

Aproximaciones Conceptuales a la Noción de Estado y Política Pública

Escuela Popular de Líderes en Salud y Seguridad Social
Corporación para la Salud Popular
Grupo Guillermo Fergusson

MISEREOR
• IHR HILFSWERK



**GRUPO
GUILLERMO
FERGUSSON**

12^{ava} Versión

Modulo 1

Reedición de Textos

Luz Dary Carmona Moreno

Nancy Molina Achury

Ana Lucía Casallas Murillo

Iván Méndez

Fotografía

Archivo Grupo Guillermo Fergusson

Obras de:

Enrique Grau

Edgar Negret

Equipo de la Escuela:

Esmeralda Vargas V.

Patricia Ramírez M.

Wilson Mora H.

Disney Sánchez A.

Diego Carmona M.

Diseño y Diagramación

Patricia Castro Méndez

Impresión

Janneth Martínez Reyes

ISBN 0000007796

Cra. 25 No. 27A- 57

Telefax: 340 07 84 - 288 6094

www.grupofergusson.org

BOGOTÁ D.C. 2010 - 2011

Tabla de Contenido

Presentación	7
Capitulo 1	
Aproximaciones Conceptuales Noción de Estado y Contexto	9
1. El Estado y la Sociedad	9
1.1. El Estado	11
1.2. Modelos de Estado	12
1.2.1. Del rey a la representación	12
1.2.2. Estado de derecho	13
1.2.3. Estado de derechos económicos	13
1.2.4. Estado Social de Derecho	14
1.3. Síntesis de componentes del estado	16
Capitulo 2	
Los Modelos de Desarrollo	19
2.1. Origen del concepto de desarrollo	20
2.2. Modelos de desarrollo en Colombia	20
Capitulo 3	
Políticas Publicas	23
3.1. Veamos uno de los conceptos sobre políticas publicas	25
3.2. Componentes técnicos y políticos de las políticas	26
3.3. Enfoque orientador para la construcción de política publica: la calidad de vida y la garantía de derecho	27
3.3.1. Concreción de los derechos humanos	27
3.3.2. Calidad de vida	27
Capitulo 4	
Una aproximación a la mirada de contexto	29
4.1. Elementos para el abordaje del análisis de contexto	31
4.1.1. Marco Internacional	31
4.1.2. El contexto nacional	31
4.1.3. A manera de conclusión en relación con las miradas de contexto internacional y nacional	32
4.2. Contexto Local	33
Bibliografía	36

Presentación

Este Modulo tiene por objetivo facilitar el proceso de análisis e intervención sobre las Políticas Públicas, a partir de la identificación, comprensión y valoración de los aspectos fundamentales que las definen con el ánimo de sentar bases sólidas para que las organizaciones participantes en la ESCUELA POPULAR LIDERES EN SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL asuman un papel protagónico en su formulación.

El proceso de formación de Liderazgo se dirige al ejercicio del PODER comunitario para incidir en la toma de decisiones a nivel local, distrital y sectorial desde la perspectiva de los intereses y necesidades de los grupos sociales.

En consecuencia este documento desarrolla tres aspectos fundamentales. El primero abordado en el Capítulo uno, se centra en un acercamiento al concepto del Estado y la Sociedad, los tipos de Estado y sus componentes y los Modelos de Desarrollo. Este apartado se justifica en tanto las Políticas Públicas son expresión del tipo y formas de relación del Estado con la sociedad por lo cual se hace necesario ampliar nuestra comprensión de estas nociones.

En segundo término, se abordan los elementos básicos que definen las Políticas Públicas como escenarios de poder y definición de acciones frente a las necesidades de la sociedad.

Posteriormente, se ofrecen algunas herramientas para iniciar las miradas de contexto con el objeto de profundizar en el análisis de las realidades sociales.

El Grupo Guillermo Fergusson, espera que este módulo a través de los ejercicios de análisis de los contenidos propuestos faciliten el proceso de formación de los líderes y lideresas participantes en esta versión de la Escuela, y contribuyan a su labor en la organización y movilización social por el derecho a la salud.

Capítulo 1

Aproximaciones Conceptuales a la Noción de Estado y Política Pública

1. EL ESTADO Y LA SOCIEDAD

Al hablar del Estado y la sociedad estamos hablando de la forma como los seres humanos se han organizado para vivir de manera colectiva. Teniendo en cuenta que los hombres y las mujeres han construido diversas formas de relación a través de la historia es válido preguntarnos ¿cómo se dan las relaciones al interior de la sociedad, quién regula esas relaciones y qué papel juega cada uno de los sectores en la organización de éstas?

Para responder estas preguntas es fundamental que determinemos con mayor precisión qué es el Estado y que relaciones se dan entre él y la sociedad.



Iniciemos la temática haciendo un reflexión con algunas frases de personajes públicos

Reflexionemos con otros.....

“El Estado soy yo”. Luis XIV (Rey de Francia)

“Los hombres, desde el estado de naturaleza, hacen un contrato tácito que es el origen de la sociedad y del estado. El acuerdo voluntario de la mayoría es la voluntad del Estado, principio de la democracia y del sufragio universal”. Juan Jacobo Rosseau citado por Julián Marías. Historia de la Filosofía.

“El Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del “orden” que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques de las clases y no la opresión de una clase por otra” C. Marx. Citado en El Estado y la Revolución. V. I. Lenin. (Pág. 8)

“El Estado aparece como un ser espiritual a la vez que como agrupación humana; que él es tanto un ente ordenador de la conducta, como un titular abstracto y permanente del poder; que puede ser en ciertas circunstancias un instrumento de dominación de clase o un obstáculo para la libertad individual, como puede y debe ser también una situación de convivencia en la forma más elevada” Vladimiro Naranjo Mesa. Teoría constitucional e instituciones políticas. Citado en Movimientos Sociales, Estado y Democracia en Colombia. (Pág. 527)

1.1. EL ESTADO

El Estado es una institución humana y social, esto quiere decir que es un proceso histórico, que ha tenido varias etapas y desarrollos según los contextos específicos de los grupos y los territorios. La aparición del Estado se funda en la necesidad histórica de permitir a los seres humanos la vida en común o comunitaria. Desde este punto de vista la tarea fundamental del Estado es armonizar todas las contradicciones y oposiciones de interés económico, social, cultural y político dentro de una zona geográfica. De manera general se puede decir que la principal función del Estado es organizar, cohesionar, dominar y regular las relaciones sociales.



