 1 también son coherentes con el Artículo 67 de la Constitución Nacional de 1991, que reconoce al Estado, la sociedad y la familia como responsables de la educación en Colombia. La identidad de la convivencia escolar se gesta en la familia, lo que subraya la necesidad de las escuelas implemente programas para padres, a fin de estructurar un proceso de formación y de actuación que permita para articular la casa y la escuela. De esta manera, se logrará que padres y maestros trabajen en conjunto hacia una misma dirección y disfruten la convivencia en paz en los diversos escenarios y contexto donde se mueven e interactúan las personas.

Fuentes y Pérez apoyan la función básica que cumple el contexto familiar en la formación en valores, normas y competencias ciudadanas, como la escucha activa, manejo de emociones, manejo del conflicto y empatía. Según su investigación, las familias tienen poca claridad en las prácticas de crianza, lo que contribuye al incremento de la crisis de valores que se vive en la escuela (2019, p.63). Por otro lado, Salas y Cómbita señalan que existe una desarticulación entre escuela y familia en cuanto a la formación integral de niños y adolescentes, ya que, aunque por ley ambas tienen ese deber, no existe una normatividad clara dirigida a la familia. En la práctica la vigilancia del Estado recae en la escuela, lo que plantea la pregunta:

*¿Quién vigila a la familia en el cumplimiento de su rol en la educación?* (2017, p. 84). Citado por Cediell et al,

*La Cátedra de la Paz se coordina con la propuesta global de educación para la paz, posicionada por la Unesco en el año 1997. En la declaración del director general de la época, Federico Mayor, se subraya que “paz, desarrollo y democracia forman un triángulo interactivo” (Mayor, 1997, p. 5), por lo que “la renuncia generalizada a la violencia requiere el compromiso de toda la sociedad” (p. 6). Además, se afirma que debe hacerse énfasis en las modalidades de aprendizaje y de pensamiento crítico que les permiten a las personas comprender las transformaciones que ocurren en su entorno, generar nuevos conocimientos y modular su destino (pp. 24-25).*

Bajo la visión de Álvarez y Marrugo, los padres de familia son llamados a ser maestros que ofrecen en la casa la Cátedra de la Paz (2016 y 2019). Esto resulta totalmente coherente con las escuelas de padres de familia, donde se forman y se convierten en parte del Proyecto Educativo Institucional. De esta manera, no existirían discrepancias entre el hogar y escuela, sino más bien un complemento de responsabilidades, la primera desde la formación del ser y la segunda en la formación del saber.

Morcote y Guerrero expresan que la violencia escolar nace a partir del actuar del ser humano, bajo la visión de esta como fenómeno social según la normativa de la convivencia escolar, la doctrina y el análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuyo énfasis es la protección de derechos fundamentales de los estudiantes por parte de las Instituciones Educativas (2020, pp. 97 y 100).

A lo anterior, debe sumarse el fenómeno de la existencia de pandillas. Bajo la visión de Ordoñez, estas son como islas y un síntoma de algo que socava los cimientos mismos de la sociedad. Se se multiplican con el crecimiento de los cinturones de miseria de las grandes urbes y el incremento de la desigualdad, también producto de crisis sociales que descoyuntan las formas de vida tradicionales y que expulsan a familias del campo sin crear las bases para una adecuada integración a la vida urbana. En consecuencia, la familia, la escuela y la comunidad dejan de ser el punto de anclaje para la socialización y son reemplazadas por la esquina y la vida callejera (2021, p.77). En complemento, Rodríguez agrega, sobre el proceso constituyente que dio lugar a la Constitución de 1991, siendo uno de sus propósitos fortalecer el Estado y su capacidad institucional para superar así una situación de violencia exacerbada (2021, p.54). Las leyes 1620 de 2013, 1732 de 2014 y 2025 de 2020, involucran a la familia como una parte responsable para lograr consolidar una cultura de convivencia en paz en Colombia.

Continuando con el análisis de las cinco leyes, según la visión del elemento común dirigido a consolidar la cultura de la convivencia en paz, la integración de estudiantes, personas y organizaciones privadas en representación de la sociedad civil con las entidades gubernamentales como autoridades responsables de la defensa y cuidado del ambiente, representa otra oportunidad de trabajo en equipo, cohesión social y



participación ciudadana. Esto facilita la convivencia en paz mediante la búsqueda de beneficios colectivos y ofrece una plataforma para incluir las costumbres ambientales como parte integral de la cultura ciudadana.

De hecho, las leyes 2173 de 2021 y 2262 de 2022 tienen en común el reconocimiento de *ciudadanos ejemplares*. La primera mediante la emisión del Certificado *Siembra Vida Buen Ciudadano*, que es una prueba de cumplimiento para plantar especímenes de árboles en el territorio nacional con el fin de compensar su huella de carbono. También hace referencia a la misma ley, la *Gran Condecoración del Árbol*, un galardón para quienes con sus acciones ejemplares preserven, mantengan y monitoreen de los árboles sembrados en las Áreas de Vida, según cinco categorías, Modalidad Alcalde y Gobernador, Ciudadanos en condición de persona natural, Centro educativo, Empresa privada y Entidad pública. En todos los casos, el fin es destacar los esfuerzos en la implementación y desarrollo de los programas de restauración.

Por su parte, la Ley 2262 de 2022 crea a nivel nacional el concurso "*Obras con saldo pedagógico*". Este concurso se desarrolla en parques, zonas recreativas, caminos peatonales, pasarelas, bulevares, fachadas y pequeñas plazas, tanto en espacios públicos construidos como naturales de los diferentes entes territoriales. En el artículo 15 de la ley, también

se define la “*Credencial de cultura ciudadana para ciudadanos ejemplares*”, la cual será entregada por la Registraría Nacional del Estado Civil junto con la cédula de ciudadanía a todo ciudadano colombiano que haya alcanzado la mayoría de edad. Dicha credencial expresa su voto de confianza en el buen ejercicio de su ciudadanía, mediante la materialización de comportamientos producto de la armonización entre la ley, la moral y la cultura.

Desafortunadamente, la existencia del divorcio entre la ley, la moral y la cultura fue la hipótesis que utilizó Mockus. Integrando sus funciones como maestro de Cultura Ciudadana y como Alcalde Mayor, estructuró un programa de cultura ciudadana en Bogotá. Los resultados fueron publicados por el Banco Interamericano de Desarrollo en un documento técnico, en el cual se reconoce que la ley, la moral y la cultura, son los tres sistemas que regulan el comportamiento humano. Por eso, la hipótesis del divorcio llevó a la decisión de la alcaldía de dar prioridad a la iniciativa denominada *Cultura Ciudadana, un conjunto de programas y proyectos emprendidos con el fin de fomentar la convivencia ciudadana mediante un cambio conductual consciente* (2001, p.3).

Para los autores del presente artículo, lograr la convivencia en paz es lograr armonizar a las personas en diversos escenarios y áreas de actuación, para que interactúen sin violencia, sin agresión y con respeto.

Esto puede ser un elemento de identidad de la cultura ciudadana.

A partir de la legislación de cultura ciudadana, falta claridad en cuáles serían las actuaciones de los colombianos desde su infancia y adolescencia, para que al llegar a la mayoría de edad, reciban ese voto de confianza basado en su comportamiento relacionado con la armonización de la ley, la moral y la cultura. Compartiendo ideas con Salas y Cómbita, la ciudadanía no ocurre en un contexto específico sino en cada escenario de la vida cotidiana donde interactúan los educandos, por lo cual se hace necesario trabajar con todos los ambientes para facilitar la institucionalización de las competencias ciudadanas con el propósito de que éstas se desarrollen en contextos reales que impliquen su aplicación a nivel más pragmático y vivencial y no limitadas a un conocimiento teórico (2017, p. 86). Para los autores, es la familia donde comienza la formación ciudadana.

99

### **HACE FALTA TRANSFORMAR LA TEORÍA EN PRÁCTICA**

A partir del análisis de las leyes, 1620 de 2013, 1732 de 2014, 2025 de 2020, 2173 de 2021 y 2262 de 2022, se pueden apreciar su contribución en la búsqueda de la convivencia en paz, en una visión holística de la paz, más allá del conflicto armado en Colombia. Estas ideas podrían articularse con la política de “paz total” del Plan de gobierno liderado por Gustavo Petro Urrego.

Sin embargo, a pesar de las acertadas intenciones de la legislación planteada existen riesgos, como el fenómeno llamado *gatopardismo*<sup>17</sup> (Arellano, 2018, p.12), y la probabilidad de que se convierta en un acervo documental de tipo legal, relegado a ser un papel que no *cumple su papel*<sup>18</sup>, limitando la legislación para no lograr los efectos de impacto perseguidos y esperados, porque aunque están muy bien definidos hace falta el compromiso de diversas instituciones, para desde lo gubernamental y lo privado, integrar la participación ciudadana en la creación de programas, estructurados como proyectos de ciudad, de región y de país, cuya repetición año tras año, así como su evaluación para la incorporación de mejoras, permita la creación de nuevas costumbres de identidad ciudadana, facilitadoras de beneficios colectivos y apunte hacia el desarrollo social, económico y sostenible.

100

La transformación de una sociedad requiere la transformación de los individuos que la integran. Por lo tanto, es muy probable que se necesiten varios años de trabajo continuo. Por esta razón, es importante que los proyectos se conciban como iniciativas a nivel de ciudad, región o país. De esta manera, se garantiza de

---

<sup>17</sup> Expresión que representa la acción de, “cambiar todo para que nada cambie”. El término gatopardismo, o lampedusiano, tiene su origen en la paradoja expuesta en la novela *El gatopardo* (escrita en 1954-1957), del escritor italiano Giuseppe Tomasi di Lampedusa (1896-1957). Se le llama así al político, reformista o revolucionario que cede o reforma una parte de las estructuras para conservar el todo sin que nada cambie realmente.

<sup>18</sup> Expresión usada por Mauricio García Villegas en el libro: *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de las normas*. Segunda edición 2009.

que continuarán, aunque cambien los gobernantes o protagonistas de su dirección y administración. Cobra importancia el papel de la universidad como centro generador de conocimiento, en sus aportes para el diseño de programas, de tal manera, que, desde las ciencias básicas y exactas, se logre transformar el proceso de investigación en productos tangibles, evidencia de la transformación del conocimiento en desarrollo económico, y desde las ciencias sociales se logre desarrollar la fase de implementación para las transformaciones sociales, evidencia de la transformación del conocimiento en desarrollo social, con identidad en la convivencia en paz como la base para agregar valor a la calidad de vida de la gente. Se comparte idea con Salas y Cómbita,

101

*Las directrices que se promueven desde el Estado y la forma de operacionalizarse en la cotidianidad de la vida y la escuela, marcan una brecha entre la ley y la práctica. La escuela es un reflejo de la dinámica social, por lo tanto, hasta que el proyecto de nación enunciado en la constitución política en sus leyes, no se constituyan en buenas prácticas cotidianas de convivencia y paz en todos sus niveles y estamentos, posiblemente la escuela seguirá siendo un lugar que refleje una sociedad disfuncional marcada por la solución de los conflictos por la vía violenta. Fenómenos complejos como la convivencia requieren de un abordaje multidisciplinar que parta de una comprensión de sus múltiples dimensiones; no obstante, luego de revisar el marco legal y curricular de la convivencia en Colombia, se considera que uno de los elementos fundamentales para mejorar y analizar tiene que ver con el lugar dado a la familia en la educación, lugar que se reconoce en el papel a través de funciones claramente definidas desde el marco legal y pedagógico, pero no articuladas de manera clara en la práctica y los procesos de formación del educando. (2017, p. 88 y 89).*

### **Programas de fomento a la buena práctica y actuación.**

Aunque la legislación es el principio del ordenamiento de un país hacia el respeto y hacia la convivencia, es la educación y la pedagogía el enlace conector con la gente. Hace falta adoptar y adaptar programas, rediseñados incluso a partir del análisis de los resultados de los que se han implementado. Aunque los datos y los números representan resultados de diversos indicadores de gestión pública y privada, los cuales se miden con frecuencia establecida, como es el caso de los resultados de la Red de proyectos de Ciudades Cómo Vamos, los cuales año tras año muestran datos, pero casi nunca se contrasta con los programas implementados para lograr el cambio de los datos, bien sea en ascenso o descenso según corresponda, de ahí el riesgo de que cada año los resultados sigan o igual o peores.

El 7 de abril de 2018, en una columna de opinión del Diario El Espectador, bajo el nombre, *Las foto-cultas*, Mauricio García Villegas, expresa la importancia de mostrar lo positivo y no lo negativo, según un programa de cultura ciudadana implementado en Medellín, cambiando la connotación de sanciones o multas por *foto-cultas*, un certificado para la gente cumplidora. De la columna se copia y comparte un fragmento<sup>19</sup> de dos párrafos. *Las foto-*

---

<sup>19</sup> *Los seres humanos somos mimos y nos comportamos como vemos que se comporta el grupo. A casi nadie le gusta ser raro, extravagante o desviado. Por eso, cuando los medios de comunicación y los gobiernos solo hablan de los delincuentes y de los violadores de normas, se crea en quien acata las reglas una sensación de abatimiento que puede terminar minando su*

*cultas* buscan sumar, aumentar la masa de personas que cumplen normas, pero es necesario diseñar esos programas cuya estructura e implementación apoyen la formación ciudadana a través de la participación de las personas, bien sea para cambiar costumbres arraigadas o bien para crear nuevas costumbres de identidad ciudadana, las cuales, sin agregar adjetivos calificativos, resulten evidentes en su direccionamiento hacia el desarrollo, desde lo social, económico o sostenible. Aunque las *foto-cultas* solo muestran resultados y no lo implementado para lograr un resultado, puede verse como una metodología en busca de multiplicación, pensando en la actuación de las personas como el *mimo imitador*, multiplicar lo positivo.

103

Para los autores, mediante el uso de vallas publicitarias, también se podría buscar el efecto multiplicador, mostrando año tras año y por mes, la gente capaz de armonizar la ley, la moral y la cultura, desde diversos ángulos de observación y responsabilidades de actuación, tanto en la parte

---

*obediencia. Esto tiene una explicación: los incumplidores son una minoría, pero hacen mucho daño, y mientras más visibles son, más daño hacen. Marcelo Bergman, un colega argentino, ha mostrado cómo el efecto nocivo de un incumplidor adicional en el grupo es mucho más grande que el efecto benéfico de un cumplidor adicional. Cuando la gente ve que algunos no acatan las reglas, así sea un porcentaje pequeño, se desanima y deja de obedecer. Por eso, las campañas más exitosas son las que construyen confianza. Está demostrado, por ejemplo, que para lograr un mayor recaudo de impuestos lo que hay que hacer es poner el acento en la cantidad de gente que está pagando, no en la cantidad que está evadiendo. Mientras la publicidad punitiva crea rabia, la publicidad constructiva crea confianza y la confianza es como el cemento de la sociedad.*

*Nada de esto debe interpretarse como un llamado a no sancionar a los que incumplen. Al contrario, hay que disuadirlos con castigos efectivos. Pero eso no es suficiente. La sanción social es más eficaz que la sanción legal y, para que funcione bien, lo mejor que se puede hacer es empoderar a los cumplidores, mostrándoles que hacen parte de una gran mayoría; eso crea en ellos confianza y solidaridad: cuando la gente se siente acompañada, critica y aísla mejor a los vivos, a los tramposos y a los incumplidores.*

gubernamental como en la civil; una simulación al primer semestre se muestra en el Cuadro 2.

**Cuadro No.2. Ciudadanos armonizadores de la ley, la moral y la cultura**

Mes	Valla publicitaria para mostrar
<b>Enero</b>	Proyección de inversión soportada en el recaudo del impuesto predial
<b>Febrero</b>	Nombres y fotos de las personas que ya pagaron el impuesto predial
<b>Marzo</b>	Proyección de inversión soportada en el recaudo del impuesto vehicular
<b>Abril</b>	Nombres y fotos de las personas que ya pagaron el impuesto vehicular
<b>Mayo</b>	Nombre de estudiantes e instituciones con mayores puntajes en las pruebas ICFES
<b>Junio</b>	Nombre de estudiantes, programas e instituciones con mayores puntajes en las pruebas SABER PRO

Fuente: Propuesta de los autores

Tomando como base la teoría de los mimos, mencionada en la columna por García Villegas, se esperaría cada año, el estímulo y la motivación por parte de otras personas para aparecer en las vallas publicitarias, quienes en Colombia probablemente representan muchos personas que al final, con sus actuaciones son esos héroes anónimos que apoyan el desarrollo del país, sin embargo, son anónimos porque se prefiere mostrar a quienes no cumplen, situación semejante, cuando se da más importancia al victimario solapando la visibilidad y sufrimiento de la víctima.



La familia y las instituciones educativas seguirán siendo las instituciones de mayor responsabilidad en la formación ciudadana, de ahí, que la legislación de cultura ciudadana, a través del programa de calles, parques y plazas contemplado en la Ley 2262 de 2022, permite diseñar e implementar programas que conlleven al desarme de juguetes bélicos por parte de los niños, así como los teatros de barrio para que las familias como actores, cuenten sus historias sobre situaciones de conflicto familiar y los mecanismos implementados que les permitieron encontrar la superación y solución.

En complemento a lo anterior, las instituciones educativas deben propender por cambios de fondo en el desarrollo de ciertos cursos, con el fin de pasar de lo tradicional a ejercicios prácticos, en armonización con prácticas ciudadanas de vida cotidiana lideradas hacia la autorregulación y autocontrol. En concordancia con Salas y Cómbita,

*Temáticas como las habilidades sociales y emocionales son de amplio estudio de la psicología y necesarias para el desarrollo de la sana convivencia y el establecimiento de una educación para la paz. Por lo anterior, se hace necesario aplicar los componentes psicopedagógicos a los lineamientos curriculares, teniendo como base científica la etapa del desarrollo moral, cognitivo y psicosocial en el que se encuentran los estudiantes para desarrollar las competencias emocionales y sociales acordes a su edad (2017, p. 86).*

## CONCLUSIONES

La emisión de las leyes 1620 de 2013, 1732 de 2014, 2025 de 2020, 2173 de 2021 y 2262 de 2022 constituye una excelente intención desde el Honorable Congreso de la República, porque sus postulados teóricos de manera transversal se direccionan hacia la búsqueda de la convivencia en paz, sin embargo, es necesaria la siguiente fase, para la educación, sensibilización, pedagogía y motivación ciudadana, con el fin de facilitar la comprensión y entendimiento de los beneficios desde lo teórico y legal, lo que facilitará su cumplimiento para dar el paso hacia la práctica y actuación frente a la legislación, porque ante la probable costumbre de no cumplir normas y reglas cuando estas se conocen, no existiría ninguna posibilidad de cumplir las que no se conocen. Se agrega incluso, la falta de cumplimiento en los mismos mecanismos de vigilancia y de control, cuando son establecidos por la ley. Según Morcote y Guerrero,

*existe una inoperancia de la Ley de Convivencia, no ha sido suficiente y efectiva su implementación en las Instituciones Educativas para el adecuado manejo de los conflictos, mientras ha sido la Corte Constitucional la que ha realizado el seguimiento a la implementación de la ley, cuyo control es una responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional colombiano y no del máximo Tribunal Constitucional (2020, p.109).*

La educación, motivación y reconocimiento, deben prevalecer sobre las sanciones, aunque desde la pedagogía, se reconocen como pertinentes las

sanciones pedagógicas, bajo la visión de soportar el logro de las intenciones de la legislación. En consecuencia, también es necesaria la prevalencia de mostrar las personas y sus acciones positivas, reconocidas desde la ley de cultura ciudadana como armonizadoras de la ley, la moral y la cultura, buscando multiplicar y aumentar la masa de personas con buenas prácticas y actuaciones coherentes con las normas y reglas.

Hace falta que la familia cumpla lo consagrado en el artículo 67 de la Constitución Nacional de 1991, aunque al parecer, lo que en realidad hace falta es educación, porque el grado de escolaridad y formación ciudadana de los padres de familia y adultos responsables de los niños y adolescentes, será fundamental para lograr esa armonización de la ley, la moral y la cultura. La universidad es centro generador de conocimiento, sin embargo, su gran riqueza son los estudiantes; seres humanos y ciudadanos formados en la familia, que inicialmente pasaron a la educación primaria, de ahí que, escuela y maestros son responsables de complementar el logro de la educación familiar; compartiendo ideas con Salcedo, no son solo las normas las que resuelven de manera completa la totalidad de las situaciones problemáticas en escenarios que no han de circunscribirse únicamente a la escuela; es necesario entender dichas normas como valiosas para la convivencia, vía el compromiso de todos “los actores involucrados en su divulgación, promoción, aplicación y cumplimiento” (2018, pp. 163-

164). Para los autores, el trabajo de la escuela comienza en la casa.

## Referencias bibliográficas

Alvarez, L. y Marrugo, A. (2016). *Cátedra de la Paz en Colombia: una mirada que supera la tiza y el tablero*. Boletín virtual Redipe, 5(9), 168 a 174. Disponible en: <https://revista.redipe.org/index.php/1/article/view/147>

Alvarez, L. y Marrugo, A. (2019). *Diálogos en familia: una propuesta de soporte para construir una cultura de paz en Colombia*. Revista Palabra Palabra que Obra, 19 (1), 279-293. <https://doi.org/10.32997/2346-2884-vol.19-num.1-2019-2482>

Arellano Ríos, A. (2018). *El transporte público en el área metropolitana de Guadalajara: agenda, proyectos y “gatopardismo”*. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, 1, 11-32. Recuperado desde, <https://biblat.unam.mx/es/revista/revista-mexicana-de-analisis-politico-y-administracion-publica/3>

Bergman, M. (2021). *Delito y prosperidad: una paradoja latinoamericana*. Análisis político, 102, 3-22. DOI: <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n102.99929>

Cediel Gómez Y., Olave Arias, G. y Cisneros Estupiñán M. (2019). *Argumentación para la paz. Avances y desafíos para su enseñanza, como parte de los acuerdos sobre participación política entre el Estado colombiano y las Farc-Ep*. Análisis político, 95, 23-41. DOI: <https://doi.org/10.15446/anpol.v32n95.80827>

Constitución Política de 1991. República de Colombia

Fuentes F., L. y Pérez C., L. (2019). *Convivencia escolar: una mirada desde las familias*. Telos, (21) 1, 61-73.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99357718025>

Ley 1620 de marzo de 2013 – Diario Oficial 48733 del 15 de marzo de 2013. República de Colombia

Ley 1734 de septiembre 01 de 2014 – Diario Oficial 43261 de septiembre 01 de 2014. República de Colombia

Ley 2025 de 23 de julio de 2020 - Diario Oficial 51384 de 23 de julio de 2020. República de Colombia

Ley 2165 de 18 de diciembre de 2021 – Diario Oficial 51892 de 18 de diciembre de 2021

Ley 2173 de diciembre de 2021 – Diario Oficial 51903 de 30 de diciembre de 2021. República de Colombia

Ley 2262 de julio de 2022 – Diario Oficial 52100 del 19 de julio de 2022. República de Colombia

109

Mockus, A. (2001). *Cultura ciudadana programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997*. Estudio Técnico. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Cultura-ciudadana-programa-contra-la-violencia-en-Santa-Fe-de-Bogot%C3%A1-Colombia-1995-1997.pdf>

Morcote González, O. S., y Guerrero Arroyave, C. P. (2020). *Convivencia escolar en Colombia: Una visión jurisprudencial, legal y doctrinal*. Justicia, 25(38), 95-112. <https://doi.org/10.17081/just.25.38.4422>

Ordoñez Valverde, J. (2021). *El sistema cultural del honor en las pandillas*. Análisis político, 102, 76-94. DOI: <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n102.99936>

Rodríguez Villabona, Andrés. A. (2021). *El Estado como proyecto en la Constitución de 1991*. Análisis Político, 101, 47-67. <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n101.96559>

Salas Vilorio, K. E., y Cómbita Niño, H. A. (2017). *Análisis de la convivencia escolar desde la perspectiva psicológica, legal y pedagógica en Colombia*. *Cultura Educación y Sociedad*, 8(2), 79-92. <https://doi.org/10.17981/cultedusoc.8.2.2017.06>

Salcedo Escobar, Y. A. (2018). *Ley de Convivencia Escolar en Colombia: una política pública no legitimada*. *Diálogos de Derecho y Política*, (20), 157-174. Recuperado desde, <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/view/332515/20788408>



**HACIA LA COMPRENSIÓN ÉTICA DE  
LA DIGNIDAD PARLAMENTARIA  
TOWARDS THE ETHICAL  
UNDERSTANDING OF  
PARLIAMENTARY DIGNITY**



# Hacia la comprensión ética de la dignidad parlamentaria towards the ethical understanding of parliamentary dignity

Luis Carlos Cervantes Estrada<sup>20</sup>

Ernesto Fajardo Pascagaza<sup>21</sup>

## Resumen

El objetivo del presente artículo es realizar un ejercicio reflexivo sobre la dignidad parlamentaria a partir de la comprensión de los principios y valores éticos. De acuerdo con el estudio realizado, se puede inferir que la labor congregacional se fortalece al tener presente en su misionalidad, fundamentos éticos los cuáles a su vez, robustecen los procesos democráticos de la nación y la convierten en una institución sólida. La dignidad parlamentaria se afianza desde el liderazgo político ejemplar, los valores democráticos éticos, así como la trayectoria política encausados a la actividad legislativa en favor de la justicia social y el bien común.

**Palabras clave:** ética, dignidad parlamentaria, democracia.

---

<sup>20</sup> Magíster en docencia universitaria, Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander”. Correo electrónico: [luis.cervante@policia.gov.co](mailto:luis.cervante@policia.gov.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5706-3251>

<sup>21</sup> Doctor en Filosofía. Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander”. Correo electrónico: [ernestofajardo@usantotomas.edu.co](mailto:ernestofajardo@usantotomas.edu.co) Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1168-9512>

## **Abstract**

The objective of this article is to carry out a reflective exercise on parliamentary dignity from the understanding of ethical principles and values. According to the study carried out, it can be inferred that the congregational work is strengthened by keeping in mind in its mission, ethical foundations which, in turn, strengthen the democratic processes of the nation and make it a solid institution. Parliamentary dignity is strengthened from exemplary political leadership, ethical democratic values, as well as the political trajectory aimed at legislative activity in favor of social justice and the common good.

**Keywords:** ethics, parliamentary dignity, democracy.

113

## ***Introducción***

A partir de los principios y los valores éticos se puede realizar una lectura comprensiva sobre la dignidad parlamentaria, y en este orden, sobre su misión de liderazgo político respecto a los valores democráticos que forjan su trayectoria al servicio de la sociedad que representa.

El quehacer político se correlaciona con la ética en La búsqueda del bien común, lo cual permite aspirar ser virtuosamente feliz y a vivir en armonía, sin embargo, en esta búsqueda incesante por vivir mejor da lugar a que se presenten afectaciones relacionados con los principios y los valores éticos lo cual debilita

los fundamentos del sistema democrático fundamentado en la dignidad y en el sentido humano de la política para vivir mejor.

Por lo tanto, es aquí donde se hace necesaria la presencia y el liderazgo de los congresistas para promover cambios legales y legítimos en la defensa de los derechos de los conciudadanos.

En este orden, la misión del congresista está cohesionada con su vocación inherente al servicio de la sociedad y la construcción de la dignidad humana para establecer escenarios democráticos de equidad social.

Por lo tanto. Para quien ostente la dignidad parlamentaria, le implica ser un ciudadano competente, cualificado e idóneo en el ejercicio del liderazgo político y el conocimiento de las leyes que favorecen la sana convivencia entre los ciudadanos, de tal manera que su misionalidad esté representada en principios y valores éticos, obrando con Independencia, libertad y autonomía de criterio.

De esta manera, el objetivo que se plantea con el presente artículo es reflexionar sobre la dignidad parlamentaria a partir de la comprensión de los principios y valores éticos.

Para tal efecto, se hace un abordaje metodológico teniendo en cuenta un enfoque cualitativo de tipo reflexivo y documental desde el encuentro con las fuentes textuales y el aparato crítico. En este sentido, cobra significativa importancia las bases

argumentativas de la Constitución Política de Colombia y demás documentos referenciados para fundamentar el texto expuesto.

### **La dignidad parlamentaria: una aproximación histórica.**

Esta temática comporta una gran relevancia en la actualidad, en un momento en que la ética demanda estar presente en todos los escenarios de la vida del ser humano y sobre todo en el campo de la política. De allí la importancia que las civilizaciones humanas le han venido dando a esta acepción desde tiempos remotos, en busca de lograr una armonía en sus instituciones, con la finalidad de lograr el establecimiento del bien común. Ese mismo bien que persigue el Estado, el cual se erige como depósito del bien colectivo y a su vez principal escenario de la política. Por lo que política y la ética tienden a lograr el mismo fin: el bien común. En este sentido, desde la perspectiva ontológica y etimológica, ambas acepciones forman una unidad, a través de la cual se complementan. Tal como lo manifestó Aristóteles (1994), refiriendo que: “el bien es el fin de todas las acciones del hombre”, permitiendo con ello colegir que, por medio de la ética, el ser humano logra alcanzar la virtud de la felicidad.

De allí que, si bien la ética en su raíz etimológica viene del griego Ethos, que, podría definirse como el espíritu o carácter que permea a un determinado grupo social y político, el cual viene del griego Polis que alude

al Estado-Ciudad. Es así como para Aristóteles necesariamente la política debía estar sometida a ese conjunto de lineamientos para regular la conducta. Es decir, debía someterse y subordinarse a la ética. Conforme lo anterior, para la sociedad griega, no tenía sentido que existiera la política separada de la ética (Aranguren, 1973), teniendo en cuenta que el fin de la política no es otro que el de la justicia. Por lo que el contenido de la Ética es la justicia, que, según Ulpiano, es: “dar a cada uno lo suyo, no hacer daño a los demás y vivir honestamente”. Por lo tanto, el valor de la ética griega pasa a transformarse en el Derecho Romano a categoría normativa y jurídica.

No obstante, la era moderna permite visualizar una continua separación entre Ética y Política, (Aranguren, 1973), a la cual aludió Maquiavelo (2010), donde refiere que esta crisis se produjo a comienzos de la modernidad, donde la política no se determina por la voluntad humana, sino por la sociedad mercantil y sus inquebrantables leyes, las cuales logran gobernar sin requerir necesariamente de la participación de esta voluntad, forjando el problema ético y político que se visualiza en el presente. De igual manera, Spinoza expresa que la Ética, sólo es posible donde existe la libertad, por lo que sería deplorable que el ser humano partiendo de su libre albedrío actúe sin conciencia de su finalidad, máxime cuando la humanidad se diferencia de las demás criaturas al establecer una finalidad consciente de acuerdo con sus acciones, aun cuando no siempre lo realice, por lo que, en el contexto

moderno, ambas construcciones conceptuales, tanto ética como política, han sido excluyentes.

