

MÓDULO

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	3
UNIDAD I RECONOCIENDO EL CONTEXTO.....	4
Capítulo 1 Aproximación al concepto de Ciudadanía.....	6
Capítulo 2 “Competencias” y “Competencias Ciudadanas”.....	13
Capítulo 3 Las “Competencias Ciudadanas” en el ámbito escolar.....	18
UNIDAD II “COMPETENCIAS CIUDADANAS” PARA UNA CIUDADANÍA REAL.....	29
Capítulo 1 Resolución de conflictos como poder ciudadano.....	31
Capítulo 2 Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como derechos humanos exigibles.....	38
Capítulo 3 Participación con poder de decisión.....	50

PRESENTACIÓN

Diseñar un curso académico de COMPETENCIAS CIUDADANAS para ser desarrollado en el ambiente de educación universitaria a distancia, implica varios retos. El primero de ellos consiste en la necesidad de ser críticos frente a la manera como el tema DE LAS COMPETENCIAS ha venido siendo tratado, esto es: desde una visión que desconoce las problemáticas sociales tales como la pobreza, la desigualdad y la falta de inclusión. Otro reto que se enfrenta es el de desligar el tema de las competencias ciudadanas de su carga capitalista, concentrada en la productividad como elemento central de este discurso.

Lo anterior, por sí mismo, sería inocuo si no se presentaran puntos esenciales para el debate central del tema, dirigido a la construcción de una ciudadanía real. Por ello formulamos tres ejes: 1) Resolución de conflictos como poder ciudadano, 2) Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) como Justicia Social y 3) Participación con poder de decisión.

Buy Now to Create PDF without Trial Watermark!!

UNIDAD I:

“RECONOCIENDO EL CONTEXTO”

Created by eDocPrinter PDF Pro!!

"Si asumes que no hay esperanza, garantizas que no habrá esperanza. Si asumes que hay un instinto hacia la libertad, que hay oportunidad para cambiar las cosas, entonces hay una opción de que puedas contribuir a hacer un mundo mejor. Esta es tu alternativa."

Noam Chomsky.

CAPÍTULO 1

APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE “CIUDADANÍA”.

Hablar de un solo concepto de ciudadanía, sería tanto como restringir a una definición toda una variedad de referencias que se han hecho históricamente al respecto. Por ello hablamos de “los conceptos de ciudadanía”, con el fin de ubicar diferentes puntos de vista, que no se agotan en la presente exposición acerca del tema. El concepto de ciudadanía se encuentra ligado al de “democracia”, en este sentido, bien lo afirma Bárcena¹: el concepto de democracia y el de ciudadanía son conceptos múltiples, dinámicos, intersubjetivos y sociohistóricamente contextualizados, y por eso es posible que sean interpretados de diferentes formas.

Así como el concepto de ciudadanía no es unívoco, el concepto de “ciudadano” tampoco. Con esta expresión se suele relacionar al “citadino” (habitante de la ciudad), o al “civil” (persona de la sociedad civil diferente del Estado). El ciudadano, como habitante de la ciudad, alude a la antigua idea de polis griega, contexto en el cual prácticamente no se establecían diferencias entre hombre y ciudadano. El ciudadano, como miembro de la sociedad civil, alude a la existencia de relaciones de autoridad, es decir, previamente a la existencia del ciudadano hay un gobernante, en este caso el Estado, frente al cual el ciudadano se diferencia².

1. LA CIUDADANÍA COMO NACIONALIDAD.

La ciudadanía definida como un status jurídico y político mediante el cual el ciudadano adquiere unos derechos como individuo (derechos civiles, derechos políticos, derechos sociales) y unos deberes (impuestos, servicio militar, etc.); es la concepción surgida con las grandes revoluciones liberales de fines del siglo XVIII, y se caracteriza por la primacía del Estado-nación como colectividad política que agrupa a los individuos. Este concepto de ciudadanía equivale al de nacionalidad y se fundamentaría, según Touraine³, en dos principios:

¹ BÁRCENA, F. El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política. Piados, 1997.

² FERNÁNDEZ, Gabriela. La ciudadanía en el marco de las políticas educativas. En: Revista Iberoamericana de Educación, OEI Ediciones, Número 26, Número 26, Mayo - Agosto 2001.