Como dijimos en el desarrollo histórico del Estado se materializan relaciones de dominación y articulación básicas para la construcción de la sociedad, expresadas en los poderes y conflictos derivados de las fuerzas sociales en contradicción. Por ejemplo; en el actual sistema de salud hay diferentes prestadores de los servicios de salud cada uno con intereses propios, lo que necesariamente genera conflictos, en éste caso el Estado debería regular los múltiples intereses y posicionar por encima de todos el bienestar general que garantice la estabilidad de la sociedad.

Las relaciones de dominación se conforman a partir de las desiguales distribuciones de poder económico, político y social. El Estado monopoliza la coerción y el uso de las armas y la violencia legítimamente, para que dicha violencia no la ejerzan los particulares.

Para que exista un Estado es necesario:

- ✓ El Territorio que corresponde al lugar físico donde los seres humanos habitan y construyen relaciones e intercambios que les permiten vivir.
- ✓ Los pobladores son los os diversos habitantes del territorio.
- ✓ La Nación que constituye la unidad nacional, basada en la etnia, lengua, cultura. Existen Estados donde conviven diferentes nacionalidades pero entre ellas se da una unidad o solidaridad territorial, que coge forma en la unidad estatal.
- ✓ La Soberanía capacidad y fuerza que da sostenibilidad a las decisiones y acciones del Estado, para generar legitimidad ante los gobernados, desde la soberanía se puede determinar las propias leyes con independencia de otros Estados y gobiernos.
- ✓ Una Organización Político Jurídica cuerpo de instituciones y gobernantes investidos de autoridad, que actúan como representantes legítimos de tal Estado.
- ✓ Un Poder Político Institucionalizado a través del cual se delega en los gobernantes sus funciones y competencias bajo el imperio de la ley. El poder de los gobernantes estará determinado por las leyes, ya que ellos son depositarios parciales y temporales del poder del Estado.

1.2. MODELOS DE ESTADO

1.2.1. DEL REYA LA REPRESENTACIÓN

Durante la edad media prevaleció el Estado Monárquico - Absolutista, modelo donde la concentración del poder político estaba en la figura del, soberano, emperador o rey. El poder ejercido por el rey, se supone, había sido delegado por un ser superior (Dios). La legitimidad del poder se basaba en el reconocimiento que le hacía la sociedad al poder superior y era revalidado en la descendencia de la casta y la pureza de sangre del soberano. El rey además de detentar el poder político – público, también ejercía y representaba el poder divino.

En esta forma de organización autocrática (El poder del Estado en una persona), la sociedad se organizaba de arriba hacia abajo a imagen y semejanza del soberano, quien por tradición, por el legado de su casta, era propietario de las tierras, las personas, las almas, el gobierno y el ejército. Dentro de este modelo de sociedad, el ciudadano con derechos sociales y políticos no existía. Los siervos, campesinos, artesanos y comerciantes tenían deberes de lealtad, respeto, obediencia y pago de impuestos a su soberano. Los dueños de tierras, duques, príncipes y demás, además de ser propietarios administraban los feudos del reino, poseían un poder político y económico dentro de las tierras de la corona.



Obra: Edgar Negret

El desarrollo de la ciencia y la tecnología aplicada a las formas de producción, el invento de la máquina a vapor, la transformación en los medios de locomoción en el transporte, la irrupción del comercio, generó nuevas formas de producción y apropiación privada de la riqueza, dando lugar al surgimiento de una nueva clase social: los burgueses (dueños de la tierra y habitantes de los burgos). Los burgueses que habían obtenido su poder económico por ser parientes, amigos, o socios de la guerra del soberano, y además, por la explotación y apropiación del trabajo de sus vasallos y siervos, encuentran en el modelo

feudal una barrera para sus intereses económicos y políticos. Bajo la consigna de libertad para la libre empresa fundan, crean e invierten sus riquezas en industrias, comercio y especialmente en la banca, que rompe con el modelo de producción feudal basado en la tierra. Con los burgueses el modelo de producción feudal se transforma en capitalismo, dando lugar a una nueva forma de Estado que veremos en los párrafos siguientes. Esta clase social que detenta el poder económico encontraba en los poderes supremos del rey una barrera para su consolidación como clase dominante y bajo el principio de la libertad individual, de dejar hacer y dejar pasar, cohesionan el poder político (liberalismo), en contra del monopolio y hegemonía del soberano.

Debido a su capacidad económica e incidencia político – social, los burgueses transforman la organización social y el Estado Monárquico feudal, por una nueva organización social, económica y política que se denominó capitalismo, que se basa en la división del trabajo, la acumulación de riqueza y la propiedad privada sobre los medios de producción y sobre la riqueza. Dentro de sus principios políticos promulgaban la instauración de un Estado y una sociedad basada en la libertad individual, los derechos individuales y el Estado como un pacto social –contrato-, donde los ciudadanos delegan en el estado el poder regulador de la sociedad.

1.2.2. ESTADO DE DERECHO

La contradicción generada por el cambio de modelo de sociedad y Estado generó levantamientos, guerras civiles y transformaciones sociales, dentro de ellas se dan las revoluciones liberales; inglesa 1.688; americana en 1.776 y francesa en 1.789. El triunfo de estos levantamientos instauro un nuevo orden basado en la concepción liberal del individuo: Todos los individuos son libres, dignos e iguales ante la ley. Todos los individuos son ciudadanos, con ello se le quitan los atributos a grupos sociales que les concedía el soberano. A la vez se constituye una nueva forma de ejercer poder social, la que se construye de abajo hacia arriba denominada democracia: la legitimidad del Estado esta en la soberanía popular, todo poder estatal procede del pueblo quien posee los derechos democráticos: elegir y ser elegido para ejercer el gobierno y la veeduría ciudadana.



Obra: Edgar Negret

Con la revolución francesa surge la democracia representativa (elección popular de los representantes al poder), la división de poderes del Estado y en especial la creación de un Estado de Derecho basado en el reconocimiento de los derechos individuales y políticos de los ciudadanos y fundamentado en una normatividad constitucional que le proporciona su estructura jurídica-formal.