### **Quehacer misional de los parlamentarios.**

En este sentido, las crisis que se han generado en los escenarios políticos han tenido un efecto global, ante la afectación de valores y principios éticos los cuales brindaban sustento teórico al accionar político. Los nuevos paradigmas ideológicos han incidido en la política produciendo fracturas éticas, que han contribuido a marcar el debilitamiento de la democracia y el funcionamiento adecuado del sistema democrático en la sociedad.

Bajo este escenario, cobra gran importancia el liderazgo que han de ejercer los congresistas, con la finalidad de promover el cambio y reivindicar los derechos, fortalecer la sociedad y proteger el planeta, a partir de un liderazgo fundamental para la gobernanza democrática y la gobernabilidad, y no forjado sobre la retórica vacía sin contenido real (Camps, 1988), fundamentada sobre las presentaciones demagógicas de los discursos pronunciados por los líderes políticos, que han dejado de lado el principio de la legalidad, el cual ha cedido frente a los intereses personales y las nuevas tendencias dominantes de las relaciones que se han establecido desde el fuero económico internacional.

Esta realidad ha llevado a que los principios de autonomía política se debiliten debido a la determinación que ejerce sobre ella la economía, que

genera en consecuencia una actual crisis de representatividad, y por lo tanto, da lugar a que los congresistas en el poder no representen los verdaderos intereses de sus representados, haciéndose necesario que la política no sea privilegio de pocos, sino ejercicio democrático de todos, capaz de reflejar el arte del bien común, asociado a constructos conceptuales como la libertad, la justicia y equidad social, la democracia y el Estado de Derecho y a su vez, poder para enfrentar las tendencias mundiales como la globalización.

La Constitución Política de 1991 consagra que cuando se den los supuestos contemplados en los artículos 110 o 183, frente a conductas sancionables, que constituyan afectaciones contra la dignidad y el decoro de la investidura, se podrá iniciar el proceso de pérdida de la misma, bajo los postulados de la ley 1828 de 2017 Código de Ética y Disciplinario del Congresista, la cual ha de ajustarse a los lineamientos del Estatuto del Congresista, a partir de preceptos éticos que engalanen su actuar y haga prevalecer el bien común sobre cualquier interés particular.

En consecuencia, la importancia del espíritu de servicio al que están llamados los congresistas, el cual se ha ido perdiendo dando paso a la crisis del régimen de partidos políticos, debilitando el prestigio del propio régimen democrático y evidentemente del Congreso de la República, exige la necesidad de sostener y recuperar la legalidad y la legitimidad de esta institución a partir de principios éticos, capaces de sentar las bases para una democracia instituida sobre

valores que le confieran dignidad y humanización a la política y a los congresistas en aras del bien común.

Ser congresista implica tener vocación para el servicio público a la sociedad y la construcción de escenarios que dignifiquen el carácter digno del ser humano y el bien común de las personas. Igualmente, ser congresista implica adquirir conocimientos científicos y académicos para ejercer su labor representativa como seres humanos excepcionales que dimensionan la realidad humana a partir del excelente ejercicio de sus valores democráticos y éticos, afianzados en su destacable trayectoria como líderes políticos ejemplares.

Ahora bien, en el contexto colombiano los congresistas están convocados a acatar el régimen de incompatibilidades e inhabilidades en su labor legislativa, sin obviar que existe el flagelo de la corrupción que deslegitima y da lugar a la no credibilidad en la institución. La actividad de los parlamentarios debe estar permeada por la transparencia en su ejercicio ético público (Savater, 1991, p. 154), trabajando por el reconocimiento del otro (Camps, 1988, p. 7), desde la normatividad que valida la expresión libre y autónoma (Cepeda, 1997, p. 53) a partir de fundamentos y de expresiones dialógicas democráticas.

Según Aristóteles (1994, p. 38), en el hombre político se resalta la dignidad y el ejercicio responsable de su quehacer cotidiano, porque se ocupa



virtuosamente de sus conciudadanos para que sean hombres y mujeres de bien y acatadores de la ley.

En este sentido, para Savater (1991, p. 154), se debe establecer una convergencia entre la política y la ética en tanto que: “la ética es el arte de elegir lo que más nos conviene y vivir lo mejor posible; porque el objetivo de la política es el de organizar lo mejor posible la convivencia social de modo que cada cual pueda elegir lo que le conviene” aun cuando se generen tensiones como lo expresa Kant (1998), al afirmar que: “objetivamente no hay conflicto entre moral y política, pero subjetivamente el conflicto permanecerá siempre”.

### **La dignidad parlamentaria desde lo normativo.**

Ahora bien, existe una relación cercana entre la democracia y la ética para salvaguardar los principios de la igualdad, la autonomía, la libertad de expresión, el disenso y la participación ciudadana de acuerdo a los fines comunes (Restrepo, 2002, p, 9), y, para respaldar el comportamiento ético se implementan los códigos de ética cuya importancia para los colectivos sociales implica la exigencia de actuaciones según normativice el código, en tanto lo que se espera de los integrantes de un colectivo, así como los compromisos y responsabilidades adquiridas con el sector externo, porque toda organización es un sujeto moral y se supedita a la ética organizacional y a partir del código de ética se toman decisiones

corporativas en las que se involucran a todas las personas (Cortina, 1998, p, 126), formándose en el carácter según su investidura para ser coherentes en sus decisiones (Kant, 1998, p. 21), a partir del comportamiento virtuoso (Aristóteles, 1994), que forja el carácter moral a través de los años.

La formación del carácter ético implica una articulación entre los principios filosóficos, la misión (Sackmann, 1991, p. 50) la visión y el quehacer cotidiano (Cortina, 1998, p. 35), responsable, a partir de procesos formativos y la asunción de valores que den significado a los desempeños organizacionales, para que se fortalezcan a través de los mecanismos de aprendizaje que se establecen desde los códigos de ética diseñados desde la integralidad de los valores, lo cual permite identificar los fenómenos de corrupción y las causas culturales que los originan para dar término a los comportamientos tolerantes frente a estas prácticas que se generalizan y que se aceptan de manera complaciente. (Cepeda, 1997, p. 7).

Por lo tanto, los códigos de ética y en su orden, los tribunales y comisiones de ética, (Comisión de ética del Senado de la República, 2001), regulan el actuar de las corporaciones, porque el comportamiento político está orientado por los valores y principios democráticos, el buen trato a los colegas parlamentarios, a sus colaboradores y la resolución de conflictos (Suárez, 2001), enfatizando en la gestión pública de los parlamentarios, a partir del

comportamiento decoroso y moral de conformidad con el código de ética.

La dignidad parlamentaria evoca la idoneidad y la rectitud en el accionar político (Congreso de la República, 1993, 81), de los ciudadanos más prestantes (Congreso de la República, 1993, 167).

En consecuencia, es fundamental para el congresista trabajar por la democracia y la institución como responsabilidad legislativa al hacer leyes para regular la conducta de la sociedad, de tal manera que el congreso debe estar compuesto por hombres y mujeres sustentados en principios éticos (Congreso de la República, 1993, 167), llamados a moralizar la corporación desde su labor haciendo control político y dirigiendo su accionar hacia el fortalecimiento moral del sector público (Congreso de la República, 1993, 81), porque si el congreso se manifiesta en acciones de corrupción la democracia queda en tela de juicio. El congresista ha sido elegido como representante del pueblo para conformar la rama legislativa y, por consiguiente, su investidura es trascendental en el escenario democrático.

La ética no se entromete, no es un campo ajeno, es un saber práctico que surge en el quehacer institucional con perspectiva teleológica de acuerdo con cada actividad que se realice, de tal manera que la ética enriquece la política y, en consecuencia, el actuar diario del parlamentario que está al servicio pueblo, defendiendo los intereses generales de la sociedad y

respondiendo al importante papel que desempeña dentro del modelo del Estado social de derecho según la Constitución Política. (Artículo 1).

La dignidad de la investidura del congresista se concretiza como un deber fundamental en la construcción de escenarios de justicia social y de bien común aplicando los principios éticos que son imperativos de moralidad, sin vulnerar la moral, la constitución y los derechos, especialmente de los más vulnerables de la sociedad, y más cuando desde su influencia educa la conciencia y la crítica pública. Igualmente, trabaja por la imparcialidad en su recto proceder sin obedecer a influencias externas, sino obrando con independencia, con libertad y autonomía sin sometimiento a presiones directas o indirectas. En este mismo sentido, busca el perfeccionamiento personal y profesional conforme a la búsqueda del bien común y la justicia social, a partir de la lucidez y honradez intelectual que lo deben caracterizar, lo cual implica poner al servicio del Estado sus mejores y máximas cualidades y capacidades profesionales, obrando con transparencia y evitando dar lugar a la duda y a la ambigüedad en sus decisiones y procederes, de tal manera que con su comportamiento ético, se evidencie la solidaridad y la legitimidad de la imagen corporativa.

## **Conclusiones**

La reflexión ética se hace presente en todos los escenarios de la sociedad, y el Congreso de la República no es la excepción. Los grandes pensadores han tenido un referente ético en la historia de la humanidad, lo que hace evidente y necesaria la actualización de los principios, valores y códigos de ética en todos los contextos sociales. Esto cobra mayor importancia y virtuosidad en aquellos que representan los intereses de quienes los eligieron a partir de procesos democráticos autónomos y libres.

En el congresista se hace explícito el amor por la Patria, el sentido de identidad y pertenencia por su nación. En él se sintetiza la razón de ser de las leyes de un pueblo para vivir en paz y justicia social. Están depositadas las esperanzas y los sueños especialmente de los más vulnerables de la sociedad quienes claman como una voz en el desierto, la necesidad de ser escuchados en medio de sus necesidades más apremiantes, pidiendo apoyo en la resolución de sus conflictos.

Dada su dignidad parlamentaria, los congresistas están prestos a reformar la constitución nacional, a elaborar y derogar leyes, así como ejercer el debido control y vigilancia política al gobierno. Con todo lo anterior, dadas sus responsabilidades públicas, los congresistas tienen un régimen ético y disciplinario que los cobija en orden a una representatividad ejemplar para servir con dignidad a la sociedad y la

consecución del bien colectivo y la construcción de tejidos de justicia social.

## Referencias

Aranguren, J., (1973). Ética y política. Ediciones Guadarrama.

Aristóteles., (1994). Ética Nicomaquea. Ediciones Universales.

Congreso de la República, (1993). Gaceta del Congreso. 81. 167.

Camps, V., (1988). Ética, retórica, política. Alianza Editorial.

Cepeda, F., (1997). La corrupción en Colombia. TM Editores.

Comisión de ética del Senado de la República. (2001). Intervenciones alusivas a la necesidad de un Código de ética.

Constitución Política de Colombia. (1991). Editorial Legis.

Cortina, A., (1998). Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad. Editorial Taurus.

Kant, E., (1998). Metafísica de las costumbres. Editorial Porrúa.

Ley 1828 de 2017. Código de Ética y Disciplinario del Congresista.  
[https://www.senado.gov.co/images/LEY\\_1828\\_DE\\_2017\\_C%C3%93DIGO\\_DE\\_%C3%89TICA\\_Y\\_DISCIPLINARIO\\_DEL\\_CONGRESISTA.pdf](https://www.senado.gov.co/images/LEY_1828_DE_2017_C%C3%93DIGO_DE_%C3%89TICA_Y_DISCIPLINARIO_DEL_CONGRESISTA.pdf)

Maquiavelo, N., (2010). El Príncipe. Alianza Editorial.

[Restrepo, B., \(2002\). Propuestas pedagógicas para la democracia. Aporte de la ética. www.iaf-word.org/Restrepo.html](http://www.iaf-word.org/Restrepo.html)

[Sackmann, S., \(1991\). Cultural Knowledge in Organization “exploring the collective mind”. Sage Publications.](#)

Savater, F., (1991). Ética para Amador. Ariel. S.A.

Suarez, C., (2001). Secretaría General. Reseña histórica de la Comisión de ética. Documentos de la Comisión de Ética del Senado.



# RECINTO PLENARIA SENADO



**EXALTANDO LA DIGNIDAD  
PARLAMENTARIA MEDIANTE EL  
MEJORAMIENTO EN EL DISEÑO DE  
POLÍTICAS: UNA APROXIMACIÓN  
SISTÉMICA**

# Exaltando la Dignidad Parlamentaria Mediante el Mejoramiento en el Diseño de Políticas: Una Aproximación Sistémica

Jorge Andrick Parra Valencia <sup>22</sup>

## Resumen

El Pensamiento Sistémico les permite a los ciudadanos, a los gobernantes y a los legisladores estructurar un marco o terreno común para debatir y evaluar las implicaciones dinámicas de las políticas públicas, mejorando su diseño y su evaluación al reconocer las interrelaciones que las constituyen. Mediante su práctica es posible comprender mejor cómo las políticas creadas afectan tanto a diferentes sectores de la comunidad como a la naturaleza. Este artículo ofrece un panorama de la problemática que aborda el Pensamiento Sistémico, propone algunos lineamientos básicos para su aplicación en el diseño de políticas y finaliza concluyendo algunas características de un parlamentario que adopta el Pensamiento Sistémico en conmemoración del día de la Dignidad Parlamentaria.

**Palabras clave:** Modelamiento de sistemas, pensamiento sistémico, políticas públicas, relaciones, recursos, resultados, interesados, políticas, Día de la Dignidad Parlamentaria.

---

<sup>22</sup> [japarra@unab.edu.co](mailto:japarra@unab.edu.co), Grupo de Investigación en Pensamiento Sistémico, Grupo de Investigación en Tecnologías de Información, Universidad Autónoma de Bucaramanga

## **Abstract**

Systemic Thinking allows citizens, policymakers, and lawmakers to construct a shared framework or terrain to discuss and assess the dynamic implications of public policies, thereby improving policy design and evaluation by recognizing interrelationships. Through this practice, it is possible to understand better how policies affect different sectors of the community. This article provides an overview of the issues addressed by Systemic Thinking, offers some basic guidelines for its application in policy design, and concludes by presenting some characteristics of a parliamentarian who adopts Systemic Thinking in commemorating Parliamentary Dignity Day.

**Keywords:** Systems modeling, systemic thinking, public policy, relationships, resources, outcomes, stakeholders, policies, Parliamentary Dignity Day.

129

## **INTRODUCCIÓN**

**E**l presente artículo propone un enfoque para abordar la dignidad parlamentaria, argumentando que la aplicación del pensamiento sistémico por parte de los parlamentarios puede ayudar a establecer una comprensión de la naturaleza, el ciudadano y la realidad. De esta forma es posible mejorar el diseño, la evaluación y la implementación de las políticas públicas, logrando así resultados sostenibles que contribuyan con el bienestar general y de esta forma ejerciendo la dignidad parlamentaria.

Este artículo explicará por qué es crucial el pensamiento sistémico para el desarrollo de la actividad parlamentaria cuando se trata de diseñar y evaluar políticas públicas, así como los efectos de no asumir ese pensamiento. Además, propone lineamientos que pueden orientar el diseño y evaluación de estas políticas, así los beneficios esperados como resultado de la aplicación de este enfoque. Finalmente, se ofrecen algunas características de un parlamentario que aplica un Pensamiento Sistémico en conmemoración del Día de la Dignidad Parlamentaria.

Inicialmente se abordará el problema, que se resume de la siguiente forma: la concepción actual del proceso del diseño de las políticas públicas, caracterizado por un enfoque reduccionista, produce políticas altamente inefectivas que ignoran la complejidad de los sistemas sociales, económicos, físicos, biológicos y ecológicos que pretenden intervenir. Este problema está relacionado con el comportamiento contraintuitivo de los sistemas sociales y la resistencia de dichos sistemas a las políticas públicas (Forrester, 1971).

Forrester (1971) acuñó el término comportamiento contra intuitivo de los sistemas sociales e ilustró como los diseñadores de política, al no comprender de los sistemas sociales que van a intervenir, producen acciones que terminan empeorando dichos sistemas

sociales. Así mismo señaló como es frecuente que los problemas del presente sean consecuencia de las políticas inefectivas del pasado (Forrester, 1971). Elster (2007) explica dicho comportamiento en razón a factores tales como: las motivaciones, el interés propio, el altruismo, las creencias, las emociones y las transmutaciones. Así mismo, los individuos reaccionan a los cambios con comportamientos retardados no previstos por el diseñador de las políticas, produciendo comportamientos no esperados (Torney, C.J., et. al. 2015).

Interpretando la literatura puede argumentarse que el desconocimiento de la complejidad de los sistemas al momento de diseñar las políticas, en donde se ignora la física de los fenómenos sociales, produce comportamientos no esperados que a su vez conducen a políticas con resultados decepcionantes (Forrester, 1971). Así mismo, los diseñadores de política pública no tienen en cuenta cómo múltiples intereses pueden terminar distorsionando el diseño de la política. Finalmente, cualquier intervención en un sistema complejo requiere de una estrategia muy planeada para la realización del cambio. Es así como el diseño de la política a veces no termina incluyendo todo el nivel de detalle ni el nivel de complejidad requerido para garantizar el éxito de la implementación de la política pública. En otras palabras: una política pública con un diseño robusto puede terminar siendo un fracaso debido a la inadecuada planeación de su implementación.

Uno de los desafíos más comunes que enfrentan los tomadores de decisiones y los formuladores de políticas cuando tratan de diseñar políticas públicas es la ausencia de un Pensamiento Sistémico. El Pensamiento Sistémico es un enfoque que permite abordar los problemas complejos y analizar la totalidad de los factores que intervienen en la toma de decisiones (Sterman, 2002). A menudo, los tomadores de decisiones suelen ver los problemas como simples agregados de elementos relacionados de forma lineal y le dan muy poca importancia al entorno sistémico en el que se desarrollan los problemas. Como resultado, se enfocan en soluciones simples, de corto plazo y reduccionistas. Esto se traduce en la aplicación de comandos o recetas aplicadas en otros contextos que terminan siendo imitaciones no efectivas. Estas soluciones pueden ser eficaces para abordar problemas aislados, pero en la mayoría de los casos afectan a otras partes del sistema y su impacto general suele ser nulo o hasta incluso desastroso, contraintuitivo y contraproducente en ocasiones. Por lo tanto, es necesario que los tomadores de decisiones y los formuladores de políticas comprendan la complejidad en la que se desarrollan los problemas y apliquen un pensamiento sistémico, para así diseñar políticas públicas efectivas que tengan en cuenta el contexto, los resultados a largo plazo y la sostenibilidad.

No obstante, la problemática anterior y la alternativa para un mejoramiento ofrecida, el pensamiento

sistémico no ha sido adoptado ni por la ciudadanía en general, ni por los diseñadores de política pública. Entendiendo que los diseñadores de política pública son elegidos de entre los ciudadanos, puede argumentarse que la falta de formación en habilidades de pensamiento sistémico explica su baja aplicación en la vida cotidiana, lo que a su vez explica el estado calamitoso y de crisis que caracteriza al mundo del presente.

En general, la literatura científica sugiere que el uso del pensamiento sistémico en el diseño de políticas ofrece beneficios, pero que aún hay espacio para mejorar su apropiación. Zhou (2015) encontró que el pensamiento de sistemas se puede utilizar para la solución de problemas globales a través del desarrollo de políticas. Por otro lado, Haynes (2019) encontró que el pensamiento sistémico puede ayudar a los diseñadores de políticas a reconsiderar los problemas de la salud, sus contextos, objetivos, soluciones de políticas potenciales y métodos. Sin embargo, Nguyen (2023) sugiere que los tomadores de decisiones en la política pública aún no han aprovechado todos los beneficios del pensamiento sistémico. Además, Midgley (2005) encontró que los enfoques de sistemas se han usado con menos frecuencia en la formulación de políticas sobre problemáticas complejas como las drogas ilícitas. Igualmente ocurre con problemas difíciles de abordar, tales como el desempleo o el subdesarrollo.

Dado el contexto anterior, es fundamental el adoptar una perspectiva sistémica de la acción parlamentaria, lo que implica una transformación educativa a todos los niveles. En este documento se ofrecen lineamientos aplicables de forma inmediata y práctica, como conmemoración del Día de la Dignidad Parlamentaria. Esta compilación de recomendaciones integra elementos de metodologías y enfoques sistémicos tales como: Dinámica de Sistemas (Forrester, 1994), Cibernética Organizacional (Pérez Ríos, 2010) y Metodología de Sistemas Blandos (Checkland, P., & Poulter, J., 2020). Las recomendaciones son:

1. Defínase a usted mismo como un pensador sistémico, que asume la realidad de forma compleja y que siempre buscará conocerla mejor para intervenirla mejor.

2. Defina el problema a intervenir de forma colaborativa con la participación de la comunidad, la academia y otros sectores relevantes.

3. Defina los objetivos y las estrategias posibles para alcanzar dichos objetivos con la participación de todos los actores relevantes y pertinentes.

4. Soporte la definición del problema y la definición de los objetivos en un proceso de modelamiento sistémico participativo en el que se tenga en cuenta la física de los sistemas involucrados, así como los modelos mentales de los grupos interesados.



5. Defina las estructuras sistémicas que gobiernan el comportamiento problemático y que conducirán el desarrollo de las políticas. Discuta dichas estructuras sistémicas con sus actores relevantes.

6. Incluya la evaluación de las respuestas de todos los grupos involucrados a las políticas que serán implementadas y así como planes para responder a esas contingencias.

7. Seleccione los planes de acción o las políticas más resilientes que permitan el logro de los objetivos propuestos y acordados con los actores. Haga pruebas de dichas políticas mediante modelamiento y simulación, estudio comparado de casos y aplicación de planes piloto. Siempre identificará oportunidades para mejorar la calidad del diseño de las políticas.

8. Incluya el monitoreo y el ajuste de las estrategias y de la política como parte del diseño de una buena política.

9. Genere aprendizajes tanto sobre las razones por las cuales la política funciona y las razones por las cuales la política no funciona, según el caso. Aprenda de sus colegas nacionales e internacionales. Aprender lo dignifica porque le permite servir mejor.

10. Evalúe su proceso de diseño de políticas, comparta sus mejores prácticas, así como los desaciertos con sus colegas. Eso permite el mejoramiento de la función legislativa como un todo.

11. Repita el proceso. Recuerde que diseñar políticas es un asunto de aprendizaje y aplicación práctica permanente.

El proceso de diseño de políticas públicas implica un modelamiento sistémico en grupo (Hovmand, 2014), siendo el parlamentario el líder natural de dicho proceso. El proceso supone la oportunidad de reunir la mayor variedad posible de interesados para identificar los objetivos comunes, promover cambios sustanciales que se correspondan con los valores compartidos, evaluar el contexto, buscar las causas raíz, elaborar estrategias, ejecutar acciones, y trabajar en conjunto para ajustar el sistema y asegurar que los resultados cumplan con los objetivos previamente establecidos (Rouwette, et al., 2002). Finalmente, cabe preguntarse por las características que debe tener un parlamentario que busque practicar un pensamiento sistémico.

Un parlamentario que adopte un pensamiento sistémico debe poseer una mentalidad abierta a diferentes enfoques, posiciones e intereses. Debe ser capaz de ver las relaciones entre las partes, los cambios en el entorno, cómo dichos cambios impactarán los resultados, y con base en lo anterior ajustar la política en consecuencia. Esto implica modelar el problema que aborda la política, así como las políticas alternativas para generar los cambios. Es importante que tenga un amplio conocimiento y

dominio sobre los sistemas físicos, biológicos, sociales y económicos que va a intervenir, lo que supone mantener altos niveles de curiosidad y flexibilidad para comprender su contexto y su historia. Debe contar con capacidades de liderazgo para inspirar y coordinar a los grupos de discusión, facilitando el desarrollo de nuevas ideas. Así, debe esforzarse por entender los problemas complejos. Finalmente, debe contar con habilidades de comunicación que le permitan dialogar de forma clara e inteligible sobre sus supuestos, así como sobre el proceso que le permitió llegar a dichas metas y argumentos con toda la ciudadanía. Estas características, así como valores tales como: la honestidad y humildad intelectual, la integridad, la adaptabilidad y la apertura, el liderazgo y la persistencia en comprender para actuar efectivamente son esenciales, no sólo para un parlamentario que persiga el pensamiento sistémico y que pueda así realizar su misión y enaltecer su Dignidad Parlamentaria, sino que deben caracterizar igualmente al ciudadano del Siglo XXI que requiere el mundo y en especial Colombia.

En la conmemoración del Día de la Dignidad Parlamentaria, es importante reflexionar sobre el modelo de representante que requiere el presente y el futuro de Colombia y del Mundo, desde una práctica del pensamiento sistémico en el diseño de políticas. La representación previa de los sistemas, o su modelamiento, le permite comprender mejor a todos los actores involucrados las problemáticas, así como

diseñar e implementar políticas que generen resultados sostenibles. Esto supone que los representantes requieren desarrollar su labor con creatividad, liderazgo y humildad para generar espacios de diálogo orientados al bien común. Finalmente, debe contar con capacidad comunicativa y asertividad para siempre respetar y situar todas las posiciones manteniendo un modo de aprendizaje permanente y respeto profundo de la diferencia y de la complejidad de los sistemas que pretende intervenir.

## **Conclusiones**

El proceso de diseño de política pública se puede entender como un modelamiento sistémico de grupo en el que el parlamentario es el líder natural. Este proceso implica reunir a los interesados pertinentes para identificar objetivos compartidos y lograr cambios duraderos al evaluar el contexto y encontrar las causas raíz de los problemas, desarrollar estrategias y promover la acción necesaria para asegurar que los resultados finales cumplan con las expectativas. La práctica de un Pensamiento Sistémico enaltece así la Dignidad Parlamentaria incrementando la efectividad de las políticas diseñadas en realización de su capacidad de servicio a la nación.

Como Conmemoración del Día de la Dignidad Parlamentaria se ha ofrecido una mirada a la tarea y a la mentalidad que debe apropiarse un parlamentario

para enaltecer su dignidad. En la realización de su Dignidad Parlamentaria desde una perspectiva sistémica, los representantes asumen la responsabilidad de liderar el estudio y la intervención sostenible de los sistemas. Esto supone un compromiso permanente con su propio automejoramiento.

La Dignidad Parlamentaria desde un pensamiento sistémico empodera al representante con enfoques y herramientas para mejorar la calidad de las políticas públicas diseñadas. Los Parlamentarios como estudiosos de los sistemas que intervienen, deben estar comprometidos con el aprendizaje y la mejora continua, el pensar críticamente, el analizar datos, el comprender los componentes interconectados del sistema y sus relaciones. Además, deben tener el coraje y la persistencia para explorar soluciones innovadoras que tengan en cuenta diferentes perspectivas y experiencias. La realización de la Dignidad Parlamentaria requiere de un pensamiento de sistemas que le permita cada día ser más apto para diseñar el futuro promisorio que merece la ciudadanía.

En síntesis, las características que enaltecen y dignifican al parlamentario desde la práctica de lineamientos derivados del pensamiento sistémico son: capacidad de comunicación del sistema a intervenir con la política a diseñar, de las alternativas de intervención y de las visiones de los diferentes actores; liderazgo inspirador e integrador que sitúe toda voz y

todo aporte; capacidad de innovación y creatividad no sólo para hacer mejor su trabajo sino para ofrecer mejores resultados. La Dignidad Parlamentaria se alcanza al perseguir la excelencia en la búsqueda de comprender los sistemas complejos para así poder evaluar, diseñar y definir la implementación exitosa de las políticas. Termino este artículo con un afectuoso y respetuoso saludo a los parlamentarios en la Conmemoración del Día de la Dignidad Parlamentaria, con mi deseo para que siempre pongan su capacidad de aprender y mejorar al servicio de los más altos intereses de la ciudadanía a la cual se deben. Esto los llevará a un Pensar de Sistemas y a realizar y enaltecer su dignidad.

## Referencias

Checkland, P., & Poulter, J. (2020). Soft systems methodology. *Systems approaches to making change: A practical guide*, 201-253.

Elster, J. (2007). Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences. Forrester, J.W. (1971). Counterintuitive behavior of social systems. *Theory and Decision*, 2, 109-140.

Forrester, J. W. (1994). System dynamics, systems thinking, and soft OR. *System dynamics review*, 10(2-3), 245-256.

Haynes, A., Garvey, K., Davidson, S.L., & Milat, A. (2019). What Can Policy-Makers Get Out of Systems Thinking? Policy Partners' Experiences of a Systems-Focused Research Collaboration in Preventive Health. *International Journal of Health Policy and Management*, 9, 65 - 76.

Hovmand, P.S. (2014). Group Model Building and Community-based System Dynamics Process.

Midgley, G., Winstanley, A., Gregory, W.J., & Foote, J.L.

(2005). Scoping the potential uses of systems thinking in developing policy on illicit drugs.

Nguyen, L., Kumar, C.R., Jiang, B., & Zimmermann, N. (2023). Implementation of Systems Thinking in Public Policy: A Systematic Review. *Systems*.

Pérez Ríos, J. (2010). Models of organizational cybernetics for diagnosis and design. *Kybernetes*, 39(9/10), 1529-1550.

Rouwette, E.A., Vennix, J.A., & Mullekom, T.V. (2002). Group model building effectiveness: a review of assessment studies †. *System Dynamics Review*, 18, 5-45.

Sterman, J.D. (2002). Business dynamics: Systems thinking and modeling for a complex world.

Torney, C.J., Lorenzi, T., Couzin, I.D., & Levin, S.A. (2015). Social information use and the evolution of unresponsiveness in collective systems. *Journal of The Royal Society Interface*, 12.

Zhou, M., Li, H., & Weijnen, M.P. (2015). System of Systems Thinking in Policy Development: Challenges and Opportunities.



# RECINTO PLENARIA SENADO



**LA RURALIDAD COLOMBIANA DESDE  
LOS BIENES SOCIALES PRIMARIOS Y  
LA ESTRUCTURA BÁSICA DE LA  
SOCIEDAD**

# La ruralidad colombiana desde los bienes sociales primarios y la estructura básica de la sociedad

Sonia Esmeralda Rojas Rojas

## Resumen

Por décadas, temas como justicia, equidad o desigualdad, han estado en la palestra pública, siendo protagonistas de grandes debates, de variadas pretensiones y de promesas incumplidas. Mucho es lo que se habla al respecto, pero poco es lo que se hace, y más si el sector de análisis es el rural, sector que se caracteriza porque a su interior se ha enraizado flagelos socioeconómicos que han ocasionado que sus habitantes vivan en la pobreza, enfrenten obstáculos en el acceso a los servicios sociales y coexistan en una permanente falta de oportunidades. ¿Bajo este panorama se puede hablar de justicia en la ruralidad colombiana?, no, es la respuesta, por el simple hecho de que donde no existe equidad, la justicia no puede germinar.

Se entra, de esta manera, a dirimir sobre lo que es justo y lo que no lo es, advirtiendo que la *Justicia*, de la que se hace referencia es la que propugna por el bienestar, la igualdad, la equidad y, por ende, las oportunidades, de esa parte de la población que, debido a externalidades, se encuentra en condición de vulnerabilidad, como es el caso de los campesinos.

El concepto de *Justicia*, que se trabaja en este documento, es el centrado en la Teoría de la Justicia de John Rawls, por lo que se analizará la ruralidad colombiana desde la denominada posición original, los bienes sociales primarios y la estructura básica de la sociedad, en el marco de las libertades básicas y la diferencia (principios de justicia rawlsianos).