³ TOURAINE, Alain, Qué es la democracia, F.C.E., México, 1995.

- El principio de soberanía popular, que hace referencia a los deberes que el ciudadano debe asumir para beneficio de la comunidad. Se encuentra relacionado con el espíritu republicano y la sociedad política de la libertad y la igualdad. Como artífice de la soberanía popular que otorga legitimidad al Estado, el ciudadano es miembro de ese Estado nacional.
- El principio de los derechos del hombre, que brinda a los individuos garantías frente a los poderes y las instituciones, y eventualmente contra ellos mismos. Se reconocen los derechos del individuo, no como miembro de una comunidad política, sino como Hombre, con el sentido de universalidad que le otorga a este concepto la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. Este principio se fundamenta en el derecho natural.

El concepto de ciudadanía, así concebido, corresponde a la tarea emprendida por los estados-nación de construir una identidad nacional, que se configuró sin tener en cuenta la diversidad étnica o cultural de su población. La identidad nacional es construida entonces, sobre la consideración de que todos los ciudadanos tienen el derecho a ser considerados como iguales (igualdad formal), no en la reivindicación del derecho a la diferencia⁴.

2. CIUDADANÍA IMAGINARIA Y CIUDADANÍA REAL.

Una interesante conceptualización del concepto de ciudadanía, es hecha por Sinesio López⁵. López hace una distinción entre el hecho de reconocer normativamente ciertos derechos (ciudadanía imaginaria) y el poder exigirlos en la práctica (ciudadanía real), lo que conlleva a que no se pueda ejercer realmente la ciudadanía mientras no existan condiciones que aseguren la justicia de los derechos. López reconoce que la ciudadanía implica un factor homogenizante, que puede derivar no solo en un diferencial acceso y capacidad en el ejercicio de derechos sino también en una mayor pobreza, en desigualdad social: *“La ciudadanía, al intentar desplegar su universalidad en sus tres contenidos básicos – igual dignidad de todos expresada en el reconocimiento de derechos iguales, pertenencia a la misma comunidad política y participación en las mismas instituciones y el igual trato mediante las mismas leyes y reglas de juego – a través de la homogenización de las diferencias y de las desigualdades de status y de clase ha generado sus propias desigualdades: los ciudadanos de primera y segunda clase.”*⁶

⁴ FAVA, Gladys. Ética y ciudadanía. En: Contexto Educativo, Revista digital de educación y nuevas tecnologías, No. 4, febrero 2000. . <http://contexto-educativo.com.ar/2000/2/nota-4.htm>

⁵ LÓPEZ, Sinesio. Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú, Instituto Diálogo y Propuestas, Lima 1997.

⁶ ROMERO CEVALLOS, Rocío. Marco teórico de igualdad de oportunidades: Igualdad, inclusión y ciudadanía. Instituto de diálogo y propuestas, Lima, 2005.

López distingue las brecha de género, la rural- urbana y la brecha étnica, cada una de estas en una relación inversa con los niveles de ciudadanía: los hombres son más ciudadanos que las mujeres, los capitalinos más que los provincianos; los que viven en las ciudades más que aquellos que habitan en el campo⁷.

3. TENDENCIAS TEÓRICAS EN EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA.

Uno de los grandes debates sobre el tema que nos ocupa, se originó en la década de los setenta, tuvo desarrollo en la del setenta y aún tiene vigencia. Se trata del concepto de ciudadanía y el debate liberal y comunitarista. Sobre la naturaleza del individuo y sobre sus derechos en relación con el Estado, la comunidad y la cultura, la cuestión de la ética y los fundamentos de la filosofía política, los protagonistas del debate expusieron sus tesis, que podríamos de manera muy resumida representarlas de la siguiente forma⁸:

LIBERALISMO	COMUNITARISMO
Rawls, Bobbio, Dworkin, Gauthier.	Arendt, Walzer, Taylor y Sandel
La ciudadanía se configura como tal por la existencia de derechos instituidos en las Cartas políticas de los Estados.	No son suficientes los derechos políticos, es necesario apoyarse en lo que acuerden las comunidades para que se configure la identidad y pertenencia, como elementos esenciales de la ciudadanía.
La comunidad se constituye a partir de la cooperación para la obtención de ventajas mutuas, y el individuo tiene la capacidad de actuar libremente.	Los vínculos sociales determinan a las personas, y la única forma de entender la conducta humana es referirla a sus contextos sociales, culturales e históricos.
Una sociedad justa no puede presumir una concepción particular del bien, sino que debe ajustarse a través del «derecho», que es una categoría moral que tiene prioridad sobre la de «bien» (Rawls).	Las premisas del individualismo traen consecuencias moralmente insatisfactorias, tales como la imposibilidad de lograr una comunidad genuina, el olvido de algunas ideas de la vida buena que serían sustentadas por el Estado y una injusta distribución de los bienes.
Ciudadanía entendida como estatus. Bárcena (1997)	Ciudadanía entendida como práctica. Bárcena (1997)

⁷ ROMERO CEVALLOS, Op. Cit.

⁸ Se construye el cuadro comparativo a partir de: FERNÁNDEZ. Op. Cit. y ROJAS TRUJILLO, Guillermo. Tendencias teóricas en ciudadanía. En: Cátedra Democracia y Ciudadanía. Memorias. Compiladora María Teresa Cifuentes T. IPAZUD, Universidad Distrital “Francisco José de Caldas”, 1ª edición, Bogotá, 2005.

Frente al debate entre liberales y comunitaristas, el republicanismo intenta conciliar las dos posiciones, poniendo su acento en la participación. El republicanismo aprecia las instituciones colectivas como fuente de creación y mantenimiento de la ley que asegura la libertad. Se concibe la libertad como no dominación, como garantía de no interferencia arbitraria de los demás en los asuntos legítimos del individuo⁹.

La ciudadanía comunitaria es descrita por Félix Ovejero como *“la de un equipo deportivo: cada jugador es responsable de su labor y todos son responsables colectivamente... No tienen derechos frente al equipo, sino responsabilidades: no tienen intereses privados que proteger, nada hay fuera del interés colectivo. No deciden participar en la actividad (el juego), sino que son (en) el juego. Se pueden dar pequeñas sociedades (la defensa, dos delanteros) que realizan la misma idea de bien (la victoria)”*.¹⁰

4. NUEVOS CONCEPTOS DE CIUDADANÍA.

Decir que vivimos transformaciones sociales, económicas y políticas, evidenciadas en los modos de producción, en las tecnologías de comunicación y en los sistemas de gobierno, es lugar común. Repetirlo es necesario para contextualizar el tema de la ciudadanía y la democracia. Como es normal, la realidad local, nacional y transnacional ha cambiado en los órdenes económico, cultural, político y social. Esos cambios, inciden en el concepto de ciudadanía, generando visiones críticas que incorporan esas nuevas realidades. Además, hoy día, son varios las nociones que han incidido en la reconfiguración del concepto de “ciudadanía”. Algunas de ellas son:

- “Global”. Sugiere múltiples significados, pero siempre está de presente la referencia a “mundial”.
- “Globalización”. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI) es “una interdependencia económica creciente del conjunto de países del mundo, provocada por el aumento del volumen y la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al tiempo que la difusión acelerada de generalizada de tecnología”. Para muchos autores, lo que realmente se ha globalizado, ha sido la pobreza.
- “Globalismo” hace referencia a la ideología neoliberal en su pretensión economicista por el dominio del mercado mundial, por tanto, reduce la complejidad de la “globalización” al aspecto económico; todos los demás aspectos de la globalización, cultural, tecnológico, etc., son considerados

⁹ ROJAS TRUJILLO. Op. Cit.

¹⁰ OVEJERO LUCAS, Félix. Tres Ciudadanos y el Bienestar. En: La Política. Paidós, Octubre de 1997.

como subordinados a la globalización económica; la sociedad mundial queda reducida a una “sociedad mundial de mercado”. Es así como el “capitalismo global” está produciendo una catástrofe humanitaria, ecológica y ética sin precedentes en la historia.