Las ideas del liberalismo burgués en su modelo de Estado de derecho abogan por una relación entre el Estado y los ciudadanos mediada por un pacto social, donde por un acto de libertad, los ciudadanos establecen un acuerdo y se comprometen a cumplirlo, acuerdo que establece al Estado como la instancia máxima de regulación social. La legitimidad del estado se logra en la medida que alcance el cumplimiento de la voluntad general. Para lograr esa voluntad se divide el poder del Estado, cada rama posee una función específica y debe velar por el cumplimiento y la realización de la voluntad general, además permite la desconcentración del poder. Este modelo de estado da nacimiento al Estado moderno o liberal que se impone en el mundo.

Las promesas de la revolución Americana de: derecho a la vida, la libertad y la propiedad, y las de la Francesa de: Igualdad, Libertad y Fraternidad, con el transcurrir de los años no se logran.

El modelo de Estado y sociedad moderna, crean una división de clases, que excluye gran parte de la población de los beneficios del desarrollo social y humano lo que va en detrimento de la calidad de vida. Durante el siglo XIX se viven diferentes convulsiones sociales, nacionales, que buscaban la reivindicación económica, política, social, la realización plena de los derechos de los trabajadores, ciudadanos y de los pueblos. Dentro de estos movimientos se van configurando nuevas propuestas de organización social y de Estado que reivindica los derechos económicos y sociales.

1.2.3. ESTADO DE DERECHOS ECONÓMICOS.

Es un modelo que surge de la propuesta del Estado Socialista (Socialismo Real), basada en los planteamientos Marxistas de la abolición de la propiedad privada, la redistribución de la riqueza, garantía del beneficio material y social para todos los miembros, una sociedad sin clases sociales.

El Estado, es el regulador de la vida colectiva, defensor del poder del pueblo representado en un partido político que gobierna y su principal función es garantizar la propiedad colectiva.

Este modelo de Estado se construye a partir de la revolución Rusa de 1.917, que a diferencia de la liberal toma al ser humano como un ser solidario por naturaleza. La sociedad no es una suma de individuos, es una organización colectiva.

El ser humano vive en sociedad y se construye en sociedad, el individuo como tal no existe. Antes que garantizar la realización de los derechos individuales hay que garantizar el bien material para el desarrollo pleno de la sociedad. En la materialidad está la garantía de la existencia, la calidad de vida y la realización del ser social. Los derechos sociales se logran siempre y cuando se garantice la satisfacción de las necesidades del ser, derechos que se conocen como los DESC. (Derechos económicos sociales y culturales). El Estado de derechos económicos aboga por la distribución de la riqueza y la satisfacción de las necesidades materiales, todo ser debe tener acceso a las oportunidades y opciones sociales sin ningún tipo de privilegio o discriminación, para cada uno según su necesidad-. Para lograr sus objetivos sociales y económicos el estado planifica y regula la vida económica, social y cultural, donde priman la sociedad y las necesidades colectivas, principios que van en detrimento de los intereses individuales y liberales, lo que limitó la libertad individual, la libre empresa, la competencia por mejor posición social, siendo estos algunos de los factores que lo hicieron entrar en crisis.

1.2.4. ESTADO SOCIAL DE DERECHO.



Ante los cambios producidos en el mundo por la Revolución Rusa y las convulsiones sociales generadas por el neocolonialismo, las dependencias económicas, la crisis económica de 1.929 y la evidencia del fracaso del Estado liberal en su tarea de procurar una calidad de vida, un orden social equitativo, se ve la necesidad de implementar reformas dentro del Estado Moderno Liberal o de derecho. Dentro de ellas, especialmente en Europa se constituye el Estado Social de Derecho, que su principal razón esta en procurar un mínimo existencial, que se logra con la implementación de los sistemas de seguridad social; los que debe garantizar y coadministrar el Estado. El Estado social de derecho debe crear las

condiciones para una calidad de vida, sobre la base de prestar los servicios sociales básicos, especialmente los sistemas de seguridad social y educación. En las otras esferas de la vida se mantiene las características del estado liberal de Derecho como son: El imperio de la ley formalizada en un órgano popular representativo, la separación de poderes, la legalidad y garantía de derechos y libertades fundamentales.

En América Latina y en Colombia la construcción de estado siempre ha estado a la deriva de los vaivenes internacionales, dentro de ello no hemos desarrollado ningún modelo de los anteriores, más bien se han dado elementos de uno y del otro, veamos en la siguiente tabla.

Tabla No.1. **Características de los modelos de Desarrollo**

Modelo de Estado	Características
<p>EL ESTADO DE BIENESTAR</p> <p>Contexto histórico : un modelo Europeo de concebir el Estado ante las secuelas sociales y políticas que dejó la segunda guerra mundial, donde se parte de que la pobreza es una amenaza para la seguridad de los países desarrollados.</p> <p>Propuesta: el Estado benefactor, por medio de su política pública y de seguridad social garantiza la distribución social de la riqueza atorgando subsidios a los sectores más vulnerables, en una especie de paternalismo estatal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación de la Economía. • Prioridad del gasto social. • Amplia base burocrática. • Democracia representativa. • Regulación del conflicto capital-trabajo. • Seguridad social vía aseguramiento: esquema público privado (beneficiario-seguro)
<p>ESTADO SOCIAL DE DERECHO</p> <p>Contexto histórico : en Colombia éste tipo de Estado surge con la reforma constitucional de 1.991. Donde se reconoce la democracia social como la realización del principio de igualdad en la sociedad.</p> <p>Propuesta: reconoce a todos los sectores que participan del poder, y los derechos civiles, sociales y culturales (DESC) como condición para garantizar la dignidad humana y rectores de la acción política del Estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La no intervención del Estado en el mercado. • La democracia participativa. • La intervención de particulares en las funciones del Estado. • La garantía de los derechos fundamentales. • El Estado es quien debe garantizar la equidad de los bienes y servicios para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos /as • Es deber de los ciudadanos el exigir los derechos.
<p>ESTADO NEOCORPORATIVISTA</p> <p>Contexto: es el modelo de desarrollo propio de la ideología neoliberal implementada por el consenso de Washington, siendo el libre mercado el eje estructurante de la sociedad.</p> <p>Propuesta: la organización política del Estado se caracteriza por la integración del sector privado a la estructura y funcionamiento del Estado. Los gremios tienen papel preponderante.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de las responsabilidades del Estado. • Racionalización del gasto público. • Modernización, reestructuración del Estado. • Construcción de un espacio público no estatal (participación privada y ciudadana). • Preeminencia del interés individual sobre el interés colectivo. • Se busca que el Interés de la nación corresponda al de la corporación. • Incidencia de los intereses privados sobre en las decisiones públicas.