**Palabras Claves:** Desigualdad- Equidad - Justicia – Libertades - Vulnerabilidad

### **Abstract**

Along decades, topics like justice, equality, or inequality, had been in the public field, being the main character in big discussions, of many pretensions and of unfulfilled promises. A lot is spoken about it, but not so much done, and more if is the analyzed field is the rural one, field characterized because inside of it its rooted socioeconomic scourges that have caused that their people live in poverty, face obstacles with the access to social services, and coexist in a permanent lack of opportunities. ¿Under this scope, is it possible to talk about justice in the Colombian rurality? the answer is no, due to the simple fact that where the equality does not exist, the justice can't grow.

Is entered, in this way, to settle about what is fair and what is not, warning that the *Justice*, the one that is referenced but the advocates of wellness, equality, and, therefore, the opportunities, of this population that, due to the externalities, is in a vulnerability situation, just like the farmers.

The *Justice* concept, that is develop in this document, is the focused on the Jonh Rawls's Justice Theory, so it'll be

analyzed the Colombian rurality from the called original position, the primary social beings, and the basic structure of the society, in the framework of the basic liberties and the difference (Rawlsian justice principles)

**Keywords:** Inequality – Equality – Justice – Freedoms – Vulnerability.

Dentro de la concepción Rawlsiana de sociedad está la de “ser una asociación más o menos autosuficiente, regulada por un concepto común de justicia y dirigida a procurar el bien de sus miembros” (Rawls, 1979, p.319b). De la anterior cita sobresalen palabras como autosuficiente, justicia y bien común, lo que ayuda a entrever la visión liberal de Rawls encaminada a ponerle fin al utilitarismo, y a enarbolar la justicia y la democracia. Esta última, desde la concepción de “ser el gobierno de las mayorías”, desde la apuesta a respetar “los derechos individuales”, y desde la máxima de “sin desatender a las minorías”.

Visión liberal que pregona, desde la democracia, por unos principios distributivos entre los que se encuentra el de justicia, según el cual toda distribución debe considerar, en primer lugar, la situación más desfavorable, es decir, aquella en la que el individuo menos se beneficia de la distribución. De esta manera, se consideran preferibles aquellas distribuciones que contribuyan a mejorar esta situación (la desfavorable). “En el caso de una opción realizada bajo un velo de ignorancia, esta regla

privilegiaría a aquellos principios que favorecen en lo posible la situación de quienes soportan las condiciones de vida menos envidiables en la sociedad” (Guibet –Lafaye, 2005, p.265).

El privilegiar a quienes tienen las condiciones menos favorables socialmente obliga a que el Estado les asegure, en igualdad de condiciones, el acceso a los bienes sociales primarios, los cuales para Rawls son:

[...] cosas que se supone quiere un hombre racional con independencia de que quiera algo más. Se asume que, al margen de lo que sean en detalle los planes racionales de un individuo, existen determinadas cosas de las que él preferiría tener más que menos. Con más bienes de estos, puede generalmente garantizarse que, cualquiera que sea el fin, éste podrá ser fructuosamente alcanzado y sus intenciones llevadas a cabo. Los bienes sociales primarios, expresados en categorías generales son: derechos, libertades, oportunidades, poderes, ingreso y riqueza. Un bien primario de gran importancia es el sentido de la valía propia... (Rawls, 1995, p. 291).

Bienes sociales primarios que tienen que ver, como lo manifiesta Rawls, con: (i) Derechos y libertades básicas, (ii) la libertad de circulación y la libre elección de ocupación en un contexto de oportunidades diversas, (iii) los poderes y prerrogativas de cargos y posiciones de responsabilidad en las instituciones políticas y económicas de la estructura básica, (iv) la renta y la riqueza, y (v) el respeto en sí mismo. Bienes sociales que, desde lo político, se encuentran ligados a la concepción que se tiene de ciudadano como ser libre e igual que ejerce sus derechos inherentes a la ciudadanía, y que desde la racionalidad lo imbuye – a ese ciudadano – a determinar, entre los bienes sociales, aquellos que considera necesarios y preferentes para el

logro de sus libertades básicas. “De esta manera es posible, a partir de una concepción política de la persona y de una idea de bien como racionalidad, precisar las necesidades, las exigencias y las demandas de los ciudadanos” (Rawls, 1979, p.114). Al respecto Guibet –Lafaye (2005, p.265), manifiesta:

Se supone que los individuos, por una parte, reconocen aquella concepción del bien según la cual es racional desear los bienes llamados primarios, cualesquiera que sean sus deseos restantes, ya que son siempre necesarios para realizar un proyecto racional de vida; y que, por otra, presuponen el deseo de tener más libertad, más posibilidades y más medios para realizar sus fines. Dichos bienes son, en efecto, aquellos que los individuos mayormente necesitan en general para alcanzar sus objetivos, y son, por tanto, susceptibles de figurar como condición indispensable de todo proyecto racional de vida.

Obsérvese que los bienes primarios, desde una concepción política (razonable) y racional, se aviene con las libertades básicas para todos, formuladas en el primer principio rawlsiano, así como con las condiciones de igualdad de oportunidades, de las que habla el segundo principio de Rawls. Libertades básicas e igualdad de oportunidades que se revisten de importancia por el hecho de tener como centro y punto de articulación entre ellas a las personas. Personas que, desde una concepción política, toman el nombre de ciudadanos, por lo que se ven imbuidas a danzar entre lo político y lo social, a pensar en sí mismas como ciudadanos, y a establecer relaciones con los otros, todo esto desde las bases de una estructura básica de la sociedad. Estructura a la cual se entra de manera involuntaria, condicionando, desde el mismo momento

de nacer, las expectativas de vida de las personas (las denominadas libertades básicas), y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos.

En palabras de Rawls, “No entramos a ella voluntariamente [a la estructura básica de la sociedad]. Antes bien, nos encontramos simplemente en una sociedad política particular en un cierto momento del tiempo histórico” (2001, p.26). Esta es la razón por la que Rawls asevera que la sociedad política no es una asociación, ni puede serlo. Por el contrario, manifiesta que “la sociedad política es un sistema equitativo de cooperación a lo largo del tiempo, de una generación a la siguiente donde los que participan en la cooperación” (Navarro, Sandoval & Caballero, 2014, p.42), “se conciben como ciudadanos libres e iguales y como miembros cooperativos normales de la sociedad durante toda su vida” (Rawls, 2001, p.26). Se llega entonces a hablar de cooperación social y de persona, y por intermedio de las dos, de responsabilidad moral, la misma que le da a la persona la capacidad de juzgar lo que es justo, apoyándose en juicios razonables, actuando conforme a los mismos y deseando que los demás actúen en concordancia.

Es evidente que en este juego social se generen reglas de conducta, las cuales, desde la responsabilidad moral, deben ser acatadas y respetadas por todos cuanto integren el sistema de cooperación, si lo que se busca es promover el bien de sus integrantes. Como bien lo manifiesta Caballero (2006, p.5), “se trata de una empresa cooperativa para

obtener ventajas mutuas”.

De esta manera Rawls nos imbuye en las aguas de la cooperación social, la misma que se dispone “por reglas públicamente reconocidas y por procedimientos que aceptan los cooperadores y que consideran como normas apropiadas para regular su conducta” (Rawls, 1995, p.40). Que incluye “la idea de condiciones justas de cooperación” (Rawls, 1995, p.40) y que se valida bajo la idea de ventaja o bien racional.

Es importante reconocer que en el momento en que las personas son consideradas con la capacidad para la cooperación social, se le está atribuyendo, a esa persona, dos poderes de la personalidad moral, a saber: (i) lo razonable, y (ii) lo racional. El primero de estos orientado hacia el *sentido de justicia*. Ubicable desde la intersubjetividad, es decir desde lo corpóreo, lo fáctico, lo trascendente. Relacionable entre el sujeto –persona, y su mundo circundante. Se habla, entonces, de relaciones y correlaciones con él mismo, con los demás y en los demás, generando consensos, normas, actitudes y valores, bases de la denominada cohesión social. Por su parte, desde lo racional –segundo poder de la personalidad moral- se ubica la concepción *del bien*, el cual desde la subjetividad se funda sobre percepciones, argumentos, preferencias y pensamientos del sujeto-persona, influidos estas por sus intereses y deseos particulares.

De lo anterior, se destaca que la principal diferencia que se da entre lo razonable y lo racional es que lo



razonable se da en la esfera pública, en aquel ámbito donde se produce el debate, donde se genera la opinión pública, donde se da la participación; mientras que lo racional cobra vida en la esfera privada, entendida esta como lo individual, lo personal. Lo *razonable* va hacia la cooperación social, hacia la búsqueda de lo justo. Lo racional, por su parte, busca el beneficio propio. Se puede aseverar que el carácter del ser racional es egoísta.

Lo racional y lo razonable, dos concepciones que, aunque disímiles, entran en conjunción con el propósito de lograr la transformación de las relaciones desiguales y jerárquicas indignas que se dan en el seno de la sociedad, propendiendo por la denominada sociedad justa. El anterior discernimiento lleva a que se asevere que el componente central de la cooperación social es la disposición a ser razonable lo que, en palabras de Rawls, (1995, p.278),

configuraría en buena medida nuestro sentido de responsabilidad para con el otro, pues, las personas, en función de tal disposición, estarán motivadas no sólo por el bien general como tal, sino por el deseo mismo, de que, estando inmersas en un mundo social, ellas como ciudadanos libres e iguales puedan cooperar de manera responsable con los demás, en términos de un esquema de correspondencia eficaz, es decir, de reciprocidad.

Lo razonable y lo racional, dos concepciones que le imprimen sentido, orientación y orden lexicográfico a los Principios de Justicia de Rawls. No por nada, desde su propia naturaleza humana, el hombre, primariamente, prefiere lo bueno a lo justo. Esto no lo hace malo, lo hace humano. Somos organolépticos, es

nuestra identidad natural. De manera secundaria, y un poco impuesto, llega lo justo, sentimiento moral que deviene de la necesidad de establecer, como lo resalta Restrepo (2013, p.206):

Las bases de una sociedad democrática, plural y libre, en la que tenga cabida toda idea razonable de bien, en la que sea posible el pluralismo, el respeto por la diferencia y donde todo asociado sea capaz de desarrollar su ciclo vital completo.

Lo justo nos lo edita el contexto donde vivimos y el entorno en el cual nos desarrollamos. Lo justo, desde el contractualismo fáctico de Hobbes, Locke y Rousseau, se consigue a través del denominado Contrato Social, el mismo que legitima el poder del Estado moderno. Contrato Social que Rawls redefine desde la perspectiva de la participación ciudadana razonable y el no uso de la fuerza para imputar una noción del bien.

De lo anterior se puede argüir que lo *racional* -razón de ser del primer principio de Rawls-, se aviene primero que lo *razonable* -fundamentación del segundo principio de Rawls-. De aquí el orden lexicográfico, del que ya se había hecho mención en párrafos anteriores, entre los dos principios Rawlsianos. “Es más importante asegurarse la satisfacción del primer principio, y solo después de que tal principio haya sido resueltamente satisfecho, se puede dar paso a la búsqueda de la satisfacción del segundo principio” (Rawls, 1995, p.36).

Lo razonable y lo racional, dos concepciones que, desde la visión de Rawls, se forjan sobre las bases de una

democracia constitucional, en donde “cada persona goza de igual porción de poder político, con respecto a los demás, que ejerce libremente a través del voto y de los demás mecanismos de participación ciudadana” (Rawls, 1995, p.36).

Lo anteriormente analizado lleva a decir que cuando se habla de Rawls, y por ende de sus principios, de lo que se habla es de transformación de las relaciones desiguales y jerárquicas indignas, de la satisfacción de lo racional sobre lo razonable, y de democracia constitucional, todo esto desde la cooperación social razonable y la actuación política racional, factores que se desarrollan sobre las bases de una estructura básica social, conformada por instituciones políticas, económicas y sociales. El objetivo, más allá de garantizar los derechos básicos de las personas- lo cual por mandato constitucional es una obligación del Estado-, es impedir que los grupos de las minorías, de los que no tienen voz, de los que su misma condición los hace vulnerables sociales, sean desconocidos de manera sistemática por una mayoría con intereses mezquinos y con el poder para conquistarlos.

Dentro de los grupos vulnerables, en Colombia, se encuentran los campesinos. Sector social azotado por décadas de violencia, por pobreza acumulada, por reformas agrarias perversas, por la expropiación de sus tierras, por programas redistributivos banales, y por un desplazamiento forzado sin límites, lo que enfermó el terreno para un adecuado y sano desarrollo sostenible y equitativo. No es exagerado aseverar que

lo que menos ha afectado al campesino es la pérdida de su capital económico, no. Lo que verdaderamente lo ha mantenido en la ignominiosa situación en la que aún hoy en día está, es la creciente desigualdad en la distribución de los bienes, de la riqueza y de los ingresos. No se puede hablar de una justa redistribución hacia el campesino, que ironía, cuando es claro que devolverle al campesino su factor de producción, la tierra, en condiciones dignas y garantías de derechos, tendría un impacto altamente positivo no solo para mejorar su calidad de vida – la del campesino-, sino para mejorar el nivel de consumo per cápita del país. Es una fórmula de gana – gana.

El campesino colombiano ve socavadas sus libertades básicas –a la asociación, al pensamiento, a la conciencia-. Sufre de discriminación, de estigmatización, y de olvido. Afronta las consecuencias de la inequidad de ingresos y de riquezas. Cree que el problema es él –eso se lo han hecho los diferentes actores -, y que se merece lo que le sucede. Él mismo se revictimiza. Este panorama da cuenta del por qué el habitante rural, aunque tenga un proyecto racional de vida -todos lo tenemos-, le es tan difícil, por no decir imposible, alcanzarlo. Los bienes sociales primarios para el campesino, de manera histórica, no han sido garantizados por el Estado, quien es a quien le corresponde garantizarlos.

En Colombia pareciese existir dos sociedades políticas, una ordenada para las grandes urbes, los poderosos, los influyentes y las élites terratenientes, y

una desordenada en la cual impera la injusticia, para los menos aventajados, los vulnerables y las minorías.

Este panorama de injusticia social no solo ha granjeado el camino hacia la indignante realidad del campesino colombiano, sino que ha ayudado a entender el porqué de las constantes fricciones socio políticas que se dan al interior del sector agrícola – analizado desde la posición del campesino -, como respuesta a un ambiente nocivo en el cual la garantía de los bienes sociales primarios del campesino es una utopía, lo que conlleva a que el habitante rural, como miembro de la sociedad, no consiga alcanzar su objetivo de vida.

El campesino al no tener acceso a estos bienes básicos, “que como tal son necesarios para la subsistencia y la acción individual, y que dada su fundamental importancia deben ser garantizados por el Estado” (Kalmanovitz, 2010, p.65), ve como su vida se convierte en una constante sobrevivencia. Claro es que, para el campesino, el primer principio de Rawls no se cumple.

Al no cumplirse el primer principio rawlsiano -por cuestiones de objetividad política y social, más que por orden lexicográfico-, se hace muy difícil hablar de igualdad de oportunidades, aquella que depende de que el Estado promueva “el acceso igualitario a bienes sociales primarios, así como a la riqueza y a posiciones de poder en la sociedad” (Kalmanovitz, 2010, p.66).

De acuerdo con Rawls (1979, p.63), para que exista la igualdad de oportunidades -deber ser de su segundo principio-, es necesario que “en todos los sectores de la sociedad exista aproximadamente el mismo prospecto de cultura y logro para quienes están similarmente motivados y dotados”. De lo que habla Rawls es de una justicia social igualitaria con vocación institucional, es decir orientada a la sociedad, a la comunidad, a lo general. No ha lo individual, ni a lo particular.

Lo institucional, desde el concepto de Rawls, debe salvaguardar la democracia dentro de principios de justicia, equidad, igualdad y transparencia. Esta es la razón por lo que al Estado le corresponde garantizar la institucionalidad, procurando que la misma esté siempre comprometida con la organización de la sociedad, con el buen funcionamiento de los procesos de la agenda pública y con la buena gobernanza, dando respuesta, de esta manera, a las crecientes demandas sociales en lo que a bienestar (bienes sociales básicos), acceso a los servicios y respeto a los derechos constitucionales se refiere. Esto exige que las políticas sean coherentes entre sí, que los actores sociales “operen conforme a reglas e incentivos adecuados para permitir el desarrollo de sus potencialidades y capacidades” (Martínez, S/f, p.53), y que se generen, como de nuevo lo manifiesta Martínez (S/f, p.53) “la conformación de nuevas alianzas de actores, la incorporación de nuevas cuestiones al debate social y mecanismos de deliberación y de concertación con amplia participación social”. Este es el andamiaje

sobre el cual se debe erigir una estructura básica social justa y equitativa.

Esto es de lo que adolece el campesino colombiano, de una estructura básica social con características de justicia y de equidad. Fenómeno dado por una total incongruencia e incompatibilidad entre lo normado por la Constitución Política Nacional, la realidad rural del país y el modelo económico del mismo. Este caos, de dimensiones legislativas, económicas y sociales, ha llevado a una total incongruencia institucional -al punto de llegar a hablar de desinstitucionalización-, donde la incertidumbre, el riesgo y los elevados costos a nivel de mercado, de insumos y de productos, han provocado una falta de coordinación entre los actores sociales, y una total ineffectividad en las políticas públicas rurales. Este ambiente ha servido de caldo de cultivo para que al interior de la sociedad se generen abusos de poder sobre el habitante rural por parte de actores sociales aventajados. Desorganización y desequilibrio social rural, y minimización de espacios de decisión, de voz, para los campesinos.

No está por demás decir que la estructura básica social para el campesino colombiano está viciada e inestable, a causa de dos factores: (i) Una clara desinstitucionalización a nivel rural, y (ii) La carencia de una sólida gobernanza rural. Se le ha olvidado que su principal función, es focalizar su atención en la sociedad y por ende en los actores que la conforman, teniendo especial atención en aquellos denominados vulnerables, en procura de garantizar una verdadera y

democrática igualdad de oportunidades a todos sus habitantes.

## **Conclusión**

De manera histórica el campesino colombiano ha sufrido las consecuencias por ser quien es, y por haber nacido en donde nació. Consecuencias que más allá de la estigmatización por sus raíces, le ha generado una serie de secuelas generacionales de pobreza, inequidad, y desventajas sociales y económicas. De ahí la brecha entre lo urbano y lo rural.

El sector rural, a su interior, adolece de una serie de situaciones amañadas y perversas, de carácter histórico, que lo mantiene sumido en una realidad injusta. Esto ha generado que la *posición original* del campesino, la misma que por mandato constitucional es de responsabilidad del Estado, se haya malogrado, llevando, no solo, a que los intereses individuales se prioricen sobre los generales, sino a la confluencia, para nada ortodoxa, de poderes de diversos grupos, sectores y actores, que vieron en el desorden social rural la oportunidad para acrecentar su influencia y dominio en las diferentes esferas de poder. El resultado, una sociedad rural injusta, inequitativa, y excluyente, para con el campesino.

En este orden de ideas no es impreciso decir que parte de la estructura institucional colombiana ha desfavorecido la posición original del habitante rural,



suscitando desigualdades, y por ende obstáculos, para que el campesino alcance el ideal de vida que sueña. Esto ha comprobado la existencia de una total desinstitucionalización a nivel rural, pero también ha dejado entrever la ineficiencia del gobierno en el momento de garantizarle los derechos a los sectores vulnerables -en este caso el rural campesino-, y subsecuentemente la carencia de gobernabilidad rural.

Así las cosas, se llega a argüir que la *estructura básica rural* - a la cual se entra de manera involuntaria, condicionada, desde el mismo momento de nacer-, es un terreno árido que no le brinda al campesino las garantías para el pleno desarrollo de sus libertades y el alcance de las oportunidades. Es por esta razón, que de manera categórica se manifiesta que la génesis de la Injusticia Social Rural radica en una estructura básica excluyente.

Estructura básica que tiene la particularidad de haber ahondado sus raíces en cada uno de los momentos históricos de los campos colombianos, y de haberse robustecido en estructuras que de apoco fueron perdiendo su tono.

## **Referencias Bibliográficas**

Caballero, F. (2006). La Teoría de la Justicia de John Rawls. *En Revista Voces y Contextos*, 2(1), 1-22.

Guibet -Lafaye, C. (2005). Bienes primarios, igualdad de oportunidades e igualdad de recursos. *ISEGORIA*. Versión castellana de Antolín Sánchez Cuervo. Pp.263-277

Kalmanovitz, P. (2010). Justicia correctiva vs. Justicia social en casos de conflicto armado. En *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, ISSN 0124-0579, ISSNe 2145-4531, 12(2): 59- 85.

Martínez, R. (S/f). La Institucionalidad y Gobernanza: ¿Nuevas perspectivas para la gestión pública? *En Aportes para el debate*, 53-68. Consultado en

<http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/30/05%20->

Navarro, L., Sandoval, R. & Caballero, T. (2014). El concepto de persona en John Rawls: una mirada desde el Liberalismo político. *En Revista Educación y Humanismo*, 16(27), 39-60.

Rawls, J. (1979). Teoría de la justicia. Traducido por María Dolores González, Fondo de Cultura Económica, México.

Rawls, J. (1995). Liberalismo Político. Fondo de Cultura Económico. México Rawls, J. (2001). La justicia como equidad. Una reformulación. Barcelona: Paidós

Restrepo, J. (2013). John Rawls, razón pública y población desplazada en Colombia. En *Revista Discusiones Filosóficas*, 14(22), 203-220.



# CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

**LA CONCIENCIA MORAL COMO  
PRODUCTO DE LOS IMAGINARIOS Y  
REPRESENTACIONES SOCIALES. UNA  
APUESTA DESDE LA POLICÍA  
NACIONAL DE COLOMBIA**

# La conciencia moral como producto de los imaginarios y representaciones sociales. Una apuesta desde la Policía Nacional de Colombia

Jorge David Moreno Cuesta<sup>23</sup>  
Nathaly Andrea Robles<sup>24</sup>

## Resumen:

Una vez establecidos los conceptos de los imaginarios y representaciones sociales, así como las diferencias entre la ética, la moral y la conciencia moral, pretendemos plantear cómo la conciencia moral es moldeada por los imaginarios y representaciones sociales, y no exclusivamente por el filtro del bien y del mal. Esto hace que el individuo adopte comportamientos no alineados a la doctrina policial, configurando la realidad del uniformado como esa lucha constante entre el deber ser legal (normas, ética y moral) y el deber ser legítimo (imaginarios, representaciones y conciencia moral).

Palabras claves: imaginarios, representaciones, ética, moral y conciencia moral.

## Abstract:

Once the concepts of imaginaries and social representations have been established, as well as the differences between ethics, morality and moral conscience, We intend to propose how the moral conscience is shaped by the imaginaries and social representations and not exclusively by the filter of good and evil, which makes the individual adopt behaviors that are not aligned with police doctrine, configuring the reality of the uniformed as that constant struggle between the duty to be legal (rules, ethics and morality) and the duty to be legitimate (imaginaries, representations and moral conscience).

Key words: imaginaries, representations, ethics, morality and moral conscience.

---

<sup>23</sup> Doctorando en Educación, Magister en Resolución de Conflictos, Especialista en Gestión Pública, Administrador Policial, Mayor de la Policía Nacional de Colombia. Contacto: [david.moreno@correo.policia.gov.co](mailto:david.moreno@correo.policia.gov.co)

<sup>24</sup> Especialista en Gerencia Comercial y Estratégica, Administradora de Empresas y Profesional en Negocios Internacionales.

## Introducción

**E**n las disciplinas humanistas, al igual que en cualquier área de conocimiento se ha llevado a cabo una amplia investigación y producción escrita. No obstante, mientras eso pasa la “realidad” sigue su rumbo, parece existir una desconexión entre el mundo académico y el entorno en el que se desenvuelve, planteando una especie de dilema entre escribir para vivir y vivir para escribir.

En ese orden de ideas, la Policía Nacional de Colombia no es ajena a llevar distintas investigaciones acerca de diferentes temas. Sin embargo, es un campo de estudio pertinente para entender fenómenos sociales a través de los hombres y mujeres que la integran. Esto se debe a que la perspectiva de una investigación de un individuo externo al grupo es diferente a la de uno que es parte del mismo. Por lo tanto, el interés del presente artículo es explicar cómo la ética en la institución, en el día a día y según la observación, se convierte en una realidad práctica, más allá de la teoría.

Para tal fin es necesario emplear conceptos como los imaginarios y las representaciones sociales, la ética, la moral y la conciencia moral, las cuales presentan diversidad de concepciones e interpretaciones que se tendrán en cuenta para intentar establecer definiciones que no persigan protagonismo en el campo académico, sino que sean fiel reflejo de lo que un policía experimenta todos los días en la institución como

miembro activo y como garante de los derechos y libertades públicas.

Finalmente, plantearemos que, si bien cada individuo presenta un sinfín de particularidades que lo hacen único, en una institución como Policía Nacional, el comportamiento grupal parece obedecer a tendencias producto de un *deber ser legítimo* que va más allá de la conciencia moral.

### **Los imaginarios y representaciones sociales como deber ser legítimo.**

Desde la observación llevada a cabo por uno de los autores, quien fue miembro de la institución por más de 19 años, surgió la irrefutable e indiscutible postura que muchos comportamientos eran compartidos. No obstante, al tratarse de una institución que abarca todo el territorio nacional, dividido en regiones, metropolitanas y departamentos de Policía, resultó llamativo entender el porqué de tales conductas. Esto se debió a que ninguno de los integrantes se conocía previamente, no tenían la misma procedencia u origen, y tampoco la misma antigüedad o grado.

Por ende, al tener la certeza de que lo observado era real, era necesario poner nombre a este acontecimiento. Sin embargo, se encontró que las dos posibles teorías para cumplir con este objetivo presentaban una serie inconsistencias, ya que:

En ese sentido, se observa que la decisión sobre el uso de los conceptos de imaginario o de representaciones está ligado a la formación disciplinar del investigador o a las escuelas de pensamiento en las que han estado vinculados, más que a la efectividad de los términos en sí mismo. Aliaga, F., Maric, M. y Uribe, C. (Eds.). (2018, p.237)

Esto llevó a realizar un estudio riguroso de ambos temas para descubrir que, si bien las representaciones sociales se han vinculado tradicionalmente a la obra de Moscovici, S. (1979) y los imaginarios sociales a Castoriadis, C. (1975), desde entonces, innumerables investigadores han otorgado diversas definiciones a cada teoría. Por lo tanto, con el fin evitar ese error histórico y de describir la realidad de los uniformados se tomaron las definiciones de unos autores específicos<sup>25</sup>.

Dentro de esa consulta bibliográfica, destacan en el ámbito de los imaginarios Juan Luis Pintos, Manuel Antonio Baeza, Ángel Enrique Carretero Pasín y Felipe Aliaga Sáez, quienes conforman La Escuela de Compostela, mientras que por las representaciones se tienen en cuenta, sobre todo, Armando Silva Téllez.

---

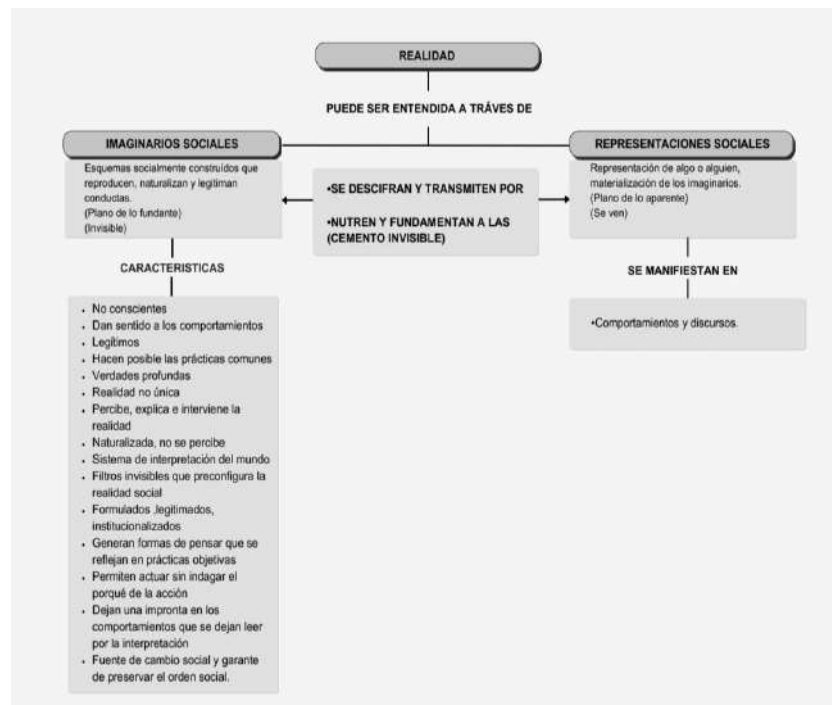
<sup>25</sup> Aliaga, F. (2008), Aliaga, F., Basulto, O., y Cabrera, J. (2012), Aliaga, F., Contreras, C., y Uribe, C. (2016), Aliaga, F. y Escobar, G. (2006), Aliaga, F., Maric, M. y Uribe, C. (Eds.). (2018), Aliaga, F., y Pintos, J. (2012), Baeza. (2003), Bassok. (2012), De la Garza, E. y Leyva, G. (Coords.). (2010), Carretero, E. (2010), Carretero, A. y Coca, J. (2009), D'Agostino, Agustina M. E. (2014), Girola, L. (2018), Hurtado, D. (2004), Pérez, S. (2017), Pintos, J. (2001), Pintos, J. (2004), Pintos, J. (2015), Raiter, A. (Comp.). (2001), Randazzo, F. (2012), Segovia, P., Basulto, O., y Zambrano, P. (2018), Silva, A. (2014), Velázquez, O. (2013), Vera, P. (2018), Villa, M. (2009). (Moreno Cuesta, J. D. y Aliaga Sáez, F. A. 2022, p.102)



Ahora bien, la realidad puede ser entendida a través de los imaginarios y representaciones sociales (Figura 1), debido a que:

Aunque ambos conceptos pertenecen a corrientes teóricas diferentes, es posible complementarlos al momento en que las representaciones se presentan como productos que materializan, en cierta manera, los imaginarios que contienen todo un campo de significaciones, permitiendo que ciertos sentidos cobran relevancia en un momento y en un lugar específico. Vera, P. (2018, p.89)

**Figura 1. Definición de realidad, imaginario y representación**



Elaboración: Moreno Cuesta, J. D. y Aliaga Sáez, F. A. 2022, p.102

Es así como el policía, teniendo el deber de garantizar vida, honra y bienes según la **Constitución Política de Colombia (1991) en su artículo 2**, además de la obligatoriedad de proceder ante casos de policía sin importar su situación administrativa de acuerdo a la Ley 62 de 1993, artículo 8, junto a otras normas del ámbito disciplinario como la Ley 734 de 2002 y Ley 2196 de 2022 que configuran el deber ser legal (ampliándose la realidad en comparación a un particular o ciudadano), afronta el deber ser legítimo. Tabla 1 conformado por los imaginarios que reproducen, naturalizan y legitiman comportamientos que afectan la doctrina institucional y pueden ser evidenciados a través de las representaciones sociales.