- “Glocalización”, compuesto de los términos “global” y “local” fue acuñado por Ulrich Beck. Se refiere a la cuestión de la localización espacial dentro de un sistema globalizado. Se concibe como espacio en el que se intenta fusionar la cultura global con las culturas regionales y locales. En el Foro Social de Portoalegre se empezó a hablar de pensar globalmente y actuar localmente como el principio básico de actuación y movilización en la nueva sociedad de la información.
- “Alterglobalización”. Término que implica el trato digno a las personas por encima de los mercados, la preservación del planeta en una base sostenible y el repudio del imperialismo, colonialismo, totalitarismo, discriminación de todo tipo (racial, sexual, religiosa, clasista), Actúa de tal manera que los seres humanos (hombres y mujeres) sean tratados como fines y no como medios, como seres libres y no como oprimidos envilecidos, garantizando la futura supervivencia de la vida. Según Ayestarán: “Kant dejó como máxima de la Ilustración la siguiente fórmula: *Razonad cuanto queráis y sobre todo cuanto gustéis, ¡con tal de que obedezcáis!* La alterglobalización postula: *Desobedeced cuanto queráis y sobre todo cuanto gustéis, ¡con tal de que razonéis!*”.¹¹

Flor A. Cabrera Rodríguez, presenta una clasificación de diferentes visiones que dan cuenta de la pluralidad del concepto ciudadanía como producto de la realidad contemporánea¹²:

- **CIUDADANÍA COSMOPOLITA.**

Este término pretende señalar una concepción de ciudadanía que trascienda el ámbito nacional y transnacional (uniones de Estados nacionales).

- **CIUDADANÍA GLOBAL.**

La visión de la ciudadanía global se caracteriza por caracterizar al ciudadano como ciudadano del mundo que respeta y valora la diversidad, que desea actuar

¹¹ AYESTARAN, Ignacio. Globalización y alterglobalización en la era de la hiperpolítica. En: http://www.e-tester.net/dvd/docs/es_ciber04.pdf

¹² CABRERA RODRÍGUEZ, Flor A. Hacia una nueva concepción de la ciudadanía en una sociedad multicultural. En: Identidad y Ciudadanía. (Coordinadora Margarita Bartolomé Pina) Editorial Marcea, S. A., Madrid 2002.

para hacer del mundo un lugar más equitativo y sostenible y, que es responsable de sus acciones.

- **CIUDADANÍA CRÍTICA.**

Esta concepción enfatiza en el compromiso que debería tener el ciudadano por construir una sociedad más justa, participando activamente en los proyectos y experiencias de la comunidad, con un trabajo comprometido hacia posibilidades alternativas deseables.

- **CIUDADANÍA SOCIAL RESPONSABLE.**

Se distinguen responsabilidades ciudadanas dependiendo de diferentes compromisos sociales, tendríamos entonces:

Ciudadanía democrática social: como aquella que asegura la participación de todos y todas y que lucha contra el fenómeno de exclusión.

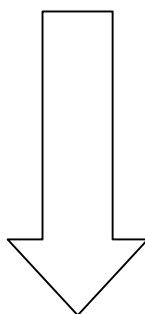
Ciudadanía ambiental: la que trabaja por la preservación y cuidado del medio ambiente.

Ciudadanía paritaria: la que exige la superación de los prejuicios de grupos, con especial referencia al género.

- **CIUDADANÍA MULTICULTURAL.**

La ciudadanía multicultural hace referencia a la capacidad para tolerar y trabajar con personas distintas; el deseo de participar en el proceso político para promover el bien público y de apoyar a las autoridades políticas responsables; la capacidad para asumir responsabilidad personal en las elecciones que afecten a su salud y al entorno; la conciencia sobre el sentido de justicia y de compromiso con una distribución equitativa de los recursos.

CLAVE 1:



**LA NECESIDAD DE UNA
CIUDADANÍA REAL: QUE HAGA
EFECTIVO EL EJERCICIO DE LOS
DERECHOS**

CAPÍTULO 2

“COMPETENCIAS” Y “COMPETENCIAS CIUDADANAS”

1. ACERCA DEL CONCEPTO DE “COMPETENCIAS”.

El diccionario de la Real Academia Española, en una de sus acepciones acerca del vocablo “competencia”, dice: *“Pericia, aptitud, idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado”*¹³. El concepto así expresado, parece no tener ningún inconveniente, sin embargo, nos parece importante indagar un poco sobre la génesis del vocablo y sus usos, para ingresar luego al terreno de las “competencias ciudadanas”.