Para cerrar este apartado leamos el primer artículo de la constitución de Colombia:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo la solidaridad de las personas que la rigen y en la prevalencia del interés general.

Relaciona el texto de la constitución con el modelo de Estado que vivimos, se relacionan, guardan coherencia entre si? escribe tus opiniones en las siguientes líneas.

Area for writing responses, consisting of multiple horizontal light blue lines.

1.3. SÍNTESIS DE COMPONENTES DEL ESTADO

El Estado moderno está constituido por la división de los poderes en tres ramas denominadas del poder público: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Cada una de ellas tiene sus propias funciones, sus respectivas instituciones y se supone que ninguna de ellas manda a las otras. Pero todas deben regirse por la constitución.



Obra: Edgar Negret



A continuación estudiaremos brevemente esas ramas. Veremos quienes las representan, cuáles son funciones y cuáles las Instituciones que las componen.

En primer lugar se encuentra el Poder Legislativo. Este es el encargado de formular las leyes, expedir los códigos, organizar la administración pública y vigilar las actuaciones del Gobierno. Su representante a nivel nacional es el Congreso de la República, el cual está formado por el Senado y la cámara de Representantes.

En los departamentos la elaboración y creación de leyes corresponde a las Asambleas departamentales. En los Municipios y Distritos esta función es ejercida por los Concejos Municipales o Distritales.

Así como el Poder Legislativo es el que expide las leyes, el Poder Ejecutivo, es el encargado de ejecutar y aplicar estas leyes. También, es él responsable de dirigir la fuerza pública, las relaciones internacionales y administrar el país. Su máximo representante es el Presidente de la República, quien es el jefe de Estado, el jefe del gobierno y la mayor autoridad administrativa.

En los departamentos el Poder Ejecutivo es representado por los Gobernadores y en los Municipios y Distritos por los Alcaldes. También hacen parte del poder ejecutivo las Superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado.

El Poder Judicial es el menos conocido, tal vez porque para la elección de sus miembros, el pueblo no tiene que votar. Este Poder es el encargado de Administrar la justicia. Eso significa juzgar los delitos que se cometen en el país y las faltas contra la Constitución, las Leyes y las reglamentaciones de estas últimas.

Las máximas autoridades en el Poder Judicial son la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, La Fiscalía General de la Nación también hace parte de esta rama y es la responsable de investigar y denunciar los delitos, pero no de juzgar a las personas.

En los departamentos y municipios la justicia es impartida por los tribunales superiores y los juzgados de instrucción criminal, laboral y municipal.





Obra: Edgar Negret

Capitulo 2

Los Modelos de Desarrollo

Un modelo de desarrollo es la puesta en marcha de unos principios que organizan las relaciones entre los diferentes actores de la sociedad (Estados, la sociedad civil, los ciudadanos / as, el mercado, y las otras instancias) y que define las condiciones en que se realiza y distribuye el poder. Los Modelos de desarrollo determinan las condiciones de vida, y por lo tanto la calidad de vida, y la salud de la población.

Reflexionemos con otros.....

El siguiente párrafo corresponde a la descripción de una de las estrategias del plan nacional de desarrollo "Hacia un Estado comunitario 2002-2006"

....Para alcanzar la Seguridad Democrática, el Gobierno plantea una estrategia que comprende el control del territorio y defensa de la soberanía nacional, el fortalecimiento de la fuerza pública, la desarticulación de la producción de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia y la atención a las zonas deprimidas y de conflicto. La puesta en práctica de esta estrategia demandará ingentes recursos fiscales y una activa participación de la comunidad internacional.



La estrategia enunciada antes tendrá que ser coherente y concomitante con una política de pacto social que se irá materializando en acuerdos nacionales sobre soluciones a los problemas económicos, sociales y políticos y, en particular, al conflicto armado interno, que vive nuestra nación.

¿Qué aspectos conoces del actual modelo de desarrollo en el país y en la ciudad?

Eight horizontal light blue bars provided for writing the answer to the question above.

¿ El modelo de desarrollo de la ciudad, propuesta por el alcalde se denomina?

Blank text input area consisting of seven horizontal bars.

2.1. ORIGEN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO

El desarrollo es un concepto acuñado en el siglo XVIII en lo que se ha denominado la época moderna con lo que se instauró una nueva mentalidad, sustentada en el cambio permanente. El desarrollo corresponde entonces a una idea de progreso, es el medio por el cual los seres humanos podrían alcanzar la igualdad, es una promesa esperada. Sin embargo, durante el siglo XX las guerras mundiales, el surgimiento del fascismo, son la alerta al posible incumplimiento de la promesa. Pero, La expansión económica de 1930 abrió nuevamente la esperanza para alcanzar el sueño y con ello los gobiernos se fortalecieron, y establecieron nuevos métodos de regulación de la demanda y los niveles de crecimiento. Desde éste enfoque, la fórmula para impulsar el desarrollo es el crecimiento económico y el alcance de la madurez industrial.



Esta perspectiva formulada en los países europeos conduce una mirada única y universal de concebir el desarrollo y con ella se da la clasificación de países desarrollados, países atrasados o países en vías de desarrollo. Es evidente que en la actualidad la discusión sobre el desarrollo esta al orden del día cuando se reconoce la existencia de diversas formas de vida, y los efectos devastadores que ha tenido este tipo de desarrollo sobre el planeta.

2.2. MODELOS DE DESARROLLO EN COLOMBIA

De acuerdo con la concepción que se tome de desarrollo, el Estado plantea lineamientos para diseñar sus políticas, es decir que los modelos de desarrollo se concretan o expresan a través de las políticas económicas y sociales que impulsa el Estado.

En el siguiente cuadro retomamos los postulados generales de cada modelo:

Tabla No. 2. Modelos de Desarrollo.