Cabe aclarar que el deber ser legal tiene una serie de características que desde la experiencia policial pueden mencionarse a través de palabras claves como: alteridad, dispositiva, preceptos, rígida y sustantiva; otras desde el campo del derecho como: sistema jurídico, vinculante, Sieckmann, J. (2015), obligatoria, imposición coercitiva, orden jurídico, Patiño, J. (2019), heterónomas, obediencia, legalidad, deber jurídico, retroactividad, irretroactividad, territorialidad, irrenunciables, Montero, G. (2005), justicia y judicial, Tisné, J. (2014).

**Tabla 1. Realidad en la Policía Nacional**

<b>Realidad</b>	
<b>Deber ser legal</b>	<b>Deber ser legitimo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Constitución Política de Colombia de 1991</b></li> <li>- Ley 62 de 1993</li> <li>- Ley 734 de 2002</li> <li>- Ley 2196 de 2022</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representación social de la corrupción.</li> <li>- Representación social de la moto</li> <li>- Representación del licor.</li> <li>- Representación social de las órdenes</li> <li>- Representación social del descanso</li> <li>- Refranes como representaciones sociales</li> </ul>
<b>Características</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema jurídico</li> <li>- Vinculante</li> <li>- Obligatoria</li> <li>- Imposición coercitiva</li> <li>- Orden jurídico</li> <li>- Preceptos</li> <li>- Heterónomas</li> <li>- Obediencia</li> <li>- Legalidad</li> <li>- Deber jurídico</li> <li>- Retroactividad                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Irretroactividad</li> <li>- Territorialidad</li> <li>- Irrenunciabilidad</li> <li>- Alteridad</li> <li>- Objetiva</li> <li>- Dispositiva</li> <li>- Rígidas</li> <li>- Sustantivas</li> <li>- Justicia</li> <li>- Judicial</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No conscientes</li> <li>- Dan sentido a los comportamientos</li> <li>- Legítimos</li> <li>- Hacen posible las practicas comunes</li> <li>- Verdades profundas</li> <li>- Realidad no única</li> <li>- Percibe, explica e interviene la realidad</li> <li>- Naturalizada, no se percibe</li> <li>- Sistema de interpretación del mundo</li> <li>- Filtros invisibles que preconfiguran la realidad social</li> <li>- Formulados, legitimados, institucionalizados</li> <li>- Generan formas de pensar que se reflejan en prácticas objetivas</li> <li>- Permiten actuar sin indagar el porqué de la acción</li> <li>- Dejan una impronta en los comportamientos que se dejan leer por la interpretación.</li> <li>- Fuente de cambio social y garante de preservar el orden social</li> </ul>

Fuente: elaboración propia según el marco constitucional y legal colombiano y basado en Moreno Cuesta, J. D. y Aliaga Sáez, F. A. 2022, p.102

Por lo tanto, de la lucha entre el deber ser legal y el deber ser legítimo, surgen aquellos comportamientos que van en contravía de lo normativo y de todo lo que un buen uniformado significa para la sociedad, según la experiencia y observación.

### **La ética policial como deber ser legal**

La ética es un tema recurrente en la institución, presente en diferentes momentos y lugares, desde los centros de formación hasta los distintos niveles de escalafón (patrullero-nivel ejecutivo-nivel suboficial-nivel directivo). Durante su formación, y posteriormente en su labor, el uniformado es instruido en formaciones, relaciones generales y comités de vigilancia para garantizar que su comportamiento se ajuste a los cuatro principios y los quince valores éticos consagrados en la Resolución 02782 de 2009 (ver Tabla 2).

**Tabla 2. Principios y valores de la Policía Nacional**

<b>PRINCIPIOS ÉTICOS</b>	Definimos los principios éticos como verdades universales que sirven de premisas para fundamentar y orientar tanto la doctrina policial como el quehacer en el desarrollo de las funciones policiales	Vida Dignidad Equidad y Coherencia Excelencia
<b>VALORES ÉTICOS</b>	Las formas de ser y de actuar de los servidores públicos policiales que consideramos altamente deseables como atributos o cualidades, por cuanto posibilitan la aplicación de los principios y los	Vocación policial Honor policial Valor policial Disciplina Honestidad Lealtad Compromiso Respeto Tolerancia

	fundamentos éticos y el cabal cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales en el desempeño de la función pública.	Justicia Transparencia Participación Solidaridad Responsabilidad Seguridad
--	--	---

Fuente: elaboración propia según la Resolución 02782 de 2009

Un ejemplo de esta dinámica consiste en colocar cuadros y carteles en las dependencias policiales, ya sea en la entrada, las oficinas o los pasillos, para que la internalización del mensaje produzca el efecto deseado, pero definitivamente no hay algo más significativo que recitar en grupo y al tiempo el código de ética policial.

Este juramento representa la guía ética que la Policía Nacional y la ciudadanía. En cada párrafo, se ilustran situaciones que un agente podría afrontar en su labor constitucional y que, al seguir el juramento detalladamente, incluso sin conocimiento previo de la normatividad, podría sortearlas sin dificultades.

De esta manera, para muchos policías este código de ética es una oración dedicada a la pulcritud, o un resumen completo en forma de poema de toda la normatividad que rige el proceder, dentro y fuera del servicio.

Posteriormente, y siguiendo la dinámica cambiante de la institución, encontramos seis valores: vocación policial, honestidad, compromiso, honor policial, Disciplina y solidaridad, y los mismos cuatro principios. Policía Nacional de Colombia (2021)

Otra herramienta empleada para afianzar las buenas prácticas fue la Política Integral de Transparencia Policial (PITP) definida como:

La máxima instancia en temas de transparencia y lucha contra la corrupción para afrontar amenazas internas y externas que afectan la misión, imagen, confianza, credibilidad y estabilidad de la institución, mitigar las conductas y actuaciones no adecuadas y fortalecer los comportamientos éticos e íntegros, que a su vez impacten en la prestación del servicio y por ende, en la cercanía y construcción de relaciones de confianza con la comunidad. (Resolución 01974 de 2017, art.2)

En su momento, la responsabilidad de la aplicación de esta medida fue direccionada por la Inspección General de la Policía Nacional y se contó con una amplia variedad de mecanismos para sancionar tales como la Justicia Penal Militar, Penal Ordinaria y la Jurisdicción Disciplinaria para sancionar conductas reprochables.

Todo lo anterior hace que la ética policial entre en la categoría de deber ser legal, gracias a este cúmulo de preceptos normados y específicos para evitar que sean de libre interpretación por el uniformado (ver Tabla 3).

**Tabla 3. La ética policial como deber ser legal**

<b>DEBER SER LEGAL (ÉTICA POLICIAL)</b>
<p><b>Resolución 02782 de 2009:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4 principios</li> <li>- 15 valores</li> <li>- Código de ética policial</li> </ul> <p><b>Resolución 01974 de 2017:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Justicia Penal Militar</li> <li>- Justicia Ordinaria</li> <li>- Jurisdicción Disciplinaria</li> </ul> <p>Dimensiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Derechos humanos</li> </ul>

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Asuntos internos</li><li>- Atención y servicio al ciudadano</li><li>- Resolución de conflictos</li></ul> |
|--|

Fuente: elaboración propia según la Resolución 02782 de 2009 y la Resolución 01974 de 2017

## **Ética, moral y conciencia moral**

Aunque en los niveles de primaria, bachillerato y educación superior, la ética y la moral han sido objeto de estudio y enseñanza, normalmente estos términos son confusos, siendo difícil una definición:

En resumen, etimológicamente, “ética” querría decir, conjuntando sus dos posibles etimologías, “carácter”, “morada” o “costumbre”. Por otro lado, “moral” significaría “costumbre”, pero habría también un sentido en el que significaría “carácter”. En otras palabras, etimológicamente los dos términos no difieren mucho uno del otro, tienen significados muy semejantes. Ortiz, G. (2016, p.120).

A pesar de esto, en cuanto a los conceptos de ética y moral, Vílchez, Y. (2012, p.234) nos acerca a tal fin, manifestando que:

La ética se refiere a la disciplina filosófica que reflexiona sobre los problemas morales. La moral, por su parte, se compone de principios, normas y valores que cada generación trasmite a la siguiente, confiando en que es un legado valioso que orienta cómo comportarse para llevar una vida “buena” y “justa”. La ética, en este sentido, es la ciencia que estudia la moral y su relación con el comportamiento humano.

En diferentes entornos, como la escuela, el barrio, la familia y las instituciones públicas escuchamos frases relativas que se relacionan con este campo, como “doble moral”, “ética profesional”, “exigir sin moral”, “decadencia de valores”, e “inmoral-amoral”,. Estas expresiones muestran la dualidad entre el bien y del mal para categorizar que comportamiento es adecuado o inadecuado, correcto o incorrecto, desde el marco de la moral como el conjunto de normas, principios y valores.

Es importante destacar que, aparte de la ética como ciencia y la moral como su objeto de estudio, existe un tercer factor, que vendría a ser una especie de materialización de la moral, el eslabón más importante:

Es de resaltar que históricamente, con el nombre de conciencia moral o de otros equivalentes, se refiere a algo que no es inoperante, sino que actúa en el ámbito de la conducta y de las costumbres y ello de forma natural, a tal punto que, desde la antigüedad clásica, los Padres de la Iglesia y muchos escolásticos entendieron la conciencia moral como una sindéresis, es decir, la capacidad de juzgar rectamente Vargas, J. (2009, p.110)

Por lo tanto, podemos decir que la conciencia moral es el punto de quiebre de lo que proyecta la ética y moral, a causa de que ambas tienen una connotación positiva, señalan lo que normalmente conocemos como lo correcto. Conceptualmente, estos términos son casi inmodificables, es decir, el significado de la ética como



ciencia y la moral como un conjunto de valores donde encontramos la responsabilidad, respeto, honestidad y la justicia pueden ser enseñados y entendidos en un salón de clases u otro escenario académico sin dificultades.

En contraste con esto, la conciencia moral es la encarnación y manifestación real de lo que el individuo interioriza sobre la ética y moral, por lo tanto, estamos hablando del momento de la verdad y empezaremos a entender como la teoría toma un rumbo diferente en la práctica, resultado de los imaginarios y representaciones como los insumos de la conciencia moral, porque “la sociedad no es simple agregación de individuos o de sus interacciones; es una red cambiante de significados que configura modos de comportamiento y creencias” (Arribas, 2008, p.106 citado por Pérez, S. 2017, p.14). Y como resultado de esa dinámica “una persona con autonomía actúa libremente según su proyecto de vida, en cambio la persona heterónoma es controlada por otros o es incapaz de reflexionar y actuar en función a sus propios deseos o planes”. Vargas, J. (2009, p.111).

Sin embargo, es importante señalar que la heteronomía no requiere necesariamente de un régimen dictatorial para ejercer su influencia, ya que la diferencia radica en que un sistema autoritario emplea la fuerza, la intimidación y el terror para adoctrinar, en cambio, los imaginarios y representaciones han existido desde siempre, sin ser percibidos o cuestionados y reproducen, naturalizan y legitiman conductas,

convirtiéndolas en un deber ser legítimo, un deber ser distinto al que dicta la ética, la moral y las leyes.

### **Conciencia moral como producto de los imaginarios y representaciones sociales: el deber ser legítimo**

Según la **Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 6 se establece que** “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”. **Por lo tanto, los miembros de la Policía Nacional tienen más deberes y obligaciones normadas en aras de garantizar el cumplimiento de su labor.**

**No obstante, según información de la Inspección General de la Policía Nacional sobre las sanciones disciplinarias impuestas desde el 2010 hasta el 2019, y cruzada con el número de personal brindado por la Dirección de Talento Humano durante este mismo periodo, se observa que una cuarta parte de los policías fue objeto del accionar disciplinario. Es revelador que, a pesar de la diferencia en la formación académica de los sancionados, tiempo en la institución y grado, los porcentajes por niveles no difieren demasiado. (Ver Tabla 4).**

**Tabla 4. Promedio personal y sanciones 2010-2019**

CATEGORIAS	PROMEDIO PERSONAL 2010-2019	SANCIONADOS 2010-2019	PORCENTAJE POR NIVEL
OFICIALES	6.938	1.689	24.35%
SUBOFICIALES	362	126	34.81%
N.EJECUTIVO	36.598	7.057	19.28%
PATRULLERO	94.924	23.771	25.04%
AGENTES	2.850	712	24.98%
AUXILIARES	23.305	7.310	31.36%
TOTAL	164.977	40.665	26.63

Fuente: elaboración propia según información de la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional mediante correo No. 1.545\_DITAH - OBTAH de fecha 04072022 cruzada con información suministrada por la Inspección General Policía Nacional (2020) mediante comunicado oficial S-2020-012143-INSGE

Por consiguiente, el hecho de que el porcentaje guarde similitud sin importar estas variables muestra el poder legitimador de los imaginarios y representaciones sociales. Su efecto en la conciencia moral logra que la interpretación y aplicación de la ética y la moral sean estandarizadas. Un ejemplo de esto es el registro de las cinco conductas más sancionadas (ver Tabla 5), las cuales atentan contra lo que debe representar un policía disciplinado y cumplidor de las órdenes.

175

**Tabla 5. Faltas más numerosas**

<b>1</b>	Incumplimiento órdenes	6637
<b>2</b>	Inasistencia al servicio	6470
<b>3</b>	Negligencia en el servicio	3799
<b>4</b>	Agresión física	2073
<b>5</b>	Consumo de bebidas embriagantes	1810

Fuente: elaboración propia según información suministrada por la Inspección General Policía Nacional (2020) mediante comunicado oficial S-2020-012143-INSGE

Este texto aborda el dilema interno de la institución policial, que se enfrenta a los altos índices de indisciplina y negligencia por parte de sus miembros, a pesar de contar con un fuerte contenido ético compuesto por principios y valores. A medida que la tecnología evoluciona, la sociedad y las instituciones deben replantear su enfoque sobre la ética y la moral, diferenciándolas de la conciencia moral. Es bien sabido que la cultura influye en la estructura ética de las personas e instituciones. La cultura corrupta, que fomenta el dinero rápido, del fraude y del facilismo, ha permeado las comunidades. Los valores y principios quedan en un segundo plano, lo que refleja un debilitamiento de las posturas subjetivas frente al ser y los proyectos de vida (Betancur, G.E., 2016, p.120).

176

Es decir, tal como se ha planteado, la ética y la moral quedarán en letra muerta mientras la conciencia moral esté permeada por los imaginarios. Para lograr la alineación entre las tres variables (ética-moral-conciencia moral), es imperativo cambiar el rol de jueces que asume la sociedad y la Policía, y contribuir a la transformación a través de una pedagogía social activa, empezando por generar consciencia de quiénes somos como sociedad. Para lograrlo, es necesario tener presente cuales son los imaginarios y representaciones sociales y comprender cómo dan sentido y generan realidades y verdades tanto en lo individual como en lo grupal, ya que “en general, los significados otorgados no son contingentes, pues además de estar bajo la influencia de unos sentidos oficialmente establecidos y

legitimados, encuentran una “resonancia” somática en las mayorías, permitiendo que sean percibidos como propios y comprendidos”. (Heelan, 1982, citado por Randazzo, F. 2012, p.84).

En realidad, no se trata de buscar otras palabras para definir la ética o agregar valores en el caso de la Policía Nacional, ya que esta tarea ha sido llevada a cabo de forma admirable. Se trata más bien de incursionar en la conciencia moral como el mecanismo que dispone de los valores en la vida del uniformado, el cual también está permeado por lo imaginarios y representaciones sociales con su poder legitimador.

Para ilustrar, la corrupción es uno de los factores más criticados a la institución, definida como “el abuso de cargos públicos para ganancia privada” (Transparencia Internacional, 2012, citado por Newman y Ángel, 2017, p.35), Esto se refleja en conductas delictivas estipuladas en el Código Penal colombiano como el peculado, la concusión y el cohecho,<sup>26</sup> que se materializan comúnmente en pedir, recibir dinero, hurtar o usar bienes del Estado con otros fines. Tradicionalmente para contrarrestar esto, la institución opta por aplicar una especie de doctrina “Sun Tzu” (rodar cabezas), consistente en sancionar disciplinaria o penalmente, en la aplicación de la facultad discrecional, llamamiento a calificar servicios o el traslado de los oficiales y mandos del nivel ejecutivo. Sin embargo, esto desconoce que la problemática no reside principalmente

---

<sup>26</sup> (Ley 599, 2000, art. 397, 398, 399, 400, 404, 405, 406,407),

en la denominada “falta de control”, sino de una conciencia moral corroída y no alineada con la ética y moral. Debido a lo intangible de la misma y su carácter personal, ningún método parece ser suficiente, ya que estas conductas tienen su génesis desde el ámbito personal, pero pueden ser evidenciadas, por ejemplo, por medio de las representaciones de la motocicleta, el licor, las órdenes, el descanso, y los refranes.

En este caso, la observación llevada a cabo por años ha brindado la oportunidad de presenciar acontecimientos repetitivos que permiten concluir la existencia de comportamientos contrarios a la doctrina policial (ética y la moral), pero legítimos, producto de los imaginarios y representaciones sociales que permean la conciencia moral.

Este panorama nos muestra que mientras la conciencia moral esté influenciada por los dichos imaginarios y representaciones, la aplicación de la norma y el señalamiento de la sociedad no conducirán hacia el ideal de una conducta enmarcada en la ética y la moral.

## **Conclusiones**

Existe una línea delgada entre el bien y el mal en la percepción tanto de la ciudadanía y la misma Policía Nacional en cuanto a los comportamientos de los miembros de esta institución. Por un lado, los ciudadanos haciendo uso de la sanción moral, juzgan en muchos escenarios ciertas conductas cometidas por

los servidores públicos. Son innumerables los videos de procedimientos tomados por ciudadanos, que terminan en las redes sociales, donde los comentarios evidencian la contundente posición del público en no aceptar ni el más mínimo error de los uniformados. Por el otro, la Policía ha emanado y anexado a su doctrina preceptos para que el comportamiento sea intachable, haciendo énfasis en la ética para que el actuar obedezca a los estándares morales que exige la sociedad. Para la ciudadanía, hacer parte de la Policía Nacional significa un compromiso dentro y fuera del servicio, como ciudadano y vecino ejemplar, colaborador y líder, algo como una figura que está dispuesta a ofrendar su vida para salvaguardar la de otros, De igual manera, la institución espera que la conducta del uniformado haga honor a la confianza ciudadana a través de la creación de conciencia:

Fundamentada en el mejoramiento del servicio policial y la cercanía con la ciudadanía. Crea convicción sobre la importancia de apropiarse y desempeñarse con base en los referentes, fundamentos, principios, valores, directrices, acuerdos y compromisos éticos de la institución. Con base en ello, es necesario que todos los miembros de la Policía Nacional tengan una actitud positiva y se comprometan a ejercer un comportamiento basado en la ética, el respeto y la transparencia. (Resolución 01974, 2017, art.4)

Sin embargo, este corto análisis encuentra la retórica ya conocida de un Policía que adopta una conducta inadecuada, una sociedad que reprocha y

señala, y de una institución que sanciona empleando los mecanismos legales. Por lo anterior, este segmento reflexiona acerca del triángulo en mención (policía-sociedad-institución), no con el ánimo de justificar ninguna actuación irregular, sino para entender, desde un punto de vista académico, como un servidor público, a pesar de la constante veeduría ciudadana y el estricto control institucional, cae en las redes de la corrupción y otros comportamientos que afectan la disciplina policial.

Esta reflexión no busca culpables como tradicionalmente sucede, ya que esto no conlleva a una solución de fondo. La cifra de policías sancionados o capturados habla por sí sola e indican que la problemática continua, y por ende, el triángulo de señalamientos sigue vigente.

El calificativo de héroe que otorga a los integrantes de la Policía Nacional es bien merecido, dado a lo arduo de su misionalidad. No es fácil trasnochar constantemente, trabajar r largas jornadas, estar lejos de sus seres queridos en las fechas especiales, ser tolerante ante los insultos de terceros y enfrentar otras circunstancias. Sin embargo, tanto la sociedad como la institución parecen ser olvidar estos “héroes” no proceden de otro planeta ni pertenecen a una raza superior. Al contrario, son productos culturales, hijos, ciudadanos, amigos, conocidos, es decir, provienen del mismo entorno de sus detractores, es el resultado de los imaginarios y representaciones sociales que dan sentido a la existencia. Estas construcciones culturales crean verdades y realidades tan convincentes que generan en



el individuo un deber ser, pero no necesariamente el que dicta la ética y la norma, sino las significaciones que reinan en nuestra sociedad y están legitimadas.

Una de las propuestas de este artículo consiste en explicar que la conciencia moral muchas veces no es el resultado de la ética, la moral y del respectivo deber ser legal que emanan, ni de la encrucijada entre el bien y el mal. Por lo contrario, está supeditada a las significaciones que dan sentido a nuestro entorno, como explica Villa, M. (2009, p.81):

De otra parte, con lo imaginarios, como entramado de representaciones simbólicas, operan para generar prácticas los sistemas de valores de los que emanan los criterios de acción y las ideologías, como sistemas de ideas que explican el mundo, fijan metas relativas a esa explicación e indican el curso de las actuaciones para las individualidades y las colectividades. De esta forma los imaginarios sociales, los sistemas de valores y las ideologías se articulan en las actitudes, las creencias y los juicios de los que emana el sentido que cobra la acción.

Razón por la cual, cuando se habla de la formación que reciben los uniformados en las escuelas de Policía, uno o tres años no son suficientes para garantizar un comportamiento correcto que demanda el deber ser de las leyes y la ética. Esto se debe a que el deber ser de los imaginarios y representaciones es más fuerte, más constante y no requiere de cátedra para su

transmisión, ya que la misma sociedad lleva a cabo este proceso de forma natural.

Esta afirmación encuentra soporte en los dolorosos episodios de policías capturados y envueltos en escándalos de corrupción, y responde al interrogante ¿por qué lo hicieron y siguen haciéndolo? Sin embargo dicho fenómeno que afecta considerablemente la imagen institucional, ha sido abordado de manera tradicional. Existe una urgencia por parte de la sociedad, Policía Nacional y policías individuales para que asuman la responsabilidad de esta problemática teniendo en cuenta que:

La ética y la moral de las épocas pasadas no responde a las necesidades actuales, los sujetos posmodernos no son sujetos sin ética y sin moral, son sujetos con nuevas demandas y nuevas posturas que es importante reconocer y con base en ello realizar propuestas acordes a los requerimientos y las problemáticas actuales. Betancur, G.E. (2016, p.113).

Tal necesidad de cambio en la formación de los uniformados abre la oportunidad para que los imaginarios y representaciones influyan en el terreno de la ética y la moral. Porque un comportamiento no se limita a la elección entre lo bueno y lo malo, sino que a una vez que un imaginario está instituido, la conducta reproducida por este revestirá legitimidad, sin pasar por el filtro de lo correcto e incorrecto endilgado a la conciencia moral. Por lo contrario, la dominará. Que para un individuo el respeto signifique consideración por la vida y bienes del semejante, y en otro tenga significado y aplicación diferente, quiere decir que para la conciencia moral los valores o la ética no son universales. El filtro no lo hace la decisión entre el bien y el mal, sino el deber ser legítimo de los imaginarios y representaciones sociales Tabla 6.

**Tabla 6. Conciencia moral**

<b>REALIDAD</b>	
<b>DEBER SER LEGAL (ÉTICA POLICIAL- MORAL)</b>	<b>DEBER SER LEGITIMO (CONCIENCIA MORAL)</b>
Resolución 02782 de 2009: - 4 principios - 15 valores - Código de ética policial  Resolución 01974 de 2017: - Justicia Penal Militar - Justicia Ordinaria - Jurisdicción Disciplinaria  Dimensiones: - Derechos humanos - Asuntos internos - Atención y servicio al ciudadano - Resolución de conflictos	- Representación social de la corrupción. - Representación social de la moto - Representación del licor. - Representación social de las órdenes - Representación social del descanso - Refranes como representaciones sociales

Fuente: elaboración propia según la Resolución 02782 de 2009 y la Resolución 01974 de 2017 y basado en Moreno Cuesta, J. D. y Aliaga Sáez, F. A. 2022, p.102

## Referencias

Aliaga, F. (2008) *Imaginarios Sociales, Inmigración e Integración (TIT)*. Tutor: Juan Luis Pintos de Cea – Naharro. Universidad de Santiago de Compostela.

Aliaga, F., Basulto, O., y Cabrera, J. (2012). El grupo de discusión: elementos para la investigación en torno a los imaginarios sociales. *prisma social*, 9, 136-175.

Aliaga, F., Contreras, C., y Uribe, C. (2016). Los imaginarios sociales desde Armando Silva, sus avances, transformaciones y productos. *Campos*, 4(1), 81-100. doi:10.15332/s2339-3688.2016.0001.04

Aliaga, F. y Escobar, G. (2006). “El imaginario social del joven en Chile: Una propuesta teórica de las raíces del concepto.” En *APOSTA, Revista de Ciencias Sociales*, N. ° 31: 1-17.

Aliaga, F., Maric, M. y Uribe, C. (Eds.). (2018). *Imaginarios y Representaciones Sociales. Estado de la investigación en Iberoamérica*. Bogotá, Colombia: Ediciones USTA.

Aliaga, F., y Pintos, J. (2012). La investigación en torno a los imaginarios sociales. Un horizonte abierto a las posibilidades. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS)*, 12(2), 11-17.

Baeza, M. (2003). *Imaginarios sociales. Apuntes para la discusión teórica y metodológica*. Concepción: Editorial Universidad de Concepción.

Bassok, O. (2012). How to investigate the Social Imaginary. *Jerusalem Review of Legal Studies*, 5 (1), 2-11.

Betancur, G.E. (2016). La ética y la moral: paradojas del ser humano. *Revista CES Psicología*, 9(1) ,109–121.

De la Garza, E. y Leyva, G. (Coords.). (2010). *Tratado de Metodología de las Ciencias Sociales: Perspectivas actuales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Carretero, E. (2010). *El orden social en la posmodernidad. Ideología e imaginario social*. Barcelona: Erasmus Ediciones.

Carretero, A. y Coca, J. (2009) *Sociologías de los Márgenes*. Libro homenaje a Juan Luis Pintos de Cea-Naharro. Huelva: Editorial Hergué.

Castoriadis, C. (1975) *La institución imaginaria de la sociedad*. Barcelona. Tusquets

Congreso de Colombia. (1993) *Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento*

público de seguridad social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República. [Ley 62 de 1993]. DO: 40.987

Congreso de Colombia. (2000) Por la cual se expide el Código Penal. [Ley 599 de 2000]. DO: 44097

Congreso de Colombia. (2002) Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. [Ley 734 de 2002].DO: 44.708

Congreso de Colombia. (2022) **Por medio de la cual se expide el estatuto disciplinario policial.** [Ley 2196 de 2022]. DO: 51.921

**Constitución Política de Colombia (1991).** *Gaceta Asamblearia Constituyente de 1991 # 116.* <http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>

D'Agostino, Agustina M. E. (2014). Imaginarios sociales, algunas reflexiones para su indagación. *Anuario de Investigaciones*, 21, 127-134.

Girola, L. (2018). Capítulo 8. México Imaginarios y representaciones sociales. Un estado del arte en México. En *Imaginarios y Representaciones Sociales. Estado de la investigación en Iberoamérica* (pp. 349-424). Ediciones USTA.

Hurtado, D. (2004). Reflexiones sobre la teoría de los imaginarios. *Cinta moebio* 21: 169-174

Montero, G. (2005). *Apuntes para la asignatura nociones de derecho* (1.<sup>a</sup> ed.). Universidad Nacional Autónoma de México.

Moreno Cuesta, J. D. y Aliaga Sáez, F. A. (2022). Imaginarios y representaciones desde el ámbito policial. Estado de la investigación desde 2004 hasta 2020. En: *Imagonautas*, N° 16 (3), pp. 89-110.

Moscovici, S. (1979). *El psicoanálisis, su imagen y su público*, Buenos Aires, Huemul.

Newman, V., y Ángel, M. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política (Ed. rev.). Bogotá, Colombia: La Imprenta Editores S.A.

Ortiz, G. (2016). SOBRE LA DISTINCIÓN ENTRE ÉTICA Y MORAL. *ISONOMÍA*, 45, 113-139.

Patiño, J. (2019). Características generales de las normas jurídicas. *Derecho y Realidad*, 17 (34), 133-153.

Pérez, S. (2017). Situando los imaginarios sociales: aproximación y propuestas. *imagonautas*, 9, 1-22.

Pintos, J. (2001), “Construyendo realidad(es): los Imaginarios Sociales”, *Realidad. Revista del Cono Sur de Psicología Social y Política*, 1: 7-24.

Pintos, J. (2004): “Inclusión / Exclusión. Los imaginarios Sociales de un Proceso de construcción social”, *Revista SEMATA, Ciencias sociais e Humanidades*, 16, 17-52.

Pintos, J. (2015). Apreciaciones sobre el concepto de imaginarios sociales. *miradas*, 15, 150-159.

Policía Nacional de Colombia (2021) Misión, visión, mega, valores, principios y funciones. Recuperado 11 de octubre de 2022, de <https://www.policia.gov.co/mision-vision-mega-principios-valores-funciones>

Raiter, A. (Comp.). (2001). Representaciones sociales. Buenos Aires, Argentina: Eudeba

Randazzo, F. (2012). Los imaginarios sociales como herramienta. *Imagonautas*, 2(2), 77-96.

Resolución 02782 de 2009 [Policía Nacional de Colombia]. “Por la cual se derogan las resoluciones No. 05293 del 041208, mediante la cual “se fortalece el Sistema Ético Policial, se incorporan los referentes éticos: Código de Buen Gobierno; Principios y Valores Institucionales; Acuerdos y Compromisos; Código de Ética; Imperativos y Directrices Éticas, y derogar la Resolución No. 06340 del 28 de diciembre de 2006, que adopta “la Plataforma Estratégica de la Policía Nacional para el Cuatrienio 2007-2010”, y por último modificar y adicionar lo concerniente a la Resolución No. 05297 del 5 de Diciembre de 2008, artículo 5 que enuncia los principios y valores institucionales 2007-2010. 15 de septiembre de 2009.

Resolución 01974 de 2017 [Policía Nacional de Colombia]. Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 00223 del 29/01/2015 y se documenta la Política Integral de Transparencia Policial y se dictan otras disposiciones. 08 de mayo de 2017

Rivero, A. (2013). ¿Qué son hoy las humanidades y cuál ha sido su valor en la universidad? *Revista de la Educación Superior*, XLII (3) (167) ,81-100.[fecha de Consulta 12 de Octubre de 2022]. ISSN: 0185-2760. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60429658005>

Segovia, P., Basulto, O., y Zambrano, P. (2018). Imaginarios sociales y representaciones: su aplicación a análisis discursivos en tres ámbitos diferentes. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 41, 79–102.

Sieckmann, J. (2015). Norma jurídica. En *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho* (1.<sup>a</sup> ed., Vol. 2, pp. 895-945). Universidad Nacional Autónoma de México.

Silva, A. (2014). *Imaginarios, el asombro social* (Ed. Rev.). Quito, Ecuador: Editorial Quipus, Ciespal.

Tisné, J. (2014). ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO QUE SE DEBERÍAN CONSIDERAR EN LOS ALBORES DE LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA. *REVISTA DE DERECHO UNIVERSIDAD SAN SEBASTIÁN*, 20, 21-32.

Vargas, J. (2009). Formación de la conciencia moral: referentes conceptuales. *Revista Educación y Desarrollo Social*, 3(1), 108–128.

Velázquez, O. (2013). Las representaciones sociales, los imaginarios sociales y urbanos: ventanas conceptuales para el abordaje de lo urbano. *TLATEMOANI*, 14, 1-24. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/tlatemoani/14/imaginarios-sociales-urbanos.pdf>

Vera, P. (2018). Capítulo 1. Argentina Interrogar sentidos desde las ciencias sociales. Una aproximación a los estudios actuales sobre imaginarios y representaciones sociales en Argentina. En *Imaginarios y Representaciones Sociales. Estado de la investigación en Iberoamérica* (pp. 21–99). Ediciones USTA.

Vilchez, Y. (2012). ÉTICA Y MORAL Una mirada desde la gerencia pública. *Revista Formación Gerencial*, Año 11, 2, 232–247.

Villa, M. (2009). Los imaginarios sociales. *Unipluri/versidad*, Vol. 9, 3, 75-8





**RELEVO GENERACIONAL Y  
CONSOLIDACIÓN ESTATAL HACIA  
UNA PAZ CON JUSTICIA, EQUIDAD Y  
PRODUCTIVIDAD**

# Relevo generacional y consolidación estatal hacia una paz con justicia, equidad y productividad

María del Rosario Díaz Olaya

## Resumen

La labor congresional debe contemplar el concepto de sostenibilidad en la consolidación de la solidez institucional, como un factor multidimensional y con una dialéctica propia de cada individuo, cada unidad de gestión y cada iniciativa estratégica enmarcada en programas o políticas con un diferencial territorial que impacte su implementación. En esta sostenibilidad se debe tener claridad en el alcance del concepto y es que se requiere guardar un perfecto equilibrio entre las 3 dimensiones que lo componen: la social, la ambiental y la económica. A este análisis se une la orientación estratégica hacia la población que mayor relevancia tendría en su obtención y en su desempeño, tomando prioridad la juventud como actor estratégico de transformación territorial en América Latina. Este segmento de población es el ideal para consolidar la solidez institucional, mantener el relevo generacional y garantizar la transformación territorial con el emprendimiento y la innovación, aspectos que respaldarían el crecimiento humano sostenible. Pero la inclusión juvenil no es solamente a través de acciones estratégicas, sino que debe ser una inclusión estructural en el Estado y en esta línea de pensamiento se enmarca de manera coherente los Objetivos de Desarrollo sostenible (ODS), especialmente el 16 que busca *Paz, justicia e instituciones sólidas* y es aquí donde la riqueza del escrito encuentra eco.

**PALABRAS CLAVE:** Relevo generacional, juventud, inclusión, sostenibilidad, cierre de brechas, multidimensional.

## ABSTRACT

The congressional work must contemplate the concept of sustainability in the consolidation of institutional solidity, as a multidimensional factor and with a dialectic of each individual, each management unit and each strategic initiative framed in programs or policies with a territorial differential that impacts their implementation. In this sustainability, there must be clarity in the scope of the concept and it is necessary to keep a perfect balance between the 3 dimensions that compose it: the social, the environmental and the economic. Added to this analysis is the strategic orientation towards the population that would have the greatest relevance in obtaining it and in its performance, prioritizing youth as a strategic actor for territorial transformation in Latin America. This segment of the population is ideal for consolidating institutional solidity, maintaining generational change, and guaranteeing territorial transformation with entrepreneurship and innovation, aspects that would support sustainable human growth. But youth inclusion is not only through strategic actions, but must be a structural inclusion in the State and in this line of thought the Sustainable Development Goals (SDGs) are coherently framed, especially 16 that seeks Peace, justice and solid institutions and it is here where the richness of the writing finds an echo.

**Keywords:** Generational change, youth, inclusion, sustainability, closing gaps, multidimensional.

## CONTENIDO

Las instituciones sólidas además de mostrar la formalidad de la sociedad, hacen parte importante de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y por ello deben ser vistas como una co-construcción al que todos debemos contribuir, tanto los ciudadanos, como los trabajadores, los

empresarios, los funcionarios públicos y la población diferencial, es decir, todos debemos contribuir con este Objetivo de Desarrollo Sostenible nombrado como *16: Paz, justicia e instituciones sólidas*.

En esta línea de pensamiento, la sostenibilidad como concepto de desarrollo sostenible no es otra cosa que mantener el equilibrio entre las tres dimensiones: la social, la ambiental y la económica, pensar que una de ellas es más importante o se debe priorizar sobre las otras dos, es ser insostenible, por ello, al referirnos al concepto de instituciones sólidas no podemos dejar de relacionar el alcance que tiene el ODS 16 de “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles” (Pacto Mundial Red Española). Dicha premisa busca obtener metas de implementación, es hacia estos propósitos que va dirigido este artículo, especialmente en “crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas” y el papel que los jóvenes, nuestro relevo generacional, debe jugar en “la construcción de instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas (jóvenes participando en experiencias de control social de políticas públicas, vigilancia ciudadana, desarrollo local, etc.)”.

Estos dos aspectos nos llevan a repensar la sostenibilidad en la consolidación de las instituciones

y la dinámica de los jóvenes en ello. Considero importante y las últimas manifestaciones sucedidas en el país y a nivel Latino Americano, nos han mostrado una visión de los jóvenes hacia la construcción de su proyecto de vida, hacia su génesis como sujetos activos de transformación, pero también han dejado muy claro ese fastidio colectivo de lo “mismo de siempre” que ha hecho que todos, los de mayor edad, miremos con interés su participación (Rodríguez, 2016).

Los jóvenes han mostrado interés en participar y los demás nos hemos quedado “cortos” en entenderlo, por ello es importante hablar de sostenibilidad en la construcción de instituciones sólidas y para lo cual debemos contar con los jóvenes como un eslabón esencial en la cadena de la transformación y su consolidación. Esto nos lleva a concluir como lo plantea Rodríguez (2016) que los jóvenes son considerados actores estratégicos del desarrollo, las políticas públicas deberán asumir que las y los jóvenes no son sólo destinatarios de políticas, sino también y muy destacadamente, actores involucrados activamente en el diseño, la implementación y la evaluación de estas. Esto nos indica que los jóvenes tienen una dialéctica de participación en relación con su filosofía de vida y es aquí, en este aspecto donde ellos se convierten en actores estratégicos del desarrollo territorial.

La sostenibilidad es un perfecto equilibrio entre lo social, lo ambiental y lo económico y si aplicamos este concepto a la consecución de la solidez

institucional, debemos plantear por lo menos esos 3 enfoques: uno social, otro ambiental y uno más económico. Manteniendo este equilibrio y garantizando la participación juvenil, podemos cumplir con la meta de instituciones más sólidas, que permanezcan en el tiempo y que impacten la justicia y la paz de manera perdurable. ¿Cómo podríamos lograr esto? Obviamente con la participación

juvenil como actores estratégicos de transformación y consolidación. No podemos planear un desarrollo prospectivo, sino incluimos esa franja de población, pero para ello primero hay que caracterizarla como sujeto de cambio y darle priorización en su participación. Esto no se logra invitándolos a participar sino creando en el Estado de Derecho Latinoamericano, políticas, programas, acciones estratégicas, recursos, indicadores, factor humano y normativo que garantice que esa participación sea realizada desde el liderazgo transformador del microterritorio.

Si vemos esa participación en el equilibrio perfecto de las 3 dimensiones que hemos abordado, nos damos cuenta que en la parte social la inclusión juvenil pasaría por caracterizar su complejidad, su dinámica de vida, su categorización poblacional, su espacio familiar, el número de puesto en su familia, el aporte a la familia, a la barriada como entorno de vida, al

colegio, a la universidad, a su medio laboral, en fin, a

completar su diagnóstico social, cultural, ancestral. Todo esto como un aspecto de caracterización de la población juvenil. Así mismo en las otras dos dimensiones, la ambiental nos lleva a caracterizar la inclusión juvenil como un sujeto de conservación, protección de ecosistemas, capital semilla de emprendimientos que lleguen a satisfacer demandas territoriales con enfoque de inclusión ambiental y es el joven quien estará llamado a interactuar en esa dialéctica de transformación, porque es nuestro relevo generacional. En esta dimensión el Estado debe garantizar que esta población estratégica contribuya con el cambio de hábitos alimenticios, con oportunidades de gestión ambiental en emprendimiento. En la parte económica se le debe garantizar empleabilidad total, digna y solidaria, ya que son ellos los empresarios del futuro, la toma de decisión en gestión de negocios, la adquisición de habilidades blandas, la experticia en la negociación y la ruta de financiación con el sector productivo y académico. Todo transversalizado en la complejidad de lo multidimensional en un continuum formativo y de adquisición de competencias para la empleabilidad en un mundo globalizado, globalizado e interconectado, por ello sus destrezas en el mundo digital, en el metaverso y en la big data, son fundamentales en su formación.

Este concepto de sostenibilidad mirado desde el relevo generacional obliga a esa institucionalidad que requiere ser sólida, a tener una mirada integral, un

enfoque multifactorial y multidimensional que obliga a implementar políticas y programas articulados entre sí, como, por ejemplo, la educación primaria con la educación secundaria y la educación universitaria. Si revisamos programas en el histórico próximo, nos damos cuenta de que fueron de un impacto positivo y considerados como experiencias exitosas en el sector público, pero no continuaron de la infancia a la adolescencia ni de esta a la adultez, hizo falta esa articulación entre poblaciones y la integralidad entre los programas y las políticas. Esto por cuanto se resaltó la unidad gestora, pero no la población ni su dialéctica multidimensional. Rodríguez (2016) al referirse a lo anterior lo llama “la pertinencia de trabajar con el “enfoque de ciclo de vida”, que no es otra cosa que la sostenibilidad en el equilibrio perfecto de las 3 dimensiones, en esa visión compleja, integral, multifactorial que no separa los aspectos o componentes o individualiza el actuar, al contrario, integra y detalla en la individualidad de la diferencia el enfoque multidimensional, la necesaria articulación de la vida y de sus actores, especialmente los jóvenes mirados desde su infancia, desde su adolescencia, desde su adultez, pero sin separarlos por programas o políticas o recursos. En esta articulación y en este equilibrio perfecto sin ponderación, está el éxito de la consolidación de nuestras instituciones, del mejoramiento de la calidad de vida y del crecimiento humanista del desarrollo que transforma el territorio y nos permite estar al nivel de hemisferios más asertivos en su transformación.



Otro estudio nos muestra un marco teórico que replica aspectos que pueden orientar de alguna manera la consolidación institucional y que están relacionados con: proteger los derechos de propiedad de todos los ciudadanos. Regular el uso de la propiedad para corregir las fallas del mercado. Implementar políticas de inversión (en infraestructura, investigación y desarrollo de nuevos mercados) y distributivas (en educación, salud) que corrijan las fallas ocasionadas por las externalidades positivas. Mejorar el bienestar de todos los miembros de la sociedad, y no el de grupos reducidos. Exigir resultados a los políticos para que sean representados los intereses de los principales sectores de la sociedad y finalmente, equilibrio de poder entre las organizaciones civiles que representan los diversos intereses (Bandeira, 2009).

196

Lo que nos lleva a inferir que la solidez institucional radica en la inclusión, el respeto, la igualdad, la equidad y la productividad. Contexto donde deben estar inmersos esos actores estratégicos del desarrollo como son los jóvenes. Fuentelsaz y González (2015) obtuvieron resultados en un estudio acerca del fracaso empresarial que mostró que el fracaso empresarial es menor cuando las instituciones están bien desarrolladas y cuando la calidad de la iniciativa empresarial es mayor. Y lo más interesante, las menores tasas de fracaso empresarial se encuentran cuando ambas dimensiones-instituciones y calidad- van en la misma dirección.

Lo que nos lleva a inferir que la solidez institucional es

un factor importante en la consecución de la productividad y el emprendimiento la ruta que permite una mayor competitividad y una de las más receptivas por parte de la juventud, es decir, se debe tener en cuenta el contexto institucional y el tipo de emprendimiento (Fuentelsaz y González, 2015) para garantizar consolidación y aporte a la economía en búsqueda de la solidez institucional.

## **CONCLUSIONES**

La solidez institucional es necesaria para que un país mejore su desempeño productivo y con él, su calidad de vida. Sin embargo, esta solidez no se consigue “per se”, sino que se debe co-construir con la ciudadanía en todas sus tipologías, siendo el objeto de este artículo, la población juvenil que será el relevo generacional en términos de sostenibilidad.

La labor congresional debe apuntar a lograr esa solidez institucional y para ello debe tener claridad desde su rol en el alcance que tiene el concepto de sostenibilidad que obedece a un perfecto equilibrio entre las dimensiones social, ambiental y económica así como también la dialéctica multidimensional de la complejidad del territorio, es así como toma relevancia la estructuración en el Estado de la población juvenil, como relevo generacional de un país.

## REFERENCIAS

Bandeira, P. (2009). Instituciones y desarrollo económico. Un marco conceptual. *Revista de Economía Institucional*, 11(20), 355-373. Consultado en: [instituciones y desarrollo económico. un marco conceptual \(scielo.org.co\)](https://doi.org/10.18801/revista.112009)

Pacto Mundial Red Española (SD). *ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas*. Página web institucional Organización de Naciones Unidas. Consultado en: [ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas | Pacto Mundial ONU · Pacto Mundial](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/odsh16)

Rodríguez, E., & de Desarrollo Sostenible, O. D. S. (2016). Jóvenes, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas: el ODS 16, la Agenda 2030 y los jóvenes en América latina. *Recuperado de* <https://tdh-latam.org/wp-content/uploads/2019/10/Jovenes Paz-Justicia.pdf>

Fuentelsaz, L., & González, C. (2015). El fracaso emprendedor a través de las instituciones y la calidad del emprendimiento. *Universia Business Review*, (47), 64-81. Consultado en: [Redalyc. El fracaso emprendedor a través de las instituciones y la calidad del emprendimiento](https://www.redalyc.org/pdf/5225/52254701.pdf)



RAFAEL NUÑEZ

# PATIO RAFAEL NUÑEZ

**PERSPECTIVA DE GÉNERO COMO  
FACTOR DECISIVO PARA LOS  
OPERADORES JURÍDICOS  
COLOMBIANOS**

# Perspectiva De Género como Factor Decisivo Para los Operadores Jurídicos Colombianos

José Fernando Hoyos García<sup>27</sup>

Sara Montoya Tangarife<sup>28</sup>

## Resumen

La perspectiva de género surge derivada de una lucha constante por la equidad de condiciones para todos, independientemente de su género, raza, etnia, entre otros. Bajo esta premisa, se ha permitido reconocer que las mujeres han sido quienes cargan la bandera frente a la lucha por la equidad, la igualdad y el reconocimiento de sus derechos. Gracias a esto, hoy en día se busca la construcción de una sociedad inclusiva para las mujeres y demás minorías (LGBTIQ+, afrodescendientes, entre otras), esto ha sido posible por medio de la creación de ambientes que demuestran la necesidad de implementar la perspectiva de género como una política pública e iniciativa reglamentaria.

De esta forma, el acápite a continuación partirá de la idea de la equidad de género como la encargada de buscar las mismas garantías para todos los individuos, independientemente de su género, saldando así, una deuda histórica como lo ha sido, la denigración femenina por ser considerada a lo largo de la historia como el “sexo débil”. De tal manera que, es menester identificar como se ha desarrollado este concepto en los distintos Estados, así como la forma en que se ha respaldado a nivel doctrinario y jurídico en Colombia.

**Palabras claves:** equidad de género, operadores jurídicos, perspectiva de género, constitucionalismo, derechos fundamentales

---

<sup>27</sup> Abogado magíster en derecho administrativo, docente de la Institución Universitaria de Envigado (Celular: 3137673971)

<sup>28</sup> Estudiante e investigadora en formación, Institución Universitaria de Envigado (Celular: 3194786997)

## **Abstract**

The gender perspective arises from a constant struggle for equal conditions for all, regardless of gender, race, ethnicity, among others. Under this premise, it has been possible to recognize that women have been the ones who carry the flag in the struggle for equity, equality, and recognition of their rights. Thanks to this, today the construction of an inclusive society for women and other minorities (LGBTIQ+, Afro-descendants, among others) is being sought, this has been possible through the creation of environments that demonstrate the need to implement the gender perspective as a public policy and regulatory initiative.

Thus, the following section will start from the idea of gender equity as the one in charge of seeking the same guarantees for all individuals, regardless of their gender, thus settling a historical debt as it has been, the denigration of women for being considered throughout history as the "weaker sex". Therefore, it is necessary to identify how this concept has been developed in the different States, as well as the way in which it has been supported at a doctrinal and legal level in Colombia.

**Keywords:** gender equality, legal operators, gender perspective, constitutionalism, Fundamental rights.

## Contenido

### Historia

**E**n pleno siglo XXI, integrar los sujetos históricamente marginados ha sido un factor de debate no solo en el ámbito social, por el contrario, dichos movimientos han llegado a las instancias jurídicas y gubernamentales de mayor jerarquía, exigiendo a los líderes de turno cambios sustanciales en cuanto a la reglamentación moderna, la reconstrucción de los proyectos de voluntad social con el fin de supervisar el cumplimiento de las garantías constitucionales, y aún más importante, en la defensa de los derechos fundamentales de los individuos. Es por este motivo que, en el siguiente apartado se profundizará en los cambios positivos que los operadores jurídicos colombianos están y seguirán generando a partir de la aplicación de criterios diferenciales como la equidad, la igualdad, los sujetos de especial protección constitucional y la discriminación positiva.

En términos generales, la *equidad y el género* como conjunto, tienen como propósito consolidar una sociedad más homogénea, por ejemplo, a nivel mundial la equidad es “un principio ético y de justicia” (OEA, 2016, pg. 16) que contiene dentro de sus funciones la defensa de las mismas condiciones y oportunidades, independientemente de la persona, sin embargo; también parte del ideario de la adaptación a casos



particulares, siendo su fin “la construcción de una sociedad más justa” (OEA, 2016, pg. 17).

Por su parte, el *género* es un conjunto de representaciones, prácticas y prescripciones sociales que se elaboran a partir de la diferencia anatómica entre los sexos. En pocas palabras, el género es lo que la sociedad considera lo “propio” de los hombres y lo “propio” de las mujeres. Se reproduce mediante costumbres y valores profundamente tácitos que han sido inculcados desde el nacimiento con la crianza, el lenguaje y la cultura. (Lamas, 2000).

Ahora bien, en este capítulo se parte de la noción de equidad y no de la igualdad, ya que para este texto la perspectiva de género abarcará ambos conceptos de manera individual, ello significa que, a pesar de que intentan acercarse a una misma definición en el marco de la actuación cotidiana de hombres y mujeres al final no son lo mismo, teniendo en cuenta que, la igualdad independientemente del sujeto y sus condiciones, buscará que estos sean tratados como iguales, pero en el espectro de la equidad se busca que cada sujeto tenga lo que se merece a partir de sus condiciones particulares.

Entendidas estas concepciones y el peso que tienen para la sociedad es fundamental mencionar que, Colombia se vinculó a las constantes luchas que reclamaban los derechos femeninos que reclamaban los compromisos adquiridos por los líderes sociales

frente a la equidad, reconociendo que es un territorio que tiene deudas históricas en la materia. Pese a ello, hoy en día aún se encuentra en un contexto adherido a las vertientes patriarcales que han permitido que de manera gradual la mujer se visibilice en espacios históricamente representados por los hombres. A razón de esto, el Estado tiene grandes desafíos como aminorar las grietas respecto de la participación de la mujer en el espacio político y económico.

Situación que ha demostrado la necesidad de ir en busca de nuevos proyectos que sumerjan a la población en una nueva era de inclusión y participación equitativa, puesto que el tema de la inactividad y la constante transgresión sobre los derechos de la comunidad femenina se convirtieron en un espacio que ha cobrado mayor fuerza entre ciudadanos y organismos públicos y privados, por ejemplo, con el reporte de la Comisión de la Verdad sale a la luz las paupérrimas situaciones que han atravesado las mujeres en el desarrollo del conflicto armado en el campo.

### **Avances en materia administrativa**

Como consecuencia de estos escenarios, los diferentes gobiernos han ido adquiriendo de manera gradual el compromiso por la construcción de un cuerpo normativo alrededor de la participación integral e igualitaria de los ciudadanos en todos estos campos; a partir de aquí, nacieron proyectos legislativos como

la Ley de Cuotas, la cual, se convirtió en un hito regulatorio y jurídico desde la perspectiva de género, toda vez que, trajo consigo un equilibrio entre el papel de los hombres y mujeres en la toma de decisiones más importantes de la nación.

Conexo a la integración de la mujer en al ámbito político del país, el aparato estatal a través de sus múltiples jurisdicciones se ha encargado de aplicar, crear, ordenar y expedir nuevos criterios por medio de las altas cortes fundamentándose en la perspectiva de género. Creando así, espacios de participación integral y equitativa, no obstante, cabe recalcar que aquella estructura aún se encuentra inconclusa, en la medida en que, la sociedad evoluciona la legislación debe adherirse a los constantes cambios de esta.

Para continuar, no solo la construcción normativa es un factor que coadyuva a la mujer a ser protagonista en la sociedad, un elemento que impone barreras al crecimiento femenino se encuentra en la ausencia de ingresos propios y directos de muchas mujeres, que deben entra a suplir los gobiernos a través de sistemas de subsidiados. Quiere decir, que la inclusión necesita materializarse en oportunidades, laborales, académicas y demás, que permitan que este grupo poblacional aporte activamente a la sociedad y cada día, sean menos los que requieren una ayuda por parte del Estado. Según el informe;

La perspectiva de género en los sistemas estadísticos nacionales es un compromiso global en la Agenda 2030

y una necesidad para dar seguimiento y rendir cuentas sobre el grado de cumplimiento de los ODS y de la agenda regional y global para la igualdad de género (DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2020, pg. 4).

Dicho en otras palabras, es un compromiso nacional, regional e internacional que cada uno de los estados, incluyendo al Estado colombiano deben esforzarse por crear, no solo para la mujer, también para grupos marginados como las comunidades indígenas, las personas con limitaciones físicas, la comunidad LGBTIQ+, entre otros. Que el Estado invierta y centre su atención en la inclusión significa que es un país comprometido socialmente con su población y que representa a cada uno de los individuos que lo componen, aporten o no económicamente a la nación. Esto, es lo que buscan los ODS, lineamientos que debe alcanzar cada país para consolidarse en el escenario mundial como una potencia de fortalecimiento y compromiso social.

En este sentido, como se mencionó anteriormente hablar de perspectiva de género también es hablar de la economía de la mujer, según el DANE en pro de explicar, las consecuencias y las posibles causas del empobrecimiento de la mujer y porque esta, debe tener un rol protagónico en la construcción de políticas públicas. Expone lo siguiente, “para 2018, la tasa de pobreza de los hogares con jefatura femenina fue de

29,6% frente a un 25,6% de jefatura masculina (8,6% frente a 6,5% para pobreza extrema)” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2021). Cifra que indica que la intervención de la mujer en el factor económico es un pilar de esta, ya que, ese 29,6 % enuncia que al Estado le corresponde subsidiarlas económicamente hasta que pueda establecerlas en un trabajo que les permita brindarse su propio sustento y el de su familia.

### **Avances jurídicos**

A causa de este sinnúmero de problemáticas, el Consejo de Estado por directriz no solo del gobierno, sino por las constantes quejas y reclamos que la sociedad hace por sus derechos, recalcó la importancia de intervenir en casos de vulneración femenina, como la violencia de género, indicando entonces en sus fallos la importancia de que esta situación se transforme bajo los postulados de los parámetros constitucionales, impartiendo límites a los administradores de justicia en casos que se encuentre algún individuo que históricamente ha sufrido un daño. Por lo tanto, en 2018, el Consejo se permitió indicar para estos operadores, lo siguiente.

La Sala confirma que las autoridades judiciales no deben escapar de la obligación estatal de eliminar cualquier forma de discriminación en contra de la mujer, lo cual se expresa cuando se incorporan criterios de género al

solucionar los casos sujetos a su examen y que ponen de presente actos de violencia contra la mujer. Este criterio frente a denuncias de mujeres que han sido víctimas de actos de violencia o discriminación corresponde al sistema judicial dar una respuesta efectiva dirigida a garantizar su especial protección constitucional (Consejo de Estado, 2018)

Gracias a herramientas como la jurisprudencia, se comprendió que, temas como la violencia de género no solo son responsabilidad del Consejo de Estado, también lo es de todos los sujetos de la sociedad, las altas cortes y del gobierno, habida cuenta de que, su función es velar porque estas situaciones no se sigan produciendo y simultáneamente, que estas no se vean menospreciadas ante los tribunales, que se supone, en un estado de derecho sean arduamente protegidas y vigiladas.

Por otro lado, como se ha venido hablando acerca de los fallos y decisiones que ha tomado el Consejo de Estado en términos de género, es importante volver a traer a colación el título mencionado en párrafos anteriores acerca de la “cuota de género”. La corte se pronunció emitiendo el siguiente concepto.

La cuota de género es un concepto que tiene como finalidad equiparar la representación de los hombres y las mujeres en las corporaciones públicas de elección popular, con el propósito de materializar el cumplimiento de mandatos de carácter internacional contenidos en: el Pacto Internacional de Derechos

Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de Belem do Pará, lo que se traduce en una acción afirmativa que persigue la participación política de la mujer. (Consejo de Estado, 2021)

Quiere decir que, todas estas decisiones han servido como base para que las industrias en sus diferentes temas incluyan en su repertorio de empleados a mujeres para que desarrollen las mismas funciones que un hombre, esta norma no solo es aplicable para el sector electoral y político, es una función que sumerge a toda la sociedad, en todos los niveles a grupos históricamente menoscabados o apartados de funciones que pueden desarrollar igual que un hombre.

Por su parte, otro órgano que ha reconocido la importancia de la toma de decisiones sin factores de discriminación a razón de las condiciones particulares de cada individuo ante la solución de conflictos judiciales es El Consejo de Estado en yuxtaposición a la Corte Constitucional determinando que;

La Corte Constitucional ha determinado la necesidad de incluir el enfoque de género en las decisiones judiciales, toda vez que, en diferentes ocasiones, la Corte Constitucional Colombiana ha puesto en evidencia cómo las instituciones públicas y las autoridades judiciales fallan con base en estereotipos, lo que conduce a generar formas de discriminación dentro de las instituciones públicas. Así las cosas, la Corte Constitucional pone de relieve la necesidad de educar a las autoridades en la aplicación del enfoque de género. (Patiño, 2019, pg. 20)

Es decir, en gran parte, la no discriminación de individuos históricamente vulnerados por los operadores jurisdiccionales y los administradores de justicia se debe a la falta de cultura y educación social que desempeñan muchas regiones del mundo. Por esta razón, la formación y construcción del tejido social se debe regenerar con base a la educación social que se les brinde a estos operadores y particulares garantizando que ambos conozcan como se solucionan estas problemáticas. Para continuar, lograr la erradicación de la discriminación por temas de género, es un compromiso del Estado colombiano frente a la vinculación que se ha permitido ejecutar en las diferentes actas, congresos, acuerdos y convenciones en el plano internacional y regional en cuanto al reconocimiento de nuevos derechos, estableciendo en cabeza de los operadores jurídicos los siguientes lineamientos;

-Prevenir el uso de estereotipos de género en sus decisiones y revictimizar con uso de estos (T-878/14, C-297/16, T-590/17; T-012/16, T-462/18).

-Desplegar toda actividad judicial y/o administrativa para garantizar los derechos en disputa y la dignidad de las mujeres (T-462/18).

-En los procesos judiciales tener en cuenta la desigualdad sistemática que ha sufrido la mujer y su condición social, como factores que la ponen en situación de riesgo y amenaza (C-297/16). (Rama Judicial, 2021)

Parámetros que le permiten a los jueces y demás administradores de justicia realizar un análisis basado



en las situaciones particulares de cada individuo en el caso que se propone resolver, con el fin de realizar una revisión exhaustiva del nivel de protección que le corresponde al sujeto sometido a constantes vulneraciones de sus derechos fundamentales, que para el operador deben ser una señal de alerta que les sirva no solo para resolver el caso concreto, por el contrario, funcionará como precedente ante futuros casos que versen sobre la misma materia.

Entretanto, el mismo Estado se dispone a explicar que las decisiones adoptadas por los operadores jurídico en causa a la perspectiva de género. Se deben hacer con base al “enfoque diferencial”, lo que significa valorar de manera especial ciertas situaciones, para identificar qué casos son candidatos para aplicar esta óptica, el estado por medio del Consejo de Estado expuso una lista de verificación, la cual, en 7 ítems se agrupan los parámetros para que los jueces expidan sus fallos.

1.1 Identificar categorías sospechosas conectadas a la etnia, raza, lengua, religión, opinión política, sexo, género y/o preferencia/orientación sexual.

1.2 Establece si en el caso confluyen dos o más categorías sospechosas que impliquen una doble discriminación o si se trata de un caso de interseccionalidad.

1.3 Identificar si el demandante o víctima pertenecen a un grupo históricamente desaventajado o de desigualdad formal, material y/o estructural.

1.4 En caso de que ser un colectivo específico de demandantes o víctimas, hay que determinar si estas son mujeres víctimas de desplazamiento, despojo de la tierra o si pertenece a un grupo indígenas, etc.

1.5 Identificar si existe una relación desequilibrada de poder.

1.6 Revisar si se presentan situaciones de estereotipos o manifestaciones de sexismo en cada caso. (Consejo Superior de la Judicatura, 2021, pg. 50)

Directrices que permiten al sistema judicial actuar en función de la perspectiva de género en razón a la reglamentación existente en toda la jerarquía normativa, dando una efectiva solución a los casos donde se hallen sujetos de especial protección constitucional. Además, son una orientación para los ciudadanos y los altos tribunales para estar alertas ante una posible discriminación de alguno de sus operadores hacia algún ciudadano. Situación que, de hecho, se ha presentado a nivel nacional y global, permitiendo que las grandes decisiones se tomen a favor de las masculinidades por la cultura y las costumbres del país.

Por consiguiente, el Estado colombiano también ha expedido jurisprudencia que se ha encargado de ir abasteciendo las lagunas legislativas y judiciales en materia de género, cuando de igualdad y responsabilidad social se habla, es decir, actualmente el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa

administrativa en concordancia con los demás órganos de alto impacto se han encargado de dictar sentencias y normas en temas de violencia sexual, equidad laboral, feminicidio, violencia basada en género, violencia institucional, psicológica, económica y demás puntos que en los que no solo la mujer se ha visto menospreciada.