Modelo	Característica.	Efectos en la población
Benefactor. 1930 – 1970: (Europa, Norteamérica, Canadá)	Contexto: durante el siglo XIX el desarrollo industrial y las fábricas habían transformado radicalmente a Europa y Norteamérica. Crisis del 29 La mirada se concentra en los trabajadores y se impulsa un Modelo de aseguramiento para garantizar el bienestar de los trabajadores y mantener el equilibrio entre el capital y el trabajo que para ese momento era la principal fuente de conflicto.	Diseño de Políticas de empleo, regulación de la jornada laboral, vacaciones para mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores /as. Énfasis en acciones colectivas. En salud representó el auge de políticas dirigidas a la atención con la construcción de servicios médicos determinando una red pública de atención y acciones preventivas.
Intervencionista. 30 –80 Copia del Estado benefactor para implementarlo en América Latina	Intervención económica del Estado: sustitución de importaciones por exportaciones. Fortalecimiento del Estado central. Crecimiento de la deuda externa y dependencia de otros países.	Fomentar el empleo a través de la redistribución del ingreso. Combate a la miseria a través de la ampliación de subsidios y el crecimiento del gasto público. Políticamente le apuesta a la descentralización: creación de institutos descentralizados. En América Latina nunca se alcanzó la meta del pleno empleo
Neoliberal 1980 en adelante Surge ante la crisis del capital, su énfasis esta en rescatar lo individual y lo particular desconociendo lo colectivo y ubica al mercado como actor principal de la política	Se asume que la asignación óptima de recursos se da por medio de los mecanismos de mercado, que debe suplir las necesidades. El sector privado ocupa un lugar central en la organización de la economía y la sociedad Se impone la obtención de recursos por el mercado.	Flexibilización del empleo. Debilitamiento del Estado y despidos masivos para ajustar el gasto publico. El Estado pierde el monopolio sobre la prestación de la salud y la educación y el mercado juega un papel en la dirección de éstos Aumenta el poder del sector privado en la prestación de servicios. Aumento de las desigualdades, crecimiento de la miseria y la pobreza.

Para analizar los modelos de desarrollo, te proponemos realizar el siguiente ejercicio con otras personas de tu organización.

1. En la siguiente matriz recuerda hechos específicos y determina el efecto que han tenido los modelos de desarrollo en la vida cotidiana de cada uno y de la organización

Hechos o acontecimientos entre el 70 y el 80	Hechos o acontecimientos del 90 en adelante

Para finalizar este apartado leamos la reflexión de un ciudadano Español.

En el país del que procedo la generación de mis abuelos no había oído hablar jamás de planificación a largo plazo, de externalidades, de deriva de los continentes o de expansión del universo. Pero, incluso durante su vejez, continúan plantado olivos y cipreses sin plantearse problemas sobre los costes y los rendimientos. Sabían que tendrían que morir y que tendrían que dejar la tierra en buen estado para los que vendrían después de ellos, tal vez nada más que por la tierra en si misma. Sabían que, fuera cual fuera la potencia de que pudieran disponer no podían tener resultados benéficos mas que si obedecían a las estaciones, observaban los vientos y respetaban al imprevisible mediterráneo. No pensaban en términos de infinito y tal vez no habrían comprendido el sentido de esa palabra, pero actuaban, vivían y morían en un tiempo verdaderamente sin fin. Es evidente que el país todavía no se había desarrollado.



Obra: Enrique Grau

Capítulo 3

Políticas Públicas

La política social es, la acción del poder del Estado para dar respuesta a los problemas o necesidades sociales. Las acciones realizadas por una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental para enfrentar a un problema o a un sector social de su competencia a este conjunto de acciones se le conoce como política pública.

Reflexionemos con otros.....

Rajadas políticas públicas para desplazados¹

La primera Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de los Desplazados, solicitada por la Corte Constitucional, constató las dramáticas condiciones de vida en las que se encuentra esta población, así como las falencias en las políticas públicas de atención inmediata y ayuda humanitaria.

"...Sin conocer sus derechos fundamentales, como ciudadanos y como población vulnerable, sobreviven más de dos millones de personas víctimas del desplazamiento forzado en Colombia.

...La Corte asumió la defensa de los desplazados como víctimas de una presunta violación sistemática de sus derechos, con base en un concepto inédito en el mundo, denominado estado de cosas inconstitucional.

Así, y ante la necesidad de colectivizar una avalancha de tutelas, se inició un proceso de judicialización de la política pública y se vio la necesidad de verificar sobre el terreno las condiciones de vida de la población desplazada, con miras a que las políticas públicas respondan adecuadamente a esa tragedia humanitaria.

"Las políticas públicas tienen que tener en cuenta que deben hacer un apoyo integral, de tal manera que se creen las condiciones para que estos hogares puedan adquirir una sostenibilidad económica en el mediano y largo plazo. De lo contrario, quedan sumidos en la trampa de la pobreza y la necesidad del asistencialismo estatal para la observancia de unos requerimientos mínimos en algunos derechos fundamentales", aseguró Garay, Investigador de la encuesta.

Falencias en políticas públicas

Hay una serie de falencias en las políticas públicas de atención inmediata y ayuda humanitaria orientadas a la población desplazada en el primer momento del desarraigo, tales como provisión de servicios mínimos de salud o albergues temporales.

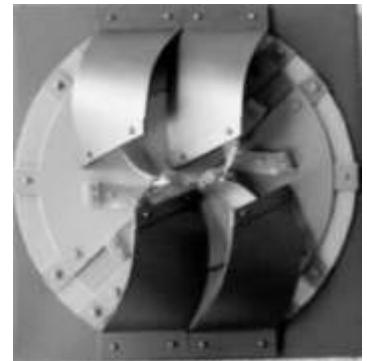


¹Equipo periodístico, Unimedios, Universidad Nacional de Colombia, 2008

¿Cuál es la principal debilidad de la Política de Salud?

3.1. Veamos uno de los conceptos sobre políticas públicas

Las políticas públicas son el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político que ya sea por necesidad social, interés del grupo político o de sentido político, desarrolla para generar el bien común. Es una de las formas como el Estado se vuelve realidad e incide en la cotidianidad de la población, es la concreción del Estado y los poderes en juego, en acción política y social¹.



Obra: Edgar Negret

Las políticas públicas encarnan el poder político del Estado, mediante diferentes iniciativas, decisiones y acciones para incidir, direccionar, resolver o transformar los problemas sociales.