## **Conclusiones**

En conclusión, el fin de este trabajo era dar a conocer cómo funciona actualmente parte del aparato judicial al momento de efectuar sus fallos, es decir, sobre qué criterios se fundamenta en contraposición con los estándares con los que la sociedad le exige fallar, que realmente son pautas que incorporan ideales frescos y modernistas al aparato judicial. No obstante, se analizó brevemente los retos para alcanzar los estándares deseados por la ciudadanía, llegando a la conclusión que el obstáculo principal es la aplicabilidad de las normas existentes al momento de efectuar una protección exitosa de las mujeres y demás grupos sobre sus derechos, ya que, aún hoy se mantiene el ideario sobre que la construcción de nuevas políticas será suficiente para que los derechos sean precisamente materializados y percibidos por la población.

A su vez, desarrollar nuevos proyectos legislativos y jurisprudenciales conforme a las novedosas dinámicas de interrelacionamiento social que serán la clave del futuro legislativo. Hasta el momento, ello ha implicado

la legalización del aborto, la legalización del cannabis, la apertura para la fecundación in vitro, el permiso de aplicación de la eutanasia, la normas que sancionan los castigos exagerados a los menores, la creación de sanciones y regímenes especiales frente a los delitos sexuales, los permisos por maternidad y aborto, entre otras. Todo este tipo de contenidos han sido no solo altamente polémicos alrededor del mundo, si no que han representado las constantes luchas de la mujer por derechos que les son inherentes.

Hasta ahora, cada nación ha resuelto dentro de sus territorios las problemáticas de forma diferente y acorde a los ideales de su población y claramente Colombia no ha sido ajeno a muchos de estos debates de gran impacto social, hasta ahora como se revisó se ha tenido la oportunidad de ganar parcialmente grandes batallas, entre las más conocidas la legalización del aborto hasta la semana 24, la extensión de la aplicación de la eutanasia.

Desde este punto de vista, la sociedad merece una construcción paritaria, tal y como lo intento hacer Angela Merkel en todo su período de mandato en Alemania, significa construir igual para todos, sin ventajas, sin vacíos y sin preferencias que probablemente la historia ha impuesto, significa construir una sociedad del respeto, la igualdad y sobre la cual las diferencias sean un pilar de la construcción

normativa, económica, política y social de los operadores, las altas cortes y del gobierno en sí.

## Referencias

Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 581. *Diario Oficial*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5367>

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2021). Panorama de equidad de género para las mujeres en Colombia. *Departamento Nacional de Planeación (DNP)*, 32. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Documentos/Panorama-de-equidad-de-genero-para-las-mujeres-Colombia.pdf>

Consejo de Estado. (15 de 11 de 2018). Sentencia 00622. *Gaceta Corte Constitucional*. Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=116721&dt=S>

Consejo de Estado. (29 de 11 de 2021). Sentencia. Rad 18001-23-31-001-2006-00178-01 (46681). *Consejo de Estado*, 76. Obtenido de [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/251/18001-23-31-000-2006-00178-01\(46681\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/251/18001-23-31-000-2006-00178-01(46681).pdf)

Consejo Superior de la Judicatura. (2021). Material Didáctico: Herramienta Jurisprudencia de Género de las Altas Cortes. *Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla"*, 253. Obtenido de <https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/noticia/material-didactico-herramienta-jurisprudencia-de-genero-de-las-altas-cortes>

Lamas, M. (2000). Opinión y debate, El enfoque de género en las políticas públicas. *Corte IDH*, 4. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23192.pdf>

OEA. (2016). "Equidad e Inclusión Social: Superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas. *OEA: Más derechos para más gente*, 16-269. Obtenido de [http://www.oas.org/docs/inclusion\\_social/equidad-e-inclusion-social-entrega-web.pdf](http://www.oas.org/docs/inclusion_social/equidad-e-inclusion-social-entrega-web.pdf)

ONU MUJERES COLOMBIA. (20 de 05 de 2022). *ONU MUJERES*. Obtenido de <https://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/en->

la-mira/unete/datos-mensajes-clave#:~:text=La%20violencia%20homicida%20contra%20las,durante%20el%20quinquenio%202010%2D2014.

Patiño, N. N. (2019). PERSPECTIVA Y ENFOQUE DE GÉNERO: HERRAMIENTA PARA LA TOMA DE DECISIÓN JUDICIAL. *Revista Temas Socio Jurídicos*. Vol. 38 N° 77 Julio - Diciembre de 2019, 27. Obtenido de file:///C:/Users/Sara/Downloads/3741-Texto%20del%20art%C3%ADculo-12647-1-10-20191216%20(2).pdf

Rama Judicial. (12 de 12 de 2021). Módulo 2. ¿Por qué involucrar la perspectiva de género en el ejercicio de sus funciones? *Rama judicial*. Obtenido de <https://ayudajurisprudencia.ramajudicial.gov.co:8446/ayuda/modulo2.php>

# CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA



SENADO DE LA REPÚBLICA

**GÉNERO Y CICLOS DE PRECARIEDAD  
LABORAL**



# Género y Ciclos de Precariedad Laboral

Gustavo Nixon Delacruz Giraldo<sup>29</sup>

## Resumen

El presente texto con enfoque cualitativo busca aproximar reflexivamente desde las diferentes posturas teóricas de género un acercamiento contextual descriptivo a las condiciones de trabajo a las que se ven avocadas las mujeres con la participación en sistema capitalista y la entrada de las nuevas tecnologías, considerado como otro momento productivo histórico revolucionario reproductor de nuevas formas de trabajo y de oportunidades, pero a la vez generador de un nuevo ciclo de precariedad laboral. Las implicaciones de medidas legislativas, y con estos los planes y programas, serán determinantes en el desarrollo efectivo futuro, respecto de las garantías de los derechos convencionales y constitucionales en el trabajo.

**Palabras clave:** Trabajo, Género, Ciclos de Precariedad Laboral

218

## Abstract

The present text with qualitative approach seeks to approach reflexively from the different theoretical positions of gender a descriptive contextual approach to the working conditions to which women are called with participation in the capitalist system and the entry of new technologies, considered as another revolutionary historical productive moment reproducing new forms of work and opportunities, but at the same time generator of a new cycle of job insecurity. The implications of legislative measures, and with them the plans and programs, will be decisive in the effective future development, with respect to the guarantees of conventional and constitutional rights at work.

**Keywords:** Work, Gender, Cycles of Job Insecurity.

---

<sup>29</sup> Abogado, Magister en Derecho, Líder Grupo de Investigación María Cano – GILMAC- del Área de Derecho Laboral de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Libre Seccional Cali; Líder del Grupo DERCIHUM de la Corporación Universitaria Centro Superior -UNICUCES- de Cali.

## ***Introducción***

**E**l género como categoría desde los diferentes estudios abordados a partir de la óptica del materialismo histórico, ha adquirido mayor relevancia al ser identificado como constructo social representativo en los cambios trascendentales de los momentos productivos históricos, aunque invisibilizadas, su reconocimiento se debe es como sujeto constitutivo del devenir histórico.

Desde estas líneas se propone primeramente la aproximación desde un análisis histórico algunas teorías respecto del género alusivas al materialismo histórico, y de las significaciones del género en el trabajo. Como segundo desde las mismas perspectivas de género se realiza un esbozo teniendo en cuenta las condiciones actuales de trabajo ajustado a un sistema de producción capitalista marginante para las mujeres que responde a una ciclicidad que se presenta con periodicidad en la historia, para finalmente identificar que los momentos productivos trascendentes en el mundo económico, pero generador de nuevos ciclos de precariedad laboral con evidentes antecedentes históricos.

219

### **El género y significado en el trabajo**

Las implicaciones de abordar el tema de género comprende un grado de significancia compleja, primeramente, por comprender una categoría la cual

dentro de un contexto histórico deviene de un sujeto social incidente en los cambios productivos y del mundo del trabajo; como segundo la invisibilidad y el reconocimiento poco significativo vistos desde los sistemas económicos como estructuradores de los demás sistemas, la subsumen, más aún en los contextos actuales de globalización.

El género según la Real Academia de la Lengua Española proviene del latín “*genus, -eris*”, y lo define como “*conjunto de seres que tienen uno o varios caracteres comunes*”. De la definición se puede llegar a una inferencia involucrante para ambos sentidos gramaticales bien masculino o femenino. Implica entonces, ser inclusivos dentro de la perspectiva histórica, aunque no por significar una categoría meramente orgánica o sociológica, sino porque socioculturalmente persisten condiciones de desigualdad en los planos sociales, laborales, políticos, económicos o de otra índole.

Aunque “(...) *el género no siempre se constituye de forma coherente o consistente en contextos históricos distintos (...)*” (Buttler, 2007, p. 48), aspecto innegable; pero lo cierto es que desde los constructos sociales diferenciados en esos contextos históricos distintos son los que actualmente han permitido levantar, sentar, estructurar cimientos de voces para ser visibles, significativas, y elevar su reconocimiento, no porque que se tenga que otorgar como un obsequio para compensar lo estructurado a lo largo de la historia, sino porque siempre ha sido un hecho que

como sujeto hizo parte constructor de la misma, por lo tanto su significación implica “(...) *el análisis de cómo se construyen esas diferencias culturalmente*”(Ramos, 1997, p. 15).

Bajo tales consideraciones, no porque implique una perspectiva histórica con variaciones o adaptaciones, limite el desarrollo de novedosas líneas de análisis al respecto como lo menciona Scott (1986), sino porque desde estas consideraciones el análisis histórico, junto con sus significaciones, representan lo constitutivo de ser un sujeto incidente en el desarrollo social, económico político y laboral, por cuanto su reconocimiento no debe ser meramente declarativo abordado desde la óptica histórica.

En este orden de ideas, pese a la variedad de las posturas teóricas frente a la categoría género, y su acepción gramatical femenina, este ha de significarse también dentro de una perspectiva inclusiva constitutiva y constructora de esa historia, no como imposición desde la explicación materialista como lo resalta Scott (1986), pero si identificable constituyente y edificadora del devenir en la historia, máxime si se trata del desarrollo del mundo económico y sus procesos productivos el cual tiene como correlación inseparable las relaciones subyacentes del trabajo.

Al respecto, De Beauvoir (1949) es enfática en resaltar como el materialismo histórico hace visible las verdades, en cuanto la humanidad no como especie animal sino como realidad histórica, en la que la mujer

no se puede considerar como un organismo sexuado, en cuanto que adquiere conciencia de sí misma, ligada a la estructura económica de la sociedad, hechos con diferenciado valor según el contexto económico y social.

Pero aun desde tales perspectivas el género como identidad y construcción social tanto individual como colectiva, resultado de la lucha social, cultural y política (Amoros, 2000), enfrentan los nuevos embates que ofrece el mundo del trabajo actual, en tanto que la autonomía económica como base para la igualdad, debe enmarcarse dentro de actos de justicia que contribuyan a la eficiencia de las políticas económicas y laborales ( Nueva Sociedad, 2011), como propuesta de desarrollo efectivo de los derechos humanos cuyo enfoque promueve la Organización Internacional del Trabajo (2013) basado en los ciclos de vida y los derechos, constituyente fundamental del desarrollo incluyente y sostenible, en el que se adopte actitudes menos dogmáticas y encontrar soluciones ajustadas a la justicia en un marco por el respeto a los derechos humanos (Facio, 2002).

222

### **La ciclicidad en las condiciones de trabajo y genero**

Las condiciones de trabajo a lo largo de la historia han abarcado tanto aspectos cambiantes como condicionantes de las relaciones que se erigen a partir de los momentos económicos y productivos, que van

desde la época de la esclavitud, hasta la servidumbre en el feudalismo, para transitar en las nuevas formas productivas a partir de la industrialización de los procesos, con la incorporación de las máquinas hasta la actualidad con el uso de herramientas tecnológicas.

Ahora, en la deconstrucción del concepto de trabajo, así como el de género, debe de tener como primer momento que el trabajo es un componente central de la vida social, bien actualmente escaso, y el género como constructo social e ideológico (Téllez, 2001), no escapa a los condicionamientos de las imposiciones de las innovaciones mercantilistas, en tanto que resulta “(...) *fundamental poner en el centro que esta sociedad se perpetúa a través de generar divisiones, divisiones por género, por raza, por edad* (Federici, 2018, p. 12).

En alusión a lo anterior Mackinon (1997) hace énfasis en las condiciones presociales del conocimiento en una sociedad (...) *en la que existe la desigualdad de géneros, el discurso del poderoso impone su visión del mundo ocultando la verdad de los impotentes bajo esa aquiescencia desesperada que provee la apariencia de consentimiento* (...) (p. 60). Desde esta postura, apenas resulta lógico que la división de una clase en la que concurren trabajadores como trabajadoras, es en un mecanismo de control, en tanto que resulta ser:

*(...) una creación del capital para el capital, una institución organizada para garantizar la cantidad y calidad de la fuerza de trabajo y el control de la misma. Es por esto que «como el sindicato, la familia protege al trabajador, pero*

*también se asegura de que él o ella nunca serán otra cosa que trabajadores* (Federici, 2018, p.34).

Precisamente dentro de las características que apareja el sistema en la que se habla de ser más competitivos, además de hacerlos ver como rivales en las relaciones de trabajo, las aleja de los conflictos que de antaño eran de orden jerárquico, en las que la sobrecarga laboralmente cuantitativa y cualitativamente, se traduce en una experiencia insatisfactoria por exceso de trabajo y falta de tiempo, por cuanto las *“personas tienden a transferir su experiencia a otras dimensiones de su vida personal y social”* (p. 11). En tal sentido, la configuración de la sociedad laboral aseguró la participación segregadora, que tiene por un lado los roles de género, y por otra configura un mercado que clasifica los puestos de trabajo asignado al género, que perjudica la inclusión de las mujeres (Alcañiz & Monteiro, 2016).

Desde tal análisis las nuevas formas de feminidad global como respuesta afirmativa a la demanda de fuerza de trabajo dócil por las transnacionales representa condiciones de visibilidad económica sociales adversas que pueden conducir a repuestas violentas (Freeman, 2001), aunque libres e iguales en una sociedad capitalistas, también las hace iguales en condiciones de explotación y cuya lógica de exigencia de libertad y su inalienable participación en una economía utilitaria, restringe su surgimiento como colectividad.

## **Los ciclos de precariedad laboral y significación**

Evocar los momentos históricos de alguna forma permiten la dimensión de las significaciones del género como determinante del cambio en las revoluciones, en cualquier ámbito ya no por representar la fuerza física como diferenciador, sino porque las nuevas modalidades productivas no requieren de ese componente laboral esencial que permiten ponderarlo como un insumo del cual entre más se dispone u oferte en un mercado el condicionamiento para vincularlo a la empresa industrial, de servicios u otra actividad posible, se ve reducido a una relación de expresión de poder concreta determinada por el salario (Federici, 2018). Esto es como lo señala Alvarado (2016) (...) *el aparato social sistemáticamente emplea mujeres como materia prima* (...) (p. 10), no solo para el trabajo doméstico sino para el trabajo en otros entornos que ofrece el sistema.

Si bien De Beauvoir (1949) citando a Bebel, refiere a que la mujer y el trabajador tienen en común el ser oprimidos, condición que en el actual ciclo productivo basado en nuevas tecnologías, lo que determina en esencia tanto para la mujer como el hombre, es un nuevo ciclo de precariedad, lo que propiamente representa en sí, es una forma de reproducir con relativa periodicidad situaciones que a lo largo de la historia son recurrentes para acentuar la disposición efectiva del elemento dinamizador en la fábrica, en el hotel, en la casa, en cualquier sitio, en el cual se pueda



presentar la relación de subordinación, se tiene como crucial la fuerza de trabajo dócil, en cuanto a que los condicionamientos por las necesidades del mercado tienen como objetivo la significación de la mayor fuerza laboral disponible, concurren más posibilidades de direccionar su libertad contractual.

Talvez, la significación de las fuerzas determinantes no se tratan en el fondo de la imposición de un género sobre el otro, puesto que al final mujeres y hombres no escapan a esa realidad histórica materialista, que puede resultar impuesta por los direccionamientos de unos pocos con el determinante poder económico, y se convierte en un campo de batalla determinado por un nuevo modelo productivo que abre oportunidades de igualdad, pero que a la vez las atrapa como objeto de explotación, cuyo reflejo en las condiciones de trabajo actual se encuentran inmersos en la flexibilización como cambios profundos en el que la mujer sigue ocupando una posición desventajosa ( Guadarrama, 2008), que parte del modelo inacabado de desarrollo humano no incorporado en el modelo de justicia social y género, que se relaciona con el bienestar que debe contribuir a una transformación profunda de la organización económica, social y política actual (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007)

En si el nuevo ciclo productivo basado en nuevas tecnologías reproduce un nuevo ciclo de precariedad que se sustenta en la oportunidad implicate del mercado entre oferta y demanda, lo que subsume a la

mujer a ser parte de la opresión del sistema frente a los nuevos roles que esta misma ha impuesto, tornando la explotación, competitividad y presión laboral, los que actúan direccionados como medios de coacción que desplaza el conflicto entre pares en el trabajo (Burawoy, 1989).

En efecto, aun así, las luchas feministas como determinantes en los bastiones del posicionamiento actual del rol laboral, no significa que aun dentro del desarrollo del trabajo asalariado, permita superar el carácter de la subordinación que el sistema de mercado impone, en tanto que el sistema crea subclases a quienes abusaran y explotaran las estructuras de dominación (Hooks, 2017).

## **Conclusiones**

Las nuevas modalidades productivas no representan otra situación diferente a la continuidad segregadora de género, enmarcadas dentro de un sistema que asegura la explotación de mujeres por fuera de los ámbitos tradicionales de empleo y de las normas garantizadoras del trabajo, que históricamente se estructura como una ciclicidad en las condiciones de trabajo que se reproduce a lo largo del devenir en la historia. En efecto, las nuevas condiciones de trabajo bajo las nuevas modalidades productivas no brindan las eficacias de hecho para las garantías constitucionales y convencionales, máxime si dichas relaciones laboral transitan por el largo devenir de necesidades que hacen de los trabajadores y

trabajadoras un camino de repliegue proteccionista ante las actuales circunstancias del mercado de trabajo, lo que los hace más vulnerables a las imposiciones verticales del empleador.

La precariedad laboral es una forma de discriminación de todo orden que involucra a trabajadores y trabajadoras, que se acentúa en segmentos poblacionales entre los que se encuentra el género femenino, dinamización confluyente con las nuevas modalidades productivas, que tiende a dar continuidad con formas aseguradoras de participación en el mercado para el uso efectivo de la fuerza de trabajo, pero a la vez excluyente en la intervención como sujeto activo, cuya segregación no solo se presenta de forma específica para las mujeres, se reproduce en otras esferas de envergadura colectiva con dimensiones sociales trascendentes que como ciclo consolida condiciones de dominación en el tiempo.

228

## **Bibliografía**

Amoros, Celia (Ed.) (2000) Feminismo y filosofía. Editorial Síntesis. Recuperado <http://www.redmovimientos.mx/2016/wp-content/uploads/2016/10/Amor%C3%B3s-C.-Feminismo-y-filosof%C3%ADa.-Editorial-S%C3%ADntesis.compressed.pdf>

Alcañiz, M. & Monteiro, R. (2016) She-austerity. Precariedad y desigualdad laboral de las mujeres en el sur de Europa. *Convergencia* Vol. 23. No. 72, Toluca Sep.-Dic. Recuperado [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-14352016000300039#B88](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352016000300039#B88)

Alvarado, Mariana (2016) Epistemologías feministas latinoamericanas: un cruce en el camino junto a otras, pero no junta a todas. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* Vol. 1, No. 3 julio - septiembre. Quito. Recuperado

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Ecuador/rgn/20161009044331/alvarado-mariana-epistemologias-femeninas.pdf>

Blanch, J. M. (2011) Condiciones laborales y riesgos psicosociales bajo la nueva gestión. Universidad Autónoma de Barcelona. Décimo cuarta Edición Septiembre – Octubre, Recuperado

[https://www.academia.edu/8618328/CONDICIONES\\_DE\\_TRABAJO\\_Y\\_RIESGOS\\_PSICOSOCIALES\\_BAJO\\_LA\\_NUEVA\\_GESTION](https://www.academia.edu/8618328/CONDICIONES_DE_TRABAJO_Y_RIESGOS_PSICOSOCIALES_BAJO_LA_NUEVA_GESTION)

Burawoy, M. (1989) El consentimiento en la producción. Los cambios del proceso productivo en el capitalismo monopolista, Madrid: Centro de Publicaciones, MTSS.

Butler, Judith (2007) El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad. Ediciones Paidós Ibérica S.A. España. Recuperado

[http://www.lauragonzalez.com/TC/El\\_genero\\_en\\_disputa\\_Butler.pdf](http://www.lauragonzalez.com/TC/El_genero_en_disputa_Butler.pdf)

De Beauvoir, Simone (1949) El segundo sexo. Los hechos y los mitos. Recuperado

<https://femyso.files.wordpress.com/2017/01/el-segundo-sexo.pdf>

Facio, Alda (2002) Con los lentes del género se ve otra justicia. El otro derecho, número 28. Julio. ILSA. Bogotá D.C. Colombia. Recuperado

<https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/562cc59475f0864.pdf>

Federici, Silvia (2018) El patriarcado del salario. Críticas feministas al Marxismo. Traficantes de sueños. Recuperado <https://cpalsocial.org/documentos/747.pdf>

Freeman, C. (2001) "Is Local: Global as Feminine: Masculine? Rethinking the Gender of Globalization", Signs. Journal of Women in Culture and Society, vol. 26, núm. 4, verano, pp. 1007-1037

Guadarrama O., Roció (2008) Los significados del mundo femenino en el mundo global. Propuesta para un debate desde el campo de la cultura y las identidades laborales. Estudios sociológicos, Vol. XXVI, núm. 77, mayo agosto, pp. 321 – 342. Recuperado <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59826203>

Hooks, Bell (2017) El feminismo es para todo el mundo. Edición Traficante de Sueños. Recuperado

<https://archive.org/details/2017ElFeminismoEsParaTodoElMundo/page/n7/mode/2up>

Mackinnon, C. (1997) Derecho y Pornografía. Siglo del hombre Editores, Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Santa Fe de Bogotá.

Nueva Sociedad (2011) Trabajo y Género: Un viejo tema, ¿nuevas miradas?. Tema central. Nuso No. 232/Marzo -Abril.

Recuperado <https://nuso.org/articulo/trabajo-y-genero-un-viejo-tema-nuevas-miradas/>

Organización Internacional del Trabajo (2013) Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_233161.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_233161.pdf)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2007) Género, Derechos y Desarrollo Humano. Recuperado [http://americalatinagenera.org/newsite/images/doc\\_473\\_GENERO\\_Y\\_DESARROLLO.pdf](http://americalatinagenera.org/newsite/images/doc_473_GENERO_Y_DESARROLLO.pdf)

Ramos E., Carmen (1997) El concepto de género y su utilidad para el análisis histórico. La Aljaba, segunda época, vol. II. Recuperado <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/aljaba/v02a02ramos.pdf>

Real Academia de la Lengua Española (2020) Recuperado <https://dle.rae.es/g%C3%A9nero>

Scott, Joan W. (1986) El género: Una categoría útil para el análisis histórico. Recuperado [http://fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/de\\_rechos\\_economicos\\_sociales\\_culturales\\_genero/El%20Genero%20Una%20Categoria%20Util%20para%20el%20Analisis%20Historico.pdf](http://fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/de_rechos_economicos_sociales_culturales_genero/El%20Genero%20Una%20Categoria%20Util%20para%20el%20Analisis%20Historico.pdf)

Téllez I., Anastasia (2001) Trabajo y representaciones ideológicas de género. Propuesta para un posicionamiento analítico desde la antropología cultural. Gazeta de Antropología. Recuperado <http://www.gazeta-antropologia.es/?p=3271>

Zerilli, Linda M. G. (2008) El feminismo y el abismo de la libertad. Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A. Recuperado <https://kolectivoporoto.cl/wp-content/uploads/2015/11/Zerilli-Linda-M-G-El-Feminismo-Y-El-Abismo-De-La-Libertad.pdf>



# CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

**TÉCNIFICACIÓN DE LA AGRICULTURA  
FAMILIAR (AF) BASADA EN LA  
APLICACIÓN DE HERRAMIENTAS  
MANUALES COMO MECANISMO DE  
EXPLOTACIÓN DE TIERRAS CON  
VOCACIÓN AGRÍCOLA SEGÚN  
CONDICIONES DE TRATAMIENTO  
ACTUALES EN COLOMBIA**

# Tecnificación de la agricultura familiar (af) basada en la aplicación de herramientas manuales como mecanismo de explotación de tierras con vocación agrícola según condiciones de tratamiento actuales en Colombia

*Luis Fernando Gil Bedoya* <sup>30</sup>

*Germán Leonardo García Monsalve* <sup>31</sup>

*Hugo Alberto González Sánchez* <sup>32</sup>

*Gustavo Jiménez Narváez Ing. Agrónomo* <sup>33</sup>

## **Resumen**

La agricultura familiar (AF) a través de los tiempos se ha constituido como la encargada de suplir la demanda energética alimentaria para la población mundial, ya que los sistemas agroindustriales que generan grandes cantidades de producción agrícola, requieren de la intervención de manera directa o indirecta de esta forma de agricultura. Sin embargo, las técnicas de intervención, producción y/o recolección alimentaria aplicada en la agricultura familiar en función a los herramientas agrícolas manuales; no obedecen en gran medida a las nuevas metodologías de innovación y desarrollo tecnológico que apuntan a incrementar los niveles de productividad, conservar la capacidad agrícola de los suelos, mitigar los impactos de contaminación ambiental, disminuir las cargas y/o condiciones ergonómicas - antropométricas de trabajo asociadas a las labores agrícolas, entre otros aspectos. Se pretende contextualizar la capacidad de explotación de tierras con vocación agrícola en Colombia, basado en algunas proyecciones de aplicación de

232

---

<sup>30</sup> Magíster en Ingeniería Mecánica- Universidad Nacional de Colombia - Grupo de investigación DIMEC. Dirección contacto Cra 64c # 63 - 120 bloque 03 oficina 211, [lfgil@unal.edu.co](mailto:lfgil@unal.edu.co),

<sup>31</sup> PhD en Ciencias de los materiales - Universidad Nacional de Colombia - Grupo de investigación DIMEC Dirección contacto Cra 64c # 63 - 120 bloque 04 oficina 202, [glgarcia@unal.edu.co](mailto:glgarcia@unal.edu.co),

<sup>32</sup> PhD en Ciencias de los materiales - Universidad Nacional de Colombia - Grupo de investigación DIMEC Cra 64c # 63 - 120 bloque 07 oficina 210, [hagonzal@unal.edu.co](mailto:hagonzal@unal.edu.co)

<sup>33</sup> Universidad Nacional de Colombia - Grupo de investigación DIMEC Cra 64c # 63 - 120 bloque 07 oficina 210 [gujimenezna@unal.edu.co](mailto:gujimenezna@unal.edu.co)



herramientas manuales como un mecanismo de tecnificación para la agricultura familiar.

**PALABRAS CLAVES:** Agricultura familiar (AF), herramientas agrícolas manuales, tecnificación de los procesos agrícolas, suelos con vocación agrícola, producción alimentaria.

### **ABSTRACT**

Over time, family farming (AF) has become responsible for supplying food energy demand for the world population, since agro-industrial systems that generate large amounts of agricultural production require the direct or indirect intervention of this form of agriculture. However, the techniques of intervention, production and/or food collection applied in family agriculture based on manual agricultural tools do not largely obey the new methodologies of innovation and technological development that aim to increase productivity levels, conserve the agricultural capacity of soils, mitigate the impacts of environmental pollution, reduce the loads and/or ergonomic-anthropometric working conditions associated with agricultural work, among other aspects. The aim is to contextualize the capacity to exploit land with agricultural vocation in Colombia, based on some projections of the application of manual tools as a technification mechanism for family agriculture.

**KEY WORDS:** Family agriculture (AF), manual agricultural tools, technification of agricultural processes, soils with agricultural vocation, food production.

### **INTRODUCCIÓN**

Es muy común encontrar en la revisión literaria enfocada en la rentabilidad media o total que presentan los sistemas productivos de los variados productos agrícolas que rigen la canasta alimentaria de la población humana, como repercuten los costos asociados a las diferentes fuentes de fuerza u opciones energéticas aplicadas para el tratamiento o explotación de los suelos con vocación agrícola. (Starkey P, 1982) identificó como la producción por hectárea presentaba unos costos de 191 dólares con la aplicación

de la fuerza humana, 107 dólares utilizando bueyes y 152 dólares con el uso del tractor. De la misma manera (Siriweera, 1989) en los resultados evaluados mediante un proceso comparativo de los costos de producción para la población de Sri Lanka Asia en la preparación de los suelos se relacionan unos rubros que ascienden a 430 rupias con la operación del tractor, 330 rupias con el uso de búfalos, 215 asociado a la aplicación de bueyes, mientras que los propietarios de medios de producción que no poseen medios de tracción en las mismas condiciones que los anteriores fueron entre 1360 a 930 rupias. En un estudio previo (Gil L, 2022) logró evidenciar algunas proyecciones idealizadas de la producción agrícola en función de un enfoque práctico donde se asumen magnitudes similares tanto para Latinoamérica como para Colombia respecto a una ponderación de datos recolectados de la capacidad de trabajo entre las hectáreas/ horas trabajadas con el porcentaje de distribución de los métodos de aplicación de fuerza en los sistemas de producción agrícola. ((Herramienta manual, tracción animal y tracción motorizada). La figura 1 representa los porcentajes de distribución idealizada para cada uno de dichos mecanismos, según el estudio.

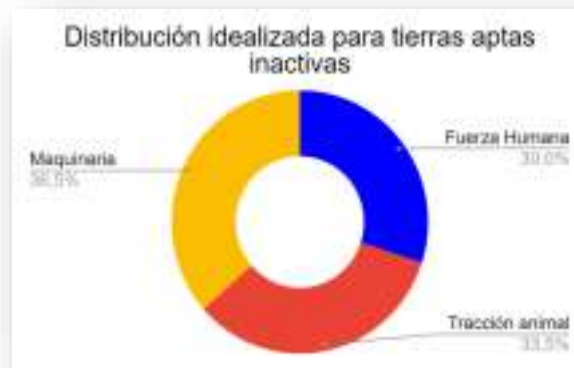


Figura 1. *Distribución de opciones energéticas idealizada para hectáreas agrícolas aptas e inactivas en Colombia (Gil L, 2022)*

Esta distribución pretende equiparar las técnicas de aplicación basada en la implementación de herramientas agrícolas manuales mediante la utilización de la fuerza humana en alrededor de un (30 %) considerando una alta adaptación tanto en los componentes industriales y motorizados de la maquinaria agrícola (36, 5 %) en labores con topografías de alta ladera los cuales son los terrenos principales que se explotan en la Agricultura Familiar del país en mención, además, la incorporación de la tracción animal (33,5 %) considerada en esta idealización por hectáreas agrícolas aptas y que en la actualidad son declaradas como inactivas. De igual manera el rendimiento in situ de las Hectáreas / hora (Gil L, 2022) productoras activas y sus rendimientos estimados con respecto a las tierras agrarias aptas utilizadas (Millones de ha) para las opciones energéticas estudiadas fueron evaluadas(Ver Figura 2).