La realización de políticas públicas involucra entonces el sistema de poder institucional que toma la decisión, la administración pública encargada de ejecutarlas y la sociedad que recibe los beneficios o perjuicios de la acción pública.

La política pública es la forma como los grupos con poder político dentro del Estado condicionan de acuerdo a su concepción de sociedad e intereses la acción del Estado y esta directamente relacionada con el poder político, ya que por un lado están los grupos sociales y políticos que se ven afectados por el problema y ejercen presión para que dicho problema sea visibilizado en el debate y la decisión pública y por el otro, quienes detentan el poder político de incorporar o no, como prioritario el problema en la acción de su administración.

Los problemas sociales están en la base de las políticas públicas, ya que estas son la respuesta gubernamental a las demandas y necesidades sociales. La formulación de las políticas públicas está directamente relacionado con la gobernabilidad y legitimidad del Estado. La insatisfacción social visibiliza el conflicto entre la necesidad de la población y el desarrollo de la sociedad.

Los problemas sociales hacen referencia a condiciones de vida cuantificables y cualificables, que pueden constituirse en una amenaza para la vida misma o el régimen. Ellos son propios de cada contexto social, producto del desarrollo social, económico y político. Poseen unas condiciones objetivas de carencia, de necesidad que son verificables. Poseen un grado de permanencia en el tiempo, afectan a un grupo de la población que cree que se debe hacer algo para su solución.

¹Grupo Guillermo Fergusson. Capacitación, diseño y acompañamiento al desarrollo de planes locales de salud para el proyecto PAMAFRO en Colombia.2007

3.2. Componentes Técnicos y Políticos de las Políticas Públicas.

- La política pública no es igual a ley: la norma es el mecanismo a través del cual la decisión previamente tomada se formaliza.
- La política pública va más allá de la inversión económica, implica un ordenamiento y funcionamiento de la sociedad. Pues no es suficiente contar desde el Estado con recursos si su distribución no pasa por una mirada de la igualdad y de la equidad.
- La política pública no es una decisión de los especialistas, es producto de la intervención de grupos de interés que inciden en su formulación.
- La relación entre política pública y globalización, varios autores coinciden en identificar que en la globalización el Estado disminuye su gasto social y la protección social hacia los ciudadanos, en este panorama de tensiones las políticas públicas surgen como la garantía de unos mínimos para mantener la idea de estados democráticos, con un amplio apoyo económico proveniente de préstamos y donaciones hacia los Estados. Este efecto de la globalización con políticas mínimas de protección generan dependencias que afectan el modo de vida y la autonomía de los sujetos²
- La realización de una política pública desde los derechos humanos es entendida como un medio para la protección por tanto requiere de la concreción del derecho no solo en lo jurídico si no en lo político y social

El ciclo de las políticas públicas muestra un panorama general de la acción necesaria por parte del estado y de la sociedad en su conjunto para dar satisfacción a una necesidad o interés social.

- Fase 1: Identificación e institucionalización de un problema. Esto ocurre porque los actores del sistema político, grupos de presión, gremios o movimientos sociales le reclaman al Estado su actuación frente a una situación que se percibe como problemática.
- Fase 2: Formulación de soluciones o acciones. Es la fase en la cual se elaboran las respuestas y valoración de respuestas a la situación problemática.
- Fase 3: Toma de decisiones. Es la fase en la que se determina qué se va a hacer.
- Fase 4: Implementación. En esta fase se ponen en marcha las acciones que dan respuesta a la problemática.
- Fase 5: Evaluación. En esta fase se revisa si las acciones diseñadas para dar respuesta a la problemática lo hacen o no, es decir se miran los efectos de la política. Esta fase puede arrojar nuevos elementos para rediseñar la política en función de los cambios que tenga la problemática.



Obra: Enrique Grau

²Garcés Laura y Marcelo Lucero. Políticas Sociales y ciudadanía. Editorial Fundación Universitaria de San Juan P 26. Argentina

Es importante resaltar que estas fases en la vida política cotidiana no se desarrollan seguidamente, incluso pueden desarrollarse en simultáneo.

Si bien las políticas públicas representan las decisiones del Estado a través de sus cuerpos legislativos (Congreso) y ejecutivos (Presidencia, Gobernaciones, Alcaldías), también son formas de relación de éste con la sociedad. En tal sentido son herramientas de acción pero además son procesos políticos que implican mediaciones y negociaciones sociales y políticas, por lo tanto también resultan siendo una construcción social.



En esta construcción social se reconocen las ideologías, las redes, relaciones y tensiones de poder en la elaboración de las políticas públicas, como también los escenarios, las organizaciones y los actores socio- políticos que juegan en este proceso³.

3.3. Enfoque orientador para la construcción de políticas públicas: La calidad de vida y la garantía de derechos.

3.3.1. Concreción de los derechos humanos

La formulación y de manera específica la realización de las políticas públicas, requiere guardar una coherencia en relación con la garantía de los derechos humanos, manteniendo entre sus principios la Universalidad, es decir que deben proteger a todos y a todas y no solo a grupos que se han considerado más afectados, dejando de lado la responsabilidad social del Estado con todos los ciudadanos. La integralidad considerada como la necesidad de satisfacer el conjunto de derechos y no solo algunos de ellos y la equidad vista como la equiparación de oportunidades ante las necesidades de cada sujeto y la disponibilidad y solidaridad de los que tienen mayores posibilidades.



Obra: Edgar Negret

3.3.2. Calidad de vida

Este concepto integra el “bien vivir”, desde la configuración de las políticas públicas, como enfoque, invita a los formuladores a reconocer el conjunto de elementos para que las personas puedan articular todas sus necesidades prestando atención a situaciones como: el empleo, la salud, la educación la vivienda, el vestido, el alimento. De esta forma existirá una articulación para suplir estas necesidades y en efecto la sociedad tendrá mejores posibilidades de desarrollo humano.

³Ibid Grupo Guillermo Fergusson. Capacitación, diseño y acompañamiento al desarrollo de planes locales de salud para el proyecto PAMAFRO en Colombia.2007



Obra: Edgar Negret

Capitulo 4

Una aproximación a la mirada de contexto

Como capítulo final del módulo se presentan algunos elementos sobre el contexto internacional, nacional y local. Comúnmente la palabra contexto es utilizada para definir el análisis y reflexión sobre un conjunto de aspectos que influyen, determinan o agudizan las relaciones sociales e institucionales.

Por la forma como se han establecido los modelos de desarrollo, los contextos asumen miradas analíticas en relación con:

- El marco geográfico, entendiendo así la existencia de contextos internacionales, regionales, nacionales y locales, UPZ, Barriales.
- El marco económico: Las políticas definidas para organizar la sociedad que dependen del propio modelo mundial y tienen diferentes versiones según los países y regiones del mundo determinando un modelo en relación con la economía, por ejemplo, hoy el modelo neoliberal es el predominante en el mundo y sus manifestaciones afectan a los Estados y a la forma como se formulan las políticas públicas.
- El marco Cultural. Recogiendo en él, las posibilidades interpretativas de las realidades, relaciones identitarias, grupos étnicos, género.
- El marco social: Entendido como el análisis de las condiciones de vida de un grupo de personas y como las relaciones establecidas entre los ciudadanos y el Estado.
- Los actores. De igual forma la mirada de contexto analiza quienes son los actores que determinan e inciden en la vida pública, por ejemplo, el sector sindical, campesino, indígena, las organizaciones de mujeres, los movimientos sociales, la banca internacional, los actores armados del Estado y de otras fuerzas y el mismo Estado a través de sus instituciones.
- El análisis político. Hace parte de la mirada contextual, refiriéndose en particular al entramado de las relaciones entre partidos, gobiernos, fuerzas o movimientos políticos. Este análisis de contexto es de gran utilidad en tanto permite viabilizar todos los marcos anteriores.

Veamos algunos ejemplos:

Estados Unidos: la Potencia Imperialista en dificultades

Estados Unidos es la mayor potencia económica y militar del mundo, y su permanencia en esta posición se da en medio de disputas cada vez mayores con los otros centros de poder mundial, que igual hacen lo posible por apoderarse de los mercados internos de las naciones de sus áreas de influencia y por asegurar el suministro de petróleo, gas y carbón, entre otros recursos estratégicos en disputa.



Tabla No. 3 Herramienta de análisis de Coyuntura

Valoración				Análisis				
ASPECTOS	ACONTECIMIENTOS MAS IMPORTANTES	PARA EL MOVIMIENTO POPULAR		1- PROTAGONISTAS ACTORES SOCIALES	2-CAUSAS	3- CONTRADICCIONES	4- OLE PLANEO ESTRATEGIAS REVELANIENTOS HECHOS	Efectos
		+	-					
ECONÓMICO								
SOCIAL								
POLITICO MILITAR								
IDEOLÓGICO								
CULTURAL								

Tomado de. Duarte Abel, Escuela Popular de Líderes. Modulo Nivel Avanzado Escuela Popular de líderes 2008

4.1. Elementos para el abordaje del análisis de contexto.

4.1.1. Marco Internacional.

Desde una mirada económica la disputa entre potencias por el manejo de los recursos, es su mayor apuesta, en el control del capital se centra el control del mundo, la concentración del poder en el manejo de las fuentes energéticas como gas, carbón y petróleo y la penetración en los mercados internos de los países bajo el dominio de las potencias aumenta la posibilidad de control.

El poder militar y económico garantizan la realización de políticas favoreciendo la concentración de riqueza. Este modelo ha dimensionado brechas cada mayores entre ricos y pobres.

Actualmente, uno de los mayores debates sobre el control económico se centra en los llamados Tratados de libre comercio - TLC- que corresponden a instrumentos normativos para regular la comercialización de productos. Este nace con la organización Mundial del Comercio OMC y en el contexto americano, con la creación en 1994, del área de libre comercio – ALCA- cuyo propósito es eliminar progresivamente las barreras al comercio y a la inversión⁴.

4.1.2. El Contexto Nacional

Desde la perspectiva económica, el modelo neoliberal se evidencia con la labor privatizadora y aperturista. Privatización de empresas como Telecom y las Telesociadas, venta de Bancafe y Granahorrar, cesión del 50% del gas de la Guajira a Chevron-Texaco, cesión por 18 años, del 50% del petróleo de Caño Limón a Occidental, venta de ECOGAS, la Refinería de Cartagena, las acciones de ISA, las acciones de Vecol, reestructuración de ECOPETROL, se ha liquidado una buena parte de la Red Pública Hospitalaria y liquidación y venta de las clínicas del ISS, Ley Forestal para ceder los bosques a las multinacionales.



Obra: Edgar Negret

⁴ Alcatemas Diallunia 2004



Obra: Edgar Negret

La política tributaria se basa en grabar todos los artículos de consumo, generalizando el IVA, aumentar los impuestos a los combustibles, gravar salarios y pensiones, estimular el cobro de impuesto predial, eliminar los subsidios a los estratos bajos para servicios públicos

“...El abaratamiento de la mano de obra se ha dado por dos vías, las reformas laborales y de pensiones y salud, que recortan o eliminan las conquistas consignadas en la ley; la otra vía es la negación de los derechos de asociación y contratación colectiva, a través de la eliminación del contrato individual de trabajo. Para ello imponen modalidades de contratación que están por fuera de las estipulaciones del Código Sustantivo del Trabajo y de los Convenios Internacionales de la OIT, como las empresas asociativas de trabajo, las cooperativas de trabajo asociado, los contratos sindicales, las agencias de empleo temporal, las maquilas, entre otras. Todas tienen en común la ausencia de contrato individual de trabajo⁵...”

En el contexto político es necesario entender que en nuestro país si bien la constitución de 1991, optó por la concepción del Estado Social de Derecho, el modelo de la economía de mercado, ha dificultado garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la población. En este sentido, es prioritario el reconocimiento del Estado del derecho a un ingreso complementario mínimo para que todo ciudadano pueda suplir los costos básicos de su subsistencia, con el propósito de prevenir la pobreza en vez de mitigarla. Este es, sin lugar a dudas, un planteamiento que suscita polémica, pues los partidarios del esquema de libre mercado lo califican de “asistencialista” y de “populista”, cuestionando la exigibilidad jurídica de este derecho fundamental que tiene todo ciudadano a gozar de unas mínimas condiciones de bienestar individual y social⁶.