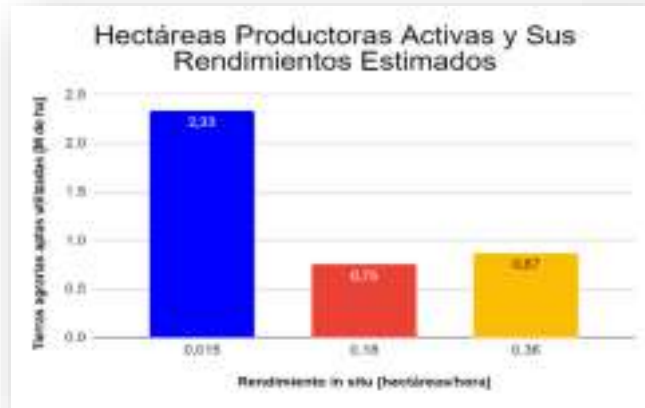


Figura 2. Gráfico de proyección de rendimientos según opción energética de mecanización agrícola para hectáreas agrícolas productivas activas. (Gil L, 2022)

Se puede concluir de la figura 2; (con relación al tratamiento de los suelos productivos representado en una diferencia porcentual del 97 % entre arado manual – tracción animal y 98, 5 % entre arado manual – maquinaria con respecto a la relación rendimiento in situ Vs tierras agrarias aptas utilizadas) la necesidad de tecnificar los procesos de producción agrícola que involucran las herramientas manuales ya que están asociadas al mecanismo de opción energética de alta demanda de aplicación en Colombia (2,33 millones de ha) pero con niveles muy bajos de rendimiento (0,015 ha – hora). Aunque la compra, restitución y/o titulación de tierras asociadas a las políticas públicas gubernamentales apunten a incrementar la capacidad productiva agrícola de la Agricultura Familiar es menester asociar en dichas políticas los mecanismos de tecnificación primordialmente en el desarrollo, diseño, innovación y/o apropiación tecnológica de las herramientas agrícolas manuales, ya que dichos mecanismos suelen constituirse en una de las formas

para disminuir los altos costos de producción que se generan al comparar el tratamiento de los suelos con este tipo de opción energética.

### **Tecnificación de los procesos de producción agrícola (productividad – competitividad)**

La tecnificación de los procesos de producción agrícola en Colombia a nivel industrial como de Agricultura Familiar implica en gran medida romper con los antiguos paradigmas relacionados con las estrategias de productividad y competitividad donde se necesita considerar el uso tecnológico tanto de los bienes y servicios como la plataforma que genere el aumento y penetración de nuevos mercados para alcanzar la solvencia y estabilidad necesaria en las economías crecientes. (Prieto O, 2019) Según algunos autores (Prieto O, 2019), (Ramett W, 2001) el pequeño y mediano agricultor que en su mayoría pertenecen a la Agricultura Familiar requieren desarrollar algunas estrategias que fortalezcan los procesos de producción agrícola, logrando incrementar los indicadores de eficiencia productiva. La figura 3 representa un esquema para conceptualizar las principales áreas que abarcan los mecanismos estratégicos para medir la eficiencia en las técnicas implementadas que garantizar el aumento de los indicadores de productividad y competitividad para el agricultor que pertenece a la Agricultura Familiar donde la conectividad de los territorios basado en las redes y conexiones de transporte, la localización de los recursos cuyos

conceptos primordiales consisten en el estudio de las técnicas de medición para las distancias entre la recolección de insumos – producción – fuentes o focos de mercado manifiestos en los términos de la economía de aglomeración, además, la implementación de las escalas de innovación tecnológica en sus procesos representan los pilares de crecimiento de dichos indicadores. (Prieto O, 2019), (Ramett W, 2001).



Figura 3. Estrategias para la medición de la eficiencia técnica de la productividad y competitividad en los procesos de producción agrícola. Elaboración propia. Fuente: (Prieto O, 2019), (Ramett W, 2001).

Desde el punto de vista práctico los mecanismos para implementar los conceptos del desarrollo de innovación tecnológica que habla la figura 3 en relación con las opciones energéticas (fuerza humana, tracción animal, maquinaria) para el tratamiento de los suelos con vocación agrícola en Colombia vistos anteriormente, requieren de la evaluación de las competencias y

características en el grado de invención que se pretende desarrollar, las cuales se pueden fundamentar como una estrategia de eficiencia en los procesos de producción agrícola con miras de aumentar los niveles de productividad y competitividad de la Agricultura Familiar requeridos para garantizar la seguridad alimentaria de la población, además, de consolidar una economía constante y/o creciente del sector.

### **La innovación tecnológica mecanismo de tecnificación de la producción agrícola para el tratamiento de los suelos asociada a las herramientas agrícolas manuales**

En Colombia a pesar de que existen algunas entidades o ministerios (MADR, 2018) que garantizan el cumplimiento de las leyes que regulan las actividades de los sistemas de innovación agrícola, (ICA, 2018) donde también se fomentan las investigaciones de carácter científico, desarrollo tecnológico y las nuevas metodologías de innovación en los procesos y/o productos para el tratamiento de los suelos con vocación agrícola; son escasos los esfuerzos para establecer las bases de tecnificación de los procesos de mecanización agrícola con la aplicación de las herramientas agrícolas manuales. No se evidencia la construcción de centros de innovación y/o desarrollo de dichas herramientas las cuales en su gran mayoría apalancan el andamiaje del movimiento de los suelos en la agricultura familiar. Según los índices de productividad agrícola a nivel

mundial (SIAT 2018) Colombia se caracteriza por tener enormes rezagos de producción, a pesar de contar con extensas cantidades de hectáreas con vocación agrícola las cuales presentan condiciones topográficas, ambientales y climáticas ideales para la aplicación de diversos y multivariados cultivos tanto de temprano como de tardío rendimiento. Los incrementos en la demanda alimenticia a nivel mundial han catapultado el país como uno de los principales estados con la capacidad agrícola de proveer y/o exportar alimentos que garanticen la seguridad alimentaria de la población, logrando constituirse en uno de los países con altos índices de competitividad y productividad. Sin embargo, los lazos que deben ligar la producción y la tecnificación limitan la realidad de Colombia en el sector agrícola donde es evidente la falta de eficacia práctica del cultivo y la siembra con la finalidad de explotar científica, industrial y/o económicamente las tierras con vocación agrícola del país. (Prieto O, 2019)

240

### **Innovación tecnológica en las herramientas agrícolas manuales**

Las labores cotidianas para el tratamiento de los suelos en la agricultura familiar implican la utilización de las tradicionales herramientas manuales que por su diseño geométrico forman diversidad de surcos los cuales deben garantizar las condiciones ideales en el tratamiento de los suelos, así como de las características físicas típicas de los terrenos. Dentro de las prácticas de surcado, aireado, roturado,



descompactado de los suelos llevados a cabo en la agricultura familiar. La fabricación y diseño de las herramientas manuales obedecen a la necesidad de eliminar las consecuencias producidas por los mecanismos de desgaste, fractura, corrosión, entre otros fenómenos, mas no se desarrollan nuevos conceptos de diseño e ingeniería asociados a los desarrollos de nuevas tecnologías que generen bondades tanto para el tratamiento de los suelos, crecimiento y evolución de los cultivos, productividad y/o competitividad en la recolección, almacenamiento y distribución de las cosechas, así como en el aumento del rendimiento de las labores del agricultor proporcionando confort, versatilidad, estabilidad ergonómica y/o antropométrica, entre otros aspectos. Las validaciones de estas herramientas manuales consideran investigaciones de acción participativa para solucionar focos específicos de alta demanda. (INTA, 2008) Las técnicas de innovación tecnológica asociadas al diseño, fabricación, manufactura, comercialización de las herramientas manuales desde el punto de vista de ingeniería deben de considerar las solicitudes asociadas a la mecanización agrícola de los suelos como son la aplicación de abonos, fertilizantes, cales, enmiendas, intercambio catiónico, actividad microbial, vigor radicular, capacidad para suministrar nutrientes, entre otros aspectos. Desde el punto de vista mecánico se requiere diferenciar la capacidad de resistencia a la falla asociado a los mecanismos de esfuerzos y deformaciones, así como la tasa de desgaste abrasivo,

considerando la resistencia de los materiales, parámetros de construcción geométrica en relación con las simetrías, bordes, filos y biseles que representan las configuraciones de fabricación; no obstante es necesario conocer las características físicas asociadas al peso, densidad, volumen, como también los mecanismos de manufactura que serán aplicados a la hora de realizar la producción y comercialización de estas innovadoras herramientas agrícolas.

## **CONCLUSIÓN**

La tecnificación de los procesos de producción agrícola en Colombia a nivel industrial como de Agricultura Familiar implica en gran medida romper con los antiguos paradigmas relacionados con las estrategias de productividad y competitividad donde se necesita considerar el uso tecnológico tanto de los bienes y servicios como la plataforma que genere el aumento y penetración de nuevos mercados para alcanzar la solvencia y estabilidad necesaria en las economías crecientes.

Las labores cotidianas para el tratamiento de los suelos en la agricultura familiar implican la utilización de las tradicionales herramientas manuales que por su diseño geométrico forman diversidad de surcos los cuales deben garantizar las condiciones ideales en el tratamiento de los suelos, así como de las características físicas típicas de los terrenos.

La fabricación y diseño de las herramientas manuales

obedecen a la necesidad de eliminar las consecuencias producidas por los mecanismos de desgaste, fractura, corrosión, entre otros fenómenos, mas no se desarrollan nuevos conceptos de diseño e ingeniería asociados a los desarrollos de nuevas tecnologías que generen bondades tanto para el tratamiento de los suelos, crecimiento y evolución de los cultivos, productividad y/o competitividad en la recolección, almacenamiento y distribución de las cosechas, así como en el aumento del rendimiento de las labores del agricultor proporcionando confort, versatilidad, estabilidad ergonómica y/o antropométrica, entre otros aspectos

## **REFERENCIAS**

Prieto, O. (2019). La tecnificación como herramienta para incrementar la productividad agropecuaria en Colombia. Proyecto integral de grado en Economía. Bogotá 2019.

Gil L, Gil A, (2022). Una mirada práctica para proyectar la mecanización agrícola y opciones energéticas aplicadas a la explotación productiva de la agricultura familiar (af) en aras de mitigar los altos índices de desigualdad y pobreza en Colombia. Revista Congreso de la República de Colombia. 2022

RAMMET, W. (2001) Tecnificación y práctica técnica: relaciones que constituyen la tecnología. En: la tecnología: sus formas y las diferencias de los medios: Hacia una teoría social pragmática de la tecnificación. 2001, N° 80. P. 10

COLOMBIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. Funciones. Misión y visión. 2018.

COLOMBIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. Normativa-Leyes. 2018.

COLOMBIA. INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO. Funciones. 2018. Misión y visión. 2018.

CENTRO INTERNACIONAL DE AGRICULTURA TROPICAL. (2018) Nutrición y seguridad alimentaria, mejores negocios y forjando resiliencia. 2018

INTA, (2008). Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. (2008). Validando herramientas manuales para la agricultura familiar.



# RECINTO PLENARIA SENADO

**ESTRATEGIA DEL CÍRCULO  
HERMENÉUTICO Y ALTERIDAD  
COMPARTIDA EN EL DEBATE DE LA  
REFORMA A LA SALUD EN COLOMBIA**

# Estrategia del círculo hermenéutico y alteridad compartida en el debate de la reforma a la salud en Colombia

Jorge Antonio Herrera Llamas. Ph. D<sup>34</sup>

## Resumen

Se analiza la polarización ideológica que está permeando la actividad legislativa en Colombia y que está conduciendo a un desgaste innecesario y una especie de deseconomía de escala en la actividad legislativa. En efecto, los debates se centran en un juego de suma cero, con la convicción que de cada legislatura deben salir ganadores y perdedores. En estas circunstancias, se avivan sentimientos partidistas de intolerancia a las diferencias y se ahonda la crisis de solidaridad en la sociedad colombiana. Por tanto, las salas de debates del Congreso de la República, centro de la democracia, se convierten inexorablemente en un *no-lugar de encuentro* de las ideas que converjan en el bienestar social como premisa primordial. Se utiliza el método analítico, apoyado en la deconstrucción y análisis de las variables en estudio, buscando sistemáticamente facilitar los debates, basado en determinar un círculo hermenéutico y una alteridad compartida para cada proyecto de ley, especialmente aquellas iniciativas que, como la salud, afectan derechos fundamentales de la población. En síntesis, se busca generar al máximo una sinergia entre las actividades heurísticas y la visión hermenéutica, que independientemente de ideologías, sentimientos grupales y otros atributos contextuales ineludibles, conduzcan a consensos sobre lo fundamental de cada iniciativa.

**Palabras clave:** Alteridad, bien común, círculo Hermenéutico, derecho fundamental, reforma a la salud.

## Abstract

It analyzes the ideological polarization that is permeating legislative activity in Colombia and that leads to unnecessary wear and tear and a kind of deseconomy of scale in legislative

---

<sup>34</sup> Doctor en Ciencias de la Educación, Máster en desarrollo Económico para América Latina, Especialista en Planeación para el Desarrollo, Economista, Docente Universidad de Cartagena, Docente Universidad de San Buenaventura, [jherreal@unicartagena.edu.co](mailto:jherreal@unicartagena.edu.co), [jherrera@usbctg.edu.co](mailto:jherrera@usbctg.edu.co)

activity. Indeed, the debates focus on a zero-sum game, assuming that from each legislature winners and losers must emerge. In these circumstances, partisan feelings of intolerance to differences are revived and the crisis of solidarity in Colombian society is deepened. Therefore, the debates rooms of the Congress of the Republic, the center of democracy, become inexorably a non-meeting place for ideas that converge on social welfare as the primary premise. It uses the analytical method supported by the deconstruction and analysis of the variables under study, seeking systematically to facilitate the debates, based on determining a hermeneutic circle and a shared alterity for each bill, especially those initiatives that, like health, affect fundamental rights of the population. In short, the aim is to maximize the synergy between heuristic activities and the hermeneutic vision, which, regardless of ideologies, group feelings and other contextual attributes ineluctable, will lead to consensus on the fundamentals of each initiative.

**Keywords:** Otherness, common benefit, hermeneutic circle, fundamental right, healthcare reform

## **Del juego de Suma Cero a la Alteridad Compartida**

247

**E**n estos momentos cruciales de agitación política, económica e ideológica en la sociedad colombiana, cobra fuerza la moral política de solidaridad que Michel J. Sandel (2020) pone como condición *sine qua non* para hacer que todos los ciudadanos sientan que participan de un proyecto común. De esta manera, se eliminará el estereotipo individualista, que una sociedad meritocrática ha sentenciado entre ganadores y perdedores. La vulnerabilidad de la población, en medio de la ruptura de los lazos de cohesión social y solidaridad se acrecienta en un escenario político matizado de antagonismos irreconciliables (Cunha, 2022) .



De la tiranía de los controles de Friedman (1980) el mundo ha dado el salto a la tiranía de los mercados. En efecto, sin importar la ideología, la lógica del mercado ha engendrado el espíritu de rivalidad e individualismo exasperado, que se aviva por el afán de ocupar un lugar de privilegio a costa de los demás. Por consiguiente, el renacer de la dignidad humana implica reconfigurar el imaginario colectivo, que mantiene a la población en una pseudo batalla de *suma cero* con un elenco de ganadores y perdedores claramente preestablecidos. El ejercicio de alteridad o pensarse en las razones del oponente e intersubjetividad, facilitará el entendimiento de sus posiciones y propiciará un ambiente de consenso, sin que esto implique eliminar las diferencias de credo, ideología, convicciones políticas individuales y de bancada. (Butierrez, 2022); (Parra, 2019).

248

Es reprochable e irracional caer en el inútil debate bizantino de derecha e izquierda, lo público o lo privado, bien público o común, mientras las cifras de la Organización Mundial de la Salud muestran que en el mundo cada dos minutos muere una mujer por complicaciones en el embarazo o en el momento del parto (WHO, 2023).

Si es reprochable e inoportuno el concierto de los contrarios, igualmente es reprochable la aparición mediadora de ideas que lejos de presentar posturas reconciliadoras, buscan recoger frutos del descontento que genera tal situación. Así, mimetizados engrosan la

lista de nuevos combatientes, que participa en el sorteo de la sociedad. (Encinas, 2020). En este sentido, los debates se apartan de lo fundamental, para centrarse irremediablemente en las eternas diadas antagónicas, que postergan la solución de las necesidades sociales, puesto que lo importante es exhibir la usanza retórica que las caracteriza como excluyentes (Bobbio, 1996).

En un Estado social de derecho, la acción democrática, si bien no resuelve el antagonismo ideológico, debe buscar un punto de encuentro político, privilegiando el bienestar general. Por tanto, en materia de salud el debate debe blindarse de ideologías de cualquier tipología sin caer en posturas ambidiestras que en muchos casos están cargadas de eufemismos políticos (Barranco Flores, 2017).

249

## **La Salud como Derecho Fundamental**

Para la Organización Mundial de la Salud (2014) “*La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades*” (p. 7). Esto implica que el Estado debe garantizar este nivel de vida deseado, tanto individual como social.

La regulación estatal debe existir en todo momento y la delegación a los entes privados en ningún caso debe entenderse como someter a la lógica mercantil un servicio que ostenta la categoría de *servicio fundamental*

(Herrera et al., 2016). En consecuencia, la valoración de las variables cuantitativas y cualitativas debe conducir a que lo importante es garantizar su prestación con altos niveles de calidad inherente al carácter de servicio público. Así mismo, es un reduccionismo exasperado pretender que el carácter de un bien signifique que solo lo pueda prestar el Estado cargado de problemas fiscales, burocráticos e ineficiencias. Lo anterior conduce a la importancia de definir diáfananamente una asociación público-privada, que de manera sinérgica garantice el servicio con la máxima calidad posible y que al mismo tiempo no vulnere la libertad de los usuarios de seleccionar su entidad ya sea promotora o prestadora de los servicios de salud en todas sus dimensiones.

250

El mercado de los servicios de salud presenta fallas relacionadas con la eficacia en la asignación de los recursos, lo que indica que por sí solo no puede generar eficiencia ni equidad. Sus características asociadas a la desigual información entre los agentes que participan en su prestación y consumo, al igual que los *riegos morales y selección adversa* incurrida por cualquiera de los participantes, hacen necesaria la intervención oportuna del Estado para regularlo.

Basta analizar los preceptos legales, morales y éticos que sustentan la prestación de los servicios de la salud para comprender que el debate no está en lo ideológico de su prestador sino en el resultado como garantía del derecho inalienable que en esta materia le asiste a la

población. Así, el Artículo 2 de la Ley 1751 de 2015 plantea:

*Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud.* El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. (p.1).

Igualmente, de conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos esenciales, su prestación se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.

En síntesis, la lógica hermenéutica indica que lo que se debe rescatar es la noción de bien fundamental implícita en los servicios de salud, como parámetro de comprensión, e interpretación que facilita la planeación eficiente en el diseño de la política sanitaria. Como lo plantea Martin Heidegger (1991) en su tratado sobre el Ser y Tiempo al referirse a la naturaleza de una cosa, fenómeno u objeto:

Si la pregunta por el ser debe ser planteada explícitamente y llevada a cabo de tal manera que sea del todo transparente para sí misma, una elaboración de esta pregunta exigirá, según las aclaraciones hechas anteriormente, la explicación del modo de dirigir la vista hacia el ser, de comprender y captar conceptualmente su sentido, la preparación de la posibilidad de la

correcta elección del ente ejemplar y la elaboración de la genuina forma de acceso a este ente. (p.17).

En concreto, los atributos de servicio público, derecho fundamental y bien común no entran en conflicto. Así, atendiendo la intencionalidad teleológica de la prestación del servicio de salud, las decisiones de los agentes involucrados en su administración y ejecución, como derecho fundamental, no pueden estar sustentadas en la racionalidad económica, dado que primaría la visión y lógica consecuencialista sobre cualquier otro precepto ético (Ruiz-Bravo et al., 2009).

Así es como, en esta racionalidad economicista, los resultados legitiman las actuaciones que los provocaron, pero tampoco la discusión debe llenarse de eufemismos bioéticos, que se enmarcan más en antagonismo ideológico entre lo público y lo privado, que lejos de aportar nuevas ideas a la temática en cuestión nos devuelven a discusiones añejas.

La norma estatutaria de los servicios de salud enmarcada en la Ley 1751 del 2015 en su artículo 2 indica que la naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud así: “Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud” En consecuencia. Lo que se busca es el máximo nivel de satisfacción al ser un derecho fundamental.

Así las cosas, haciendo una escala jerárquica y vinculante de la normatividad vigente en esta materia se tiene que:

1.El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos plantea que: "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios".

2.El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que: "**La salud es un derecho humano fundamental** e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente".

3.El artículo 49 de la Constitución Política manda que: La atención de la salud y el saneamiento ambiental son **servicios públicos** a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

4.La Ley estatutaria de los servicios de salud en Colombia o Ley 1751 del 2015 en su artículo 10. Plantea: Objeto. La presente ley tiene por objeto

garantizar el **derecho fundamental** a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección.

Consecuencialmente, la discusión no debe centrarse en categorizar a la salud con uno u otro concepto de momento, el modismo de llamar a la salud como un bien común en realidad es un reconocimiento a que en él existe rivalidad y que por lo tanto puede escasear; esto surgió con la experiencia de la pandemia que aún sigue causando problemas a los sistemas de salud para enfrentarla.

### **Análisis Hermenéutico**

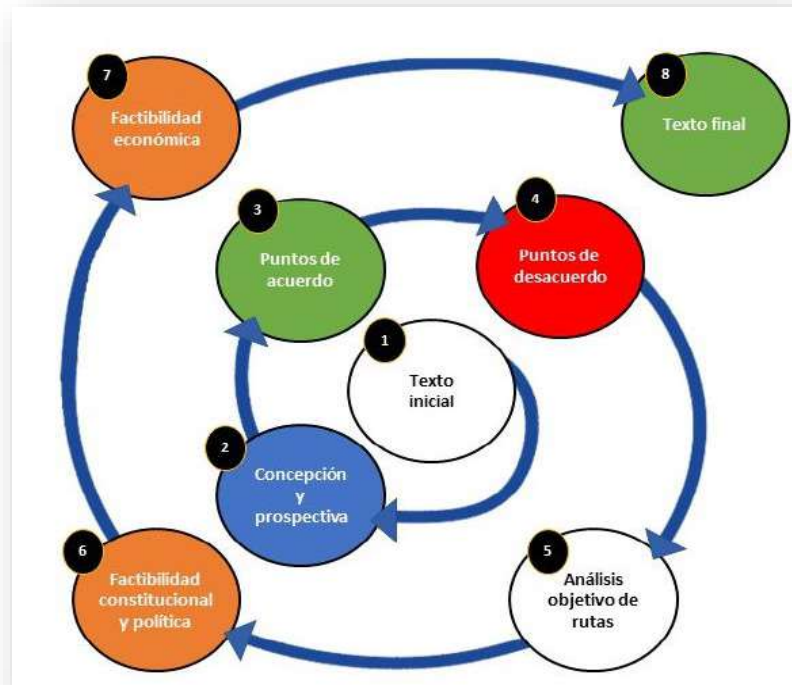
Para la Real Academia Española: “hermenéutica es la teoría de la interpretación de los textos”. Para Gadamer la función principal de la hermenéutica es clarificar el prodigio de la comprensión. Este postulado es muy importante si hacemos lectura del escenario político colombiano, que parece estar en una interminable lluvia de ideas que dependiendo del partido del interlocutor están prediseñadas para no buscar caminos de confluencia. Además, la práctica hermenéutica agrega un mayor valor político al tener el objetivo de propiciar acuerdos que siempre tendrá como finalidad el bienestar de la población atendiendo al contexto económico, político y social (Gadamer, 1998).

La idea del círculo hermenéutico y alteridad que se propone como estrategia de debate, busca generar sinergias que eliminen cíclicamente los aspectos de desencuentros. Asimismo, se van retroalimentando los conceptos a medida que se consolidan los acuerdos en cada giro hermenéutico producto de la función dialógica, que debe prevalecer en la discusión de todos los aspectos que afectan la vida en sociedad. El actuar hermenéutico implica contextualizar el tema en discusión para así poder interpretarlo de la mejor manera posible, eliminando los prejuicios que entorpezcan el debate.

Es importante anotar, que la aplicación de este círculo es tanto para la preparación de la discusión y coordinación de sus decisiones y posturas en la bancada respectiva, como en el debate propiamente dicho del quehacer legislativo en comisión o en plenaria. Todo lo anterior, atendiendo lo ordenado en los estatutos del partido o movimiento político y el Reglamento del Congreso contenido en la Ley 5ta, 1992. Lo anterior, es pertinente con el artículo 263 de la Ley 974 de 2005 que expresa el Compromiso y responsabilidad de los congresistas de actuar en bancada, pero siempre en busca de la justicia y el bien común. Igualmente, el círculo hermenéutico como estrategia, parte de la visión prospectiva del congresista o de la bancada y la compara con el texto propuesto buscando puntos de encuentros y racionalizar el tiempo en las intervenciones llegando a la suficiente ilustración (Figura.1).



**Figura 1. Circulo Hermenéutico del Debate Legislativo.**



Fuente: elaboración propia con base a conceptos de Gadamer, H.-G. (1998).

## **Hermenéutica del Debate a la Reforma de la Salud en Colombia**

Se parte de la convicción de que esta técnica no está diseñada para avivar la lucha de los contrarios sino para buscar puntos de encuentro que desemboquen en el bienestar de la población sin que esto implique concesiones desmedidas o irracionales. No se espere como externalidad la derrota de un sector en el juego de suma cero. La siguiente es una dinámica para el debate:

**1. Texto inicial:** es el punto inicial del círculo hermenéutico. Dada la condición de proyecto de ley la idea de una lectura inteligente es prestar mucha

atención en su estructura delimitándola en lo descriptivo, expositivo y argumentativo, buscando descubrir incongruencia en el texto. Aquí inicia el ejercicio de alteridad para pensar como si fueras el interlocutor (el otro) descubrir intencionalidades ocultas. Para el caso de la Reforma a la salud tomada como ejemplo, sería centrarse en lo que el gobierno resalta como pilares de su propuesta: 1. Administración pública de los recursos públicos, 2. Atención primaria, 3. Régimen Laboral Especial para los trabajadores de la salud, 4. Elementos determinantes de la salud. 5. Sistema Público de Información con acceso universal a toda la población.

**2. Concepción y prospectiva:** aquí debe plasmarse el concepto sobre la salud y su administración, que el congresista a iniciativa propia o en consenso de la bancada tiene por convicción. Atendiendo al contexto social, económico y político nacional e internacional. Ejemplo de esto sería defender la salud como derecho fundamental y su administración mixta entre lo público y privado sin exponerla a racionalidad mercantil.

**3. Puntos de acuerdos:** el ejercicio consiste en comparar el proyecto de ley con la concepción y prospectiva que se tiene del servicio de salud, para encontrar aspectos que independientemente de la forma, al final conducen a los mismos resultados sin poner en riesgo el Estado de derecho. En efecto, es

importante anotar que el ejercicio de alteridad conduce a debelar, mediante los resultados, la intencionalidad del interlocutor. Un ejemplo sería explorar las verdaderas intencionalidades de la creación de los Centros de Atención Primaria (CAP) en la magnitud que propone el proyecto.

**4. Puntos de desacuerdos:** aquí se reanuda el círculo, en esta fase se relacionan los antagonismos ideológicos, dogmáticos o funcionales que entorpecen los acuerdos.

**5. Análisis objetivo de rutas:** aquí se trata de marcar caminos de confluencia de las ideas poniendo como parámetro o estándar el objetivo fundamental, donde todas las partes convergen. El destino común facilitará entrar en acuerdo sobre la ruta para lograrlo con eficiencia y eficacia.

**6. Factibilidad constitucional y política:** la primacía de los postulados constitucionales garantizará que la reforma al sistema de salud no sea declarada inexecutable, aspecto este que será un desgaste innecesario para el país.

**7. Factibilidad económica:** en economía se presta mucha atención a las fronteras de posibilidades de producción que marca límites hasta donde se puede llegar dentro de un pragmatismo económico; por tanto, un ejercicio serio de tiempo y recursos

económicos disponibles y alcanzables pondrá fin a este punto del círculo hermenéutico.

**8.Texto final:** Es el resultado del acercamiento de diferentes ideologías que al unir sus esfuerzos eliminaron los inamovibles ilógicos cumpliendo con la función principal de servir a la población. Este en el tiempo será inicio de otro círculo, de hecho, tendrá aspectos transitorios que van aclimatándose al contexto de la actual dinámica social y económica.

## **Conclusiones**

En reiteradas ocasiones la historia ha demostrado que los extremos destruyen la cohesión social, el imperio de los mercados o el imperio de los controles por parte del Estado constituyen uno de los actos inútiles que el hombre comete recurrentemente. En efecto, este fenómeno de ideologías, concebidas como excluyentes entre sí, alimentan el espíritu individualista y de rivalidad. No se trata de desconocer aspectos contextuales, prejuicios y visiones políticas diversa que inevitablemente harán parte del debate. Es preciso, promover en el seno de las corporaciones legislativas dinámicas, que acerquen esos polos opuestos y que, de la lucha por el poder, se pase a la alianza por el bienestar social.

La reforma de la salud, y las diversas iniciativas, que tienen origen en el gobierno nacional y su carga

ideológica subyacentes, requieren de debates que garanticen la unidad nacional y el Estado social de derecho.

El círculo hermenéutico, como forma de interpretación y de acuerdo entre las partes constituye una herramienta de planeación, donde cada congresista ejercita su capacidad de alteridad, para identificar qué valores e ideales animan a los interlocutores. Se trata de eliminar al máximo la ecuación personal, que, en muchas ocasiones, están cargadas de prejuicios entorpeciendo el accionar de los cuerpos colegiados. Este artículo forja esa discusión necesaria y propicia nuevas investigaciones, que acrecienten de sentimiento patrio y unidad el debate legislativo.

260

En síntesis, el punto de partida es el disenso lógico, dialectico y fructífero, pero la meta o llegada es el consenso dialógico, ético y trascendente.

### **Referencias Bibliográficas**

Barranco Flores, N. (2017). El eufemismo léxico del discurso político y sus efectos cognitivos. *Logos: Revista de Lingüística, Filosofía y Literatura*, 27(1), 15–30. <https://doi.org/10.15443/rl2702>.

Bobbio, N. (1996). *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política* (octava). Taurus.

Butierrez, L. F. (2022). La perspectiva política de Byung-Chul Han y su comprensión de la alteridad. *Política y Sociedad*, 59(1). <https://doi.org/10.5209/poso.75866>.

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 49 de julio de 1991 (Colombia).

Cunha, J. R. (2022). DEMOCRACIA AGONÍSTICA POR OPOSIÇÃO AO NARCISISMO POLÍTICO: CONTRA O ÓDIO COMO FORMA DE FAZER POLÍTICA. *Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)*, 20(33). <https://doi.org/10.12662/2447-6641oj.v20i33.p83-102.2022>

Encinas, E. (2020). La Tiranía De Los Derechos Funda Mentales. *REVISTA PROCESOS DE MERCADO*, 95–142. <https://doi.org/10.52195/PM.V17I1.9>.

Friedman, M. (1980). Libertad de Elegir (Free to choose). In *Biblioteca de Economía* (Vol. 6). [https://caftabusiness.com/forumeconomicus/docs/Libertad\\_de\\_Elegir\\_-\\_Milton\\_y\\_Rose\\_Friedman.pdf](https://caftabusiness.com/forumeconomicus/docs/Libertad_de_Elegir_-_Milton_y_Rose_Friedman.pdf).

Gadamer, H.-G. (1998). *Verdad y Método II*. Ediciones Sígueme. S. A.

Heidegger, M. (1991). Ser y tiempo. In *Estudios de Filosofía* (Issue 2). <https://doi.org/10.18800/estudiosdefilosofia.199101.008>.

Herrera Llamas, J. A., García Alarcón, R. H., & Herrera Aguilar, K. (2016). La encrucijada bioética del sistema de salud colombiano: entre el libre mercado y la regulación estatal. *Revista de Bioética y Derecho*, 36, 67–84. <https://doi.org/10.1344/rbd2016.36.15377>.

Ley 5ta de 1992: Reglamento del Congreso, (1992). <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/normatividad/ley-5ta-reglamento?highlight=WyJsZXkiLCInbGV5IiwNXXRhliwiZGUiLCInZGUiLDE5OTIsInJlZ2xhbWVudG8iLCJkZWwiLCInZGVsIiwuY29uZ3Jlc28iLCInY29uZ3Jlc28iLCJsZXkgNXXRhliwibGV5IDV0YSBkZSIsIjV0YSBkZSIsIjV0YSBkZSA>.

Ley 974 de 2005, “por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecúa el reglamento de Congreso al Régimen de Bancadas,” 2005 21 (2005).

Ley Estatutaria 1751 de 2015, Pub. L. No. 1751, Senado (2015). [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1751\\_2015.html?q=Ley+1751](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1751_2015.html?q=Ley+1751).

OMS. (2014). *DOCUMENTOS BÁSICOS*.  
<https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf?ua=1#page=7>.

Parra Herrera, E. L. (2019). Representaciones y narraciones formativas de la alteridad. La subjetividad política como escenario de relación y conflicto. *Análisis*, 51(95 (J1-Di)).  
<https://doi.org/10.15332/21459169.4756>.

Ruiz-Bravo, P., Patrón, P., & Quintanilla, P. (2009). Consecuencialismo ético, desarrollo y etnocentrismo. *Desarrollo Humano y Libertades: Una Aproximación Interdisciplinaria*.  
<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/189351>.

Sandel, M. (2020). *La tiranía del mérito* (Primera ed). Nomos, S.A.

WHO. (2023). Trends in Maternal Mortality (2000 to 2017): estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, World Bank Group and the United Nations Population Division. In *The Lancet* (Vol. 390).  
<https://www.who.int/publications/i/item/9789240068759>.



# CAPITOLIO NACIONAL



**POSNUEVA GESTIÓN PÚBLICA (PNGP), UN  
PARADIGMA PARA LA GOBERNABILIDAD  
DESDE LOS TERRITORIOS**

# Posnueva Gestión Pública (PNGP), un paradigma para la gobernabilidad desde los territorios

Camilo Estiven Coral Carlos<sup>35</sup>

## Resumen

El presente ensayo pretende demostrar que la Posnueva Gestión Pública PNGP se posiciona como un paradigma nuevo en las teorías de la administración, que permitirá hacer más eficiente, participativo y con un control ciudadano más amplio que permita evitar la corrupción y fortalecer a las instituciones, para este fin, realiza una exposición breve de los elementos coyunturales en materia económica, social y política, sumados a los cambios estructurales permitirán entrever cómo se impulsó la transición de modelo y cuáles son las necesidades que impulsan la propuesta de un modelo que trascienda las controversias actuales. De este modo, el texto abordará diferentes referentes teóricos que permitirán la construcción de un compendio que pretende abordar la construcción de los supuestos de la PNGP desde diferentes ópticas, incorporando los elementos que surgen en medio de la revisión bibliográfica.

Se puede denominar como PNGP al conjunto de doctrinas administrativas que rompen con el modelo de la Nueva Gestión Pública NGP y el modelo Burocrático, planteando un escenario que combine ambos paradigmas en torno a recuperar lo estatal, por ende, responde al nuevo

---

<sup>35</sup> Abogado Universidad Libre de Cali, estudiante Estudios Políticos y Resolución de Conflictos Universidad del Valle, estudiante de Administración Pública Territorial ESAP- Valle, correo: camilocoral@hotmail.com

institucionalismo económico como primera base intelectual de la NGP además de la administración científica, evidenciando la necesidad de trasladar de clientes a ciudadanos, recuperar la democratización de la democracia, junto a potenciar la participación ciudadana como elementos que refuerzan las prácticas de answerability y accountability en torno a una construcción participativa en refuerzo de lo público.

### **Palabras Clave:**

Nueva Gestión Pública, Postnueva Gestión Pública, Gobernabilidad, Dignidad Humana.

### **Abstract**

This essay aims to demonstrate that the Post-New Public Management PNGP is positioned as a new paradigm in the theories of administration, which will make it more efficient, participatory and with a broader citizen control that will prevent corruption and strengthen institutions, for this purpose, makes a brief presentation of the conjunctural elements in economic, social and political matters, added to the structural changes will allow to glimpse how the transition model was promoted and what are the needs that drive the proposal of a model that transcends the current controversies. Thus, the text will address different theoretical references that will allow the construction of a compendium that aims to address the construction of the PNGP assumptions from different points of view, incorporating the elements that emerge in the midst of the literature review.

The PNGP can be called the set of administrative doctrines that break with the New Public Management model NGP and the Bureaucratic model, proposing a scenario that

combines both paradigms around the recovery of the state, therefore, it responds to the new economic institutionalism as the first intellectual basis of the NGP in addition to scientific administration, evidencing the need to move from clients to citizens, recover the democratization of democracy, along with enhancing citizen participation as elements that reinforce the practices of answerability and accountability around a participatory construction in reinforcement of the public.

### **Keywords**

New Public Management, Post-New Public Management, Governance, Human Dignity

## **Las asociaciones entre seres humanos como materialización de la dimensión ideal**

266

**D**esde el inicio de las asociaciones entre humanos se han priorizado distintos intereses que se materializan desde las estructuras mentales a las físicas por medio de los diferentes acuerdos para el poder (o contratos sociales), que contemplan elementos esenciales como seguridad, paz, propiedad privada, entre otros, por medio éstos se han levantado civilizaciones y algunas otras han perecido dejando múltiples enseñanzas que moldearon el pensamiento hasta nuestros días. De esta forma, la humanidad ha aprendido a ligar experiencias y conceptos desde el devenir histórico, en lo que Deleuze y Guattari (1973) denominaron como rizomas, que se construyen como redes de pensamiento en diferentes niveles y con

distintas conexiones, representando la complejidad del relacionamiento de las ideas humanas.

Por lo anterior, la constante evolución de las sociedades lleva al planteamiento de nuevas metas civilizatorias, en este caso, se consolida el tránsito desde la sociedad que tiene por finalidad la seguridad, al estilo Hobbesiano, hacia la sociedad que busca el bienestar general, al estilo de Amartya Sen, en torno a mantener su legitimidad a lo largo del tiempo, incluyendo en el debate la noción de desarrollo como el interés principal, a partir del cual, se realiza la clasificación de los países del mundo pos segunda guerra mundial, del mismo modo, los modelos de administración del Estado también se han transformado de acuerdo a las necesidades de la sociedad. La génesis de la Nueva Gestión Pública (NGP) se ubica en los años setenta y ochenta impulsadas por la crisis petrolera; la reestructuración de las economías; las formas organizativas y productivas de las empresas, que pasan de un patrón de producción centralizado característico del modelo fordista hacia un modelo deslocalizado y descentralizado; los efectos de la globalización económica y la crisis de los modelos keynesianos de Estado; a su vez, como enuncia Arboleda (2008), los cambios que impulsaron hacia el Estado neoliberal también se relacionan con la crisis fiscal de los años ochenta asociada a la crisis de la deuda externa, el aumento de la pobreza, la violencia y la desigualdad, la problemática medioambiental, sumados a la necesidad

por incorporar nuevos conocimientos económicos y la experiencia económica mundial.

Estos elementos permiten la transición hacia el modelo que propone la reducción del Estado y propician el desmonte del Estado desarrollista cepalino, por lo cual, el modelo de administración burocrática entra en crisis y genera una transformación en las doctrinas administrativas sobre las cuales se estructuran las organizaciones públicas, de este modo, buscan readaptarse por medio de la flexibilidad, tercerización de funciones y producción deslocalizada de bienes públicos. Del mismo modo, se transforma la idea de que la demanda social debía ser gestionada únicamente por las entidades públicas y se da paso a la gestión de lo público por parte de actores no estatales como las empresas comerciales, las organizaciones no gubernamentales y demás actores de carácter privado. De este modo, nace el paradigma de la NGP como el conjunto de doctrinas administrativas que rompen con el modelo burocrático, por ende, su denominación de modelo post burocrático, de acuerdo con Cejudo (2011), el modelo de la NGP se refiere al conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos con el fin de mejorar los resultados de la acción gubernativa.

## **Nueva Gestión Pública**

Basados en lo anterior, López (1996) enfatiza que en el análisis puesto por la nueva gestión pública (al menos la Norteamericana) en la incorporación de herramientas desde la gestión de la empresa privada hace referencia a la tendencia por crear condiciones similares al funcionamiento de los mercados en el ámbito público, que una vez liberados del gran Estado hacia un espacio más pequeño y con un papel de gestor dentro de la gran estructura del neoliberalismo, se concentra ahora en mecánica modernizadora de las cinco R: reestructuración, como el proceso que elimina todo aquello que no contribuye a aportar valor al servicio o producto, una vez identificadas las metas y prioridades del gobierno; reingeniería, como el concepto de empezar de nuevo orientados hacia los procesos donde se busque la eficiencia “trabajando mejor” con “menos costo”; reinención, que llama a la creación de una nueva cultura y espíritu empresariales para la inducción de mecanismos de mercado y pensamiento estratégico en el sector público que tome los incentivos del mercado y la nueva cultura del cliente-ciudadano, buscando mejores servicios públicos; realineación, sobre las estrategias de mercado y las tácticas tendientes a su cumplimiento en medio de una nueva asignación de responsabilidades; por último la reconceptualización, que apunta al desarrollo en el sector público de una nueva forma de pensar la

gerencia, promoviendo organizaciones con capacidad adaptativa y de gestión del conocimiento.

En este sentido, se generan reformas organizacionales que buscan adaptar los patrones de flexibilidad, tercerización de funciones y deslocalización en la producción de bienes públicos, además de las doctrinas de la gerencia del servicio, que configuran nuevos tipos de organizaciones públicas emergentes: entidades flexibles y en red. Sobre las organizaciones flexibles, las burocracias anteriormente rígidas y en control de todos los procesos de lo público se tornan más como gestores en los procesos de asociación entre los actores públicos y privados, siendo sus labores principales el control sobre la gestión basada en la responsabilidad, desempeño y ejecución de los servicios contratados, se busca la eficiencia seleccionando al mejor proveedor con la tendencia de subcontratar lo máximo posible con actores no estatales para la prestación de servicios.

270

## **Reformas en América Latina**

Por lo anterior y siguiendo a Medellín (1994), en términos de América Latina, se presenta un proceso de reestructuración orgánica del Estado que pasa por tres procesos fundamentales: la democratización de los regímenes políticos, que hace referencia a la nueva característica del ciudadano, ahora consumidor del gobierno, que aumenta su capacidad para participar en



la política, de la mano de la descentralización administrativa que permite a las nuevas localidades redefinir los ejes para la participación. El segundo proceso, la transformación del cuerpo del Estado, que implica la autonomía de algunas unidades operativas buscando la simplicidad de las estructuras y de los procedimientos, basados en la reestructuración de las organizaciones públicas a partir de la experiencia de las organizaciones privadas, dando nacimiento a procesos de desconcentración y delegación que permiten deslocalizar un Estado anteriormente concentrado en un único punto.

Como tercer proceso, la universalización de las políticas macroeconómicas que buscó homogeneizar las reglas de juego entre el mercado local y el mercado mundial, de modo tal que las políticas macro de los países se debían acomodar a los movimientos de los grandes mercados para poder integrarse a dicho ámbito impulsado por la globalización económica. Los tres procesos enunciados pueden complementarse con lo que Basabe (2007) menciona como el resurgimiento de las instituciones, que permiten ver al nuevo institucionalismo como una respuesta a las teorías de la elección racional imperantes en el modelo burocrático weberiano, por lo cual, el análisis de los comportamientos individuales y las preferencias de las personas se analizan mejor bajo los marcos institucionales donde actúan. Este cambio de ópticas analíticas y de racionalidad también impactaría en la forma en que las organizaciones dentro de la nueva

gerencia pública conciben el desarrollo de sus propias dinámicas organizacionales y la forma en que pueden entender éstas la prestación de servicios.

La reforma gerencial, siguiendo a Bresser (2001) se compone de la descentralización y la accountability social como partes integrantes pero diferentes de la misma, es decir, la reforma que necesariamente incorpora la nueva gestión pública abarca mucho más que ambos factores, destacando que la accountability también puede presentarse en cuanto al control por contratos de gestión y resultados, además de la competencia controlada. De modo tal que, en los casos donde los procesos de accountability social, que incluyen también la answerability, no se han desarrollado plenamente, lo cual no quiere decir que no se hayan presentado reformas tendientes hacia la nueva gestión pública, por ejemplo, en el caso de Colombia se han presentado reformas tendientes a la nueva gerencia pública desde la transformación del paradigma con la constitución de 1991.

Los procesos en el ámbito político, económico y social que permitieron el tránsito desde el modelo burocrático weberiano hacia la nueva gerencia pública ubican al Estado en un nuevo papel menos concentrado y centralizado, para pasar a la descentralización, la desconcentración y la delegación en la prestación de servicios y la provisión de bienes de la mano de las empresas privadas en un ámbito que implica la transformación del mismo hacia un gestor de las

relaciones público- privadas, además de convertirse en quien adapta las reglas de juego locales para su articulación al mercado mundial. Desde la economía, se transita hacia la liberalización de principios del siglo XX en un nuevo proyecto denominado neoliberalismo, que pone énfasis en los valores de la libertad individual y la democracia liberal de corte participativa que crea nuevos escenarios para la ampliación de la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, además del rol de los mercados en las decisiones políticas. Desde las sociedades cada vez más complejas, las demandas públicas cada vez se cubrían de forma menos efectiva mientras éstas solo crecían, de modo tal que una sociedad más compleja y también más exigente en cuanto a participación requería reformas tendientes a resolver los problemas de legitimidad del Estado que podrían emerger.

273

### **Procesos de desarrollo territorial a partir de la descentralización de 1991 en Colombia**

En Colombia, la NGP es relativamente nueva, las reformas gerenciales parten de la Constitución de 1991, que inició un nuevo capítulo enfocado en la modernización de la administración pública, desde este escenario se incluyeron leyes como la 909 de 2004, que regula la carrera administrativa, la modernización de las entidades públicas a partir de la ley 1441 de 2011, que introduce el concepto de buen gobierno y la incorporación de mecanismos para la participación

ciudadana en el control de lo público entre otros desarrollos normativos enfocados en los principios de la NGP.

Este punto cabe preguntarse cómo estos procesos de modernización influyen en el desarrollo a partir de la descentralización, pues bien, el crecimiento territorial siguiendo a Boisier (2004) se presenta como resultado de factores exógenos que llevan a los territorios a nuevos escenarios de índole contextual, estratégica y política en los cuales aumenta el número de actores involucrados e interesados por participar en las decisiones públicas, del mismo modo, los crecimientos en cuanto a lo económico y territorial se presentan como exógenos a partir de la influencia del gobierno en las decisiones de los territorios, sin embargo, se introduce cierto nivel endógeno por cuanto los territorios pueden, en medio de su autonomía, lograr negociaciones y acuerdos en cuanto a las decisiones sobre el crecimiento económico y territorial. Desde este postulado del desarrollo endógeno se asocia la descentralización que lleva al territorio a ser propietario del excedente económico para invertirlo en sí mismo, es decir, abre las posibilidades de autonomía en el manejo de los cambios y de la prosperidad del territorio.

### **¿Un modelo para los nuevos tiempos?: Revisión de la Posnueva Gestión Pública**

Como enuncia Boisier (2004), en la historia de América Latina, emerge un cambio de necesidades, priorizando la búsqueda del desarrollo a partir de la

garantía de la dignidad humana, por ello, las reivindicaciones políticas y en derechos que priorizan elementos integrantes de la dignidad humana, como en el caso de las sentencias de la Corte Constitucional que posicionaron los derechos innominados o resuelven escenarios de acciones de tutela que se convierten en hitos, son relativamente nuevos y parten de las críticas a las nociones tradicionales sobre desarrollo, que aunaban esfuerzos únicamente en torno al crecimiento económico, estas nociones se transforman a partir de múltiples procesos históricos y evoluciones teóricas que también impactan las formas en las que el Estado se percibe y se gestiona, por ello, es necesario también replantearse el escenario de la NGP a partir de propuestas teóricas que permitirían fortalecer la acción del Estado hacia los territorios.

275

Lo anterior no implica abandonar al modelo de la NGP, puesto que, ha contribuido a la eficiencia en la administración pública de Colombia, sin embargo, supone una evaluación crítica que permita, de acuerdo con Chica y Salazar (2021) consolidar un enfoque basado en las capacidades colaborativas entre el Estado y la sociedad. Por ello, la Posnueva Gestión Pública (P-NGP) se configura como un conjunto de posturas diversas que cuentan con ejes comunes como la calidad de participación ciudadana en asuntos del gobierno más allá de la participación del mercado, a su vez, propone la búsqueda de mecanismos para incrementar escenarios proclives a la gobernanza, institucionalizando canales para un mayor control y

rendición de cuentas, de los cuales, siguiendo la cita que Chica y Salazar (2021), hace de Pliscoff (2012), adolece la implementación de estrategias y reformas tipo NGP, que si bien es cierto, se basan en la eficiencia y eficacia propician escenarios tendientes a la corrupción debido a la externalización, la discrecionalidad y la gestión por resultados.

En el orden de ideas expuesto, la P-NGP parte del modelo Whole-of-government Approach (WOG) o enfoque integrador del gobierno/ enfoque de la totalidad del gobierno: que propone la necesidad de abordar los problemas generados por la fragmentación de los niveles de gobierno a partir de las reformas de la NGP, por ello, se enfoca en revisar transformaciones en tres direcciones: primero, la implementación de herramientas gerenciales provenientes del sector privado que han sido transferidas al sector público; segundo, herramientas para lograr una mayor especialización vertical por medio de la distribución de responsabilidades entre niveles jerárquicos y horizontal con la creación de entidades públicas destinadas a objetivos particulares que están en competencia; tercero, el uso de herramientas y delegación de autoridad a funcionarios públicos para otorgarles mayor libertad al momento de solucionar los problemas públicos. Esta propuesta parte de lo que Christensen y Laegreid (2005) consideraron sobre la implementación de la NGP y la generación de reformas entre las que destacan, de acuerdo con Chica y Salazar (2016): 1. Un énfasis en los valores económicos neo institucionales y

el dominio ideológico sobre los valores del sector público. 2. La imposición de la tesis central de más mercado, más gestión y más autonomía para mayor eficiencia. 3. El carácter híbrido de la NGP como una combinación de las teorías que se constituyen desde la fragmentación del aparato público estatal, perdiendo la coordinación tanto vertical como horizontal en las organizaciones del Estado.

Lo anterior refleja una necesidad de mayor capacidad de coordinación que la reforma hacia la P-NGP puede impulsar a partir de la producción de sistemas administrativos híbridos que vinculan a las formas weberianas y la NGP, este modelo supone el tránsito de objetivos desde la eficiencia, eficacia, efectividad y economía hacia la confianza, compromiso, colaboración y comunicación reafirmando al Estado como el solucionador en última instancia de los problemas, puesto que, como menciona la cita Chica y Salazar (2016) hace de Ibarra y otros (2002), hay evidencia de que la participación ciudadana en los asuntos públicos es necesaria para fortalecer la reforma de los aparatos administrativos y puede cimentar el cumplimiento de los objetivos de la NGP.

De este modo, las diferencias entre la NGP y la P-NGP se pueden sintetizar así:

Primero porque la devolución estructural que incluyó la transferencia de autoridad de los niveles político administrativos centrales hacia agencias regulatorias, agencias productoras de servicios, o

compañías de propiedad estatal, implicó una pérdida de control, influencia e información para los dirigentes políticos y administrativos, dificultando con ello los procesos de rendición de cuentas y la capacidad institucional. Por ende, se presupone que la pérdida de poder por parte de los actores políticos a partir de la NGP, no se ha visto referenciada en el hecho que estos son culpados por los malos resultados, por lo que la PNGP busca una reafirmación del poder del centro. Segundo, la PNGP tiene como eje el compensar los problemas de fragmentación generados a partir de las reformas NGP, en el sentido que esta dejó de lado los problemas de coordinación al enfatizar casi que de forma exclusiva los aspectos asociados a gestión del rendimiento, devolución estructural, y organizaciones de propósito único. Dicha fragmentación excesiva llevó falencias en los procesos de cooperación, coordinación e integración, dificultando con ello la consecución de eficacia, eficiencia y objetivos públicos, siendo éstos últimos puntos los ejes de los nuevos enfoques PNGP. (Chica y Salazar, 2016, p.120)

Por lo anterior es necesario retomar las propuestas de la P-NGP en el escenario colombiano con la incorporación de la acción colaborativa tendiente a garantizar la interacción social para incrementar la gobernanza a partir de la interrelación entre Estado y Sociedad en ejercicios de coordinación para dirigir los procesos de negociación y construcción de confianza en las instituciones públicas, alcanzando el escenario de la confianza como el condicionante de la prosperidad de



una nación, como plantea Fukuyama (1998) la existencia de la sociedad civil supone elementos que permiten la cooperación entre grupos por medio de las normas de reciprocidad. En estos casos, es posible incorporar el ejercicio de las audiencias públicas, veedurías ciudadanas, procesos de defensa de DDHH como algunos ejemplos para la cooperación.

Estos escenarios permitirán establecer una labor conjunta que trascienda de los ejercicios participativos (como los Diálogos Regionales Vinculantes), cimentando ejercicios que permitan incidir también en los espacios legislativos (como las Audiencias Públicas y otros esfuerzos del Congreso) que permitirán materializar la dignidad humana en términos de Max Neef (1968) desde la satisfacción efectiva de necesidades en articulación con los entornos naturales y el desarrollo de capacidades.

Del mismo modo, avanzar hacia la PNGP también puede ser un mecanismo para resolver la presunta contradicción que suele presentarse entre la Constitución en términos económicos y la Constitución que consagra el Estado Social de Derecho, puesto que, la congestión que se suscitaba en torno a acciones de tutela responde al escenario en el que los derechos fundamentales encontraban limitantes en la prestación de los servicios por parte de entidades privadas, con esto no se quiere decir que se deba excluir a las entidades privadas de la prestación de servicios, en el entendido de que la infraestructura del Estado es reducida en el

momento para abarcar la prestación de servicios por su cuenta en todo el territorio. La articulación público-privada es necesaria, sin embargo, los mecanismos de cooperación deben propender por el fortalecimiento de la estructura estatal encaminada a la garantía de los derechos fundamentales como se propone en el modelo de la PNGP.

Esta propuesta es complementaria a los estudios que Brugué y Tarragó (2015) denominaron como Administración Deliberativa, que también incorpora escenarios de participación ciudadana como un escenario que lleve a abrir los escenarios de decisión del gobierno, reforzar la democracia y permitir a la administración retomar la visión del ciudadano por encima del cliente:

Para construir administraciones innovadoras necesitamos que sean capaces de hablar, de convertir el diálogo en la columna vertebral de su funcionamiento. Una administración que habla es una administración que piensa, y una administración que piensa es una administración capaz de mudar, transformar y generar nuevo conocimiento. La alternativa a la nueva gestión pública es la administración deliberativa, y su éxito depende de la gestión de los intangibles: los valores, las personas, las actitudes, la confianza, etc. (Brugué y Tarragó, 2015, p.25)

## **Conclusiones**

A partir de la exposición precedente es posible evidenciar que el cambio de paradigma desde la NGP a la PNGP puede realizarse con la transformación de los escenarios participativos a escenarios vinculantes, como ha sucedido recientemente, sin embargo, es necesario incorporar aún más elementos que agreguen a los escenarios participativos ejercicios de gobernanza desde lo local que permitan construir una administración en refuerzo de los intereses públicos, junto a la materialización de los postulados expuestos y que lleve a pensar en la dignidad humana como derrotero mucho más allá del pensamiento utilitarista económico que suscita la controversia entre los derechos fundamentales y las prestaciones económicas.

281

El cambio de paradigma no es un proceso que se adelante en el inmediato, requiere esfuerzos desde el poder legislativo y ejecutivo que permitan acercarnos a las reformas en la praxis y, posteriormente, reforzarlas con el marco legal que lleve a la nueva reforma a la administración pública. Este escenario también requiere incorporar la pedagogía suficiente para impulsar el empoderamiento de las ciudadanías, su participación activa en las decisiones y su ánimo veedor.

## REFERENCIAS

Arboleda, G. (2008). Capítulo 2 Relación Estado - Sociedad. En Evaluación de Políticas Públicas. (pp. 35-51). AC Editores.

Basabe, S. (2007). El nuevo institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campos de acción. En Instituciones e Institucionalismo en América Latina perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios. (pp 173-198). Editorial del Centro de Investigaciones de Política y Economía. <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/el-nuevo-institucionalismo-en-ciencia-politica-perspectivas-enfoques-y-campo-de-accion>

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista eure*, 30 (90). Pp 27-40. Recuperado de: [https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1245798293.boisier\\_\\_descentralizacion\\_0.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1245798293.boisier__descentralizacion_0.pdf)

Bresser, L. (2001). Reforma de la Nueva Gestión Pública; Ahora en la Agenda de América Latina, Sin Embargo..... *International Journal of Political Studies*. (3). (pp 143-166). Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3991589>

Brugué, Q y Tarragó, D. (2015). La administración deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación. Textos para discusión CEPAL-IPEA. Recuperado de: [S1700172\\_es.pdf \(cepal.org\)](https://www.cepal.org/es/publicaciones/1700172)

Cejudo, G. (2011). La Nueva Gestión Pública, Una Introducción al Concepto y a la Practica. Editorial Siglo XXI Editores. México.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2005). El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. *Gestión y Política Pública*. XIV, 3, 557-598

Chica, S y Salazar, C. (2016). Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas

de reforma a partir de 1990?. *Administración & Desarrollo*. 46 (1). (pp 100-125). Recuperado de: [Vista de Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? | Administración & Desarrollo \(esap.edu.co\)](#)

Chica, S y Salazar, C. (2021). Posnueva Gestión Pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una nueva forma de organización y gestión de lo público. *Opera*. 28. (pp 17-51). Recuperado de: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02>

Deleuze, G y Guattari, F. (1973). *El Anti Edipo*. Capitalismo y esquizofrenia. Paidós. España.

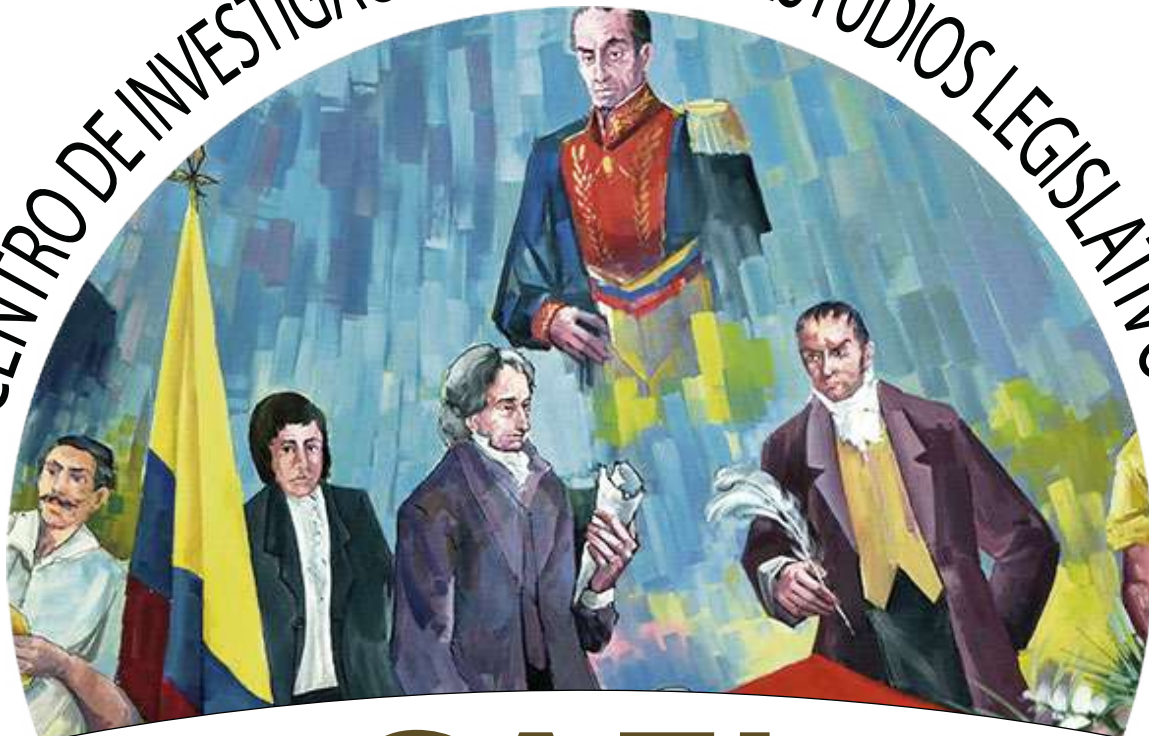
Fukuyama, F (1998). *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York. The Free Press. p.4

López, A. (1996). Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento No. 68. Instituto Nacional de la Administración Pública. España.

Max Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a Escala Humana: Una opción para el futuro*. *Development Dialogue*. (pp 99). Recuperado de: [Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro \(upm.es\)](#)

Medellín, P. (1994). La Modernización del Estado en América Latina; Entre la Re-estructuración y el Reformismo. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. (2). Recuperado de: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4uibd.nsf/756ACBAAD6EA159B05257E0C005B1BB3/\\$FILE/0023100.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4uibd.nsf/756ACBAAD6EA159B05257E0C005B1BB3/$FILE/0023100.pdf)

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS



**CAEL**

SENADO DE LA REPÚBLICA

2023