4.1.3 A manera de conclusión en relación con las miradas de contexto Internacional y Nacional

El papel de las organizaciones y de los movimientos sociales implica comprender la trascendencia de estos tratados para el futuro del país y de la región y definir agendas de trabajo concentrados en la defensa de la soberanía económica y jurídica nacional.

La garantía de los derechos humanos colectivos se vera afectada con la firma de los acuerdos de libre comercio, con mayor énfasis el derecho a la libre competencia económica, la seguridad social y salud pública, la defensa del patrimonio cultural y el equilibrio ecológico de ecosistemas, especies animales y vegetales situados en la zona de frontera (Herreño:2004)



⁵ http://www.aspucol.org/vcongreso_cut/El_contexto_Internacional.doc

⁶ Clara López Obregón. Economía de los Derechos. Universidad del Rosario y Ediciones Diké

En el contexto Latinoamericano se da una tenaz resistencia contra las políticas imperialistas y globalizantes hay una “rebelión” que tiene su manifestación en la llegada al poder de gobernantes abiertamente antiimperialistas como Hugo Chávez y Evo morales en Venezuela y Bolivia, o con abiertas contradicciones en la política internacional y de perfiles democráticos como los casos de Brasil, Uruguay y Argentina.

Entre los efectos de la globalización financiera se evidencia la debilidad del Estado Social de Derecho como garante, en dos escenarios, en primer lugar responder con políticas económicas ante las necesidades sociales y la perdida de soberanía como Estado Nación.

En segundo lugar la sociedad se fundamenta cada vez en reafirmar su identidad, como primera defensa o resistencia ante la globalización. El politólogo Español, Manuel Castells ha propuesto el termino “globalización”⁷ entendido como la articulación entre lo global y lo local tanto en lo económico como en lo cultural para, desde los escenarios locales fortalecer la resistencia social frente al proyecto económico hegemónico.

En igual sentido, el foro social mundial ha mantenido entre sus objetivos el concepto de pensar globalmente y actuar localmente, como principio básico para la movilización, en la nueva sociedad de la información. Los movimientos y organizaciones sociales hoy están convocados a buscar alternativas para llegar a la justicia y la integralidad para que el Estado social de derecho predomine.

4.2 Contexto local

Valdría la pena ubicar para ustedes cuál es el contexto local?

⁷ Secretaria de Gobierno. La globalización como respuesta a la localización. Mayo 2008.



Los espacios locales, dónde ustedes trabajan, se caracterizan por?

El contexto local es el análisis permanente de lo que ocurre o acontece en nuestros espacios más próximos, entre ellos, podemos definir, la ciudad, la localidad, la UPZ, el barrio, la cuadra.

Al pensar en el contexto próximo, es necesario saber que este no es ajeno a los escenarios nacional e internacional, por el contrario de ellos vienen muchas directrices y políticas que operan en los espacios locales.

En la ciudad de Bogotá, se reconocen múltiples interpretaciones sobre las condiciones de la ciudad y los territorios. Abordando las políticas públicas, en enero de 2009 entrará en Vigencia el Plan Distrital de Desarrollo. Bogotá Positiva Para vivir mejor. Este plan contiene los objetivos, estrategias, programas, proyectos y metas que comprometen al Estado con la ciudadanía.

El plan de Desarrollo incorpora en sus contenidos los lineamientos del Plan de ordenamiento territorial- POT- Planes maestros y de equipamiento. Los objetivos del PDD, se denominan:

- Ciudad de derechos, que busca la convergencia en ingresos por medio de subsidios de oferta (salud, vivienda), apoyo alimentario, calidad ambiental.
- El objetivo derecho a la ciudad, reducirá la segregación por Hábitat (mejoramiento integral de los barrios), por espacio público y por infraestructura vial y movilidad.
- Los objetivos de participación, descentralización, gestión pública efectiva y transparente y finanzas sostenibles son: de hecho los instrumentos para el logro de los objetivos de convergencia.
- Finalmente el objetivo Ciudad Global, busca apoyar y potenciar el desarrollo económico, condición necesaria para una ciudad donde todos vivamos mejor⁸.

De la misma forma, de acuerdo a lo reglamentado en el acuerdo 13, cada localidad realiza un ejercicio de convocatoria ciudadana, para hacer una precisión sobre los contextos locales por UPZ, mediante una dinámica llamada encuentros ciudadanos.

⁸Plan de Desarrollo económico, social ambiental de obras públicas Bogotá Positiva: Para vivir mejor. P 6. 2008

En ellos los actores sociales, habitantes y en general los involucrados con cada espacio evidencian ante la alcaldía local, el Consejo local de planeación y la institucionalidad, su mirada sobre las problemáticas y necesidades territoriales. De este proceso se propone el primer borrador de plan de desarrollo local que posteriormente es revisado por el CPL y aprobado por la JAL-Junta Administradora Local.

De esta forma cada localidad tiene su propio plan de Desarrollo, el cual requiere del conocimiento ciudadano y de su permanente monitoreo para lograr la concreción de los derechos de los Bogotanos y Bogotanas.

Por tanto le invitamos a consultar el plan de desarrollo de su localidad.

Ubique si en él, han quedado recogidas las problemáticas evidenciales en los encuentros ciudadanos.

Piense de que forma hacer seguimiento a lo propuesta en el plan de desarrollo local.

Bueno...continuaremos en el siguiente modulo avanzando en la capacidad de analisis y reafirmación sobre el papel de las organizaciones sociales.

Bibliografía

Equipo periodístico, Unimedios , Universidad Nacional de Colombia, 2008

Garces Laura y Marcelo Lucero. Políticas Sociales y ciudadanía. Editorial Fundacion Universitaria de San Juan P 26. Aregtina

Grupo Guillermo Fergusson. Capacitación, diseño y acompañamiento al desarrollo de planes locales de salud para el proyecto PAMAFRO en Colombia.2007

Alcatemas Diallunia 2004

<http://www.aspucol.org/vcongreso cut / El contexto Internacional.doc>

Clara López Obregón. Economía de los Derechos. Universidad del Rosario y Ediciones Diké

Secretaria de Gobierno. La globalización como respuesta a la localización. Mayo 2008.

Plan de Desarrollo económico, social ambiental de obras publicas Bogotá Positiva: Para vivir mejor. P 6. 2008