Podríamos afirmar que el concepto de “competencias”, tal como lo conocemos hoy día en el ambiente educativo y laboral, se ha nutrido de trabajos diversos, sin que conserve discursos originales. Desde la mitad del siglo XX se verifican fuentes del concepto.

En 1948 se gestó la formulación de "Los Objetivos del Proceso de Aprendizaje", conocido como Taxonomía de Dominios del Aprendizaje o Taxonomía de Bloom. En este proceso, liderado por Benjamín Bloom, de la Universidad de Chicago (USA), se concluyó que tras un proceso de aprendizaje, el estudiante debe haber adquirido nuevas habilidades y conocimientos. Se identificaron tres Dominios de Actividades Educativas: el Cognitivo, el Afectivo y el Psicomotor.¹⁴ Como consecuencia de los trabajos de Bloom, surgió un movimiento llamado "Enseñanza basada en competencias".

En los orígenes del concepto de competencias, la lingüística Chomskiana, la sociolingüística, la pragmática del lenguaje, la filosofía del lenguaje, la psicología genética, la psicología cognitiva, el socioconstructivismo y la psicología cultural han dado sus aportes. En los años 60 y 70, con los aportes del profesor de Psicología de la Universidad de Harvard, David McClelland, se inicia una serie de trabajos que fueron configurando el concepto de competencias, sin embargo, la aplicación de la formación por competencias comienza en 1973 en una escuela de enfermería de nivel medio en Milwaukee, Estados Unidos.

¹³ Diccionario Real Academia Española, 22ª Edición, Madrid, 2001.

¹⁴ Programa SchoolNet GrassRoots, Canadá, Taxonomía de Bloom de habilidades de pensamiento. Publicado en: <http://www.eduteka.org/TaxonomiaBloomCuadro.php3>

Podríamos decir que el concepto de “competencias” fue surgiendo coetáneamente con otros términos en la denominada era post-industrial. A partir de allí surgen expresiones como “sociedad del conocimiento” o “sociedad de la información” o “sociedad del saber”, que habitualmente se emplean de manera intercambiable, aunque técnicamente significan algo diferente, o se refieran a enfoques teóricos y vocabularios conceptuales distintos. En común, las varias descripciones apuntan a un conjunto más o menos aceptado de características fundamentales¹⁵:

- Acumulación cada vez más acelerada del conocimiento producto del constante progreso científico técnico y la aparición de nuevos modos de producción del conocimiento, inversión creciente en capital intangible (educación, capacitación, investigación y desarrollo) software, capital organizacional, redes y coordinación.
- Innovación como motor del crecimiento económico.
- Revolución digital y creación de nuevos instrumentos para producir, archivar, procesar, transmitir y usar el conocimiento.
- Transformación del empleo y nuevos requerimientos de calificaciones y competencias profesionales

2. LA TEORÍA DEL CAPITAL HUMANO Y EL CONCEPTO DE COMPETENCIAS”.

Las expresiones arriba mencionadas y otras como la “Nueva Economía” y la “Nueva Economía del Saber”, que se han difundido desde años atrás, tienen como fundamentado el concepto de “Capital Humano”, que se asume como el aprovechamiento al máximo del aporte humano, activo intangible al que se le asigna un valor y se considera como parte del capital. Algunos autores¹⁶ han entendido este proceso como la sujeción de la vida humana a las leyes inhumanas del mercado: los conocimientos y capacidades humanas, ponderados como activos.

La teoría del capital humano, que define a este último como el conjunto de las capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos, de saber - hacer, fue desarrollada por el economista estadounidense Gary Becker en 1964. La noción de capital expresa la idea de un stock inmaterial atribuido a una persona que puede ser acumulado y usarse. Se evalúa por la diferencia entre gastos iniciales: el costo de los gastos de educación, el costo de productividad, es decir, el salario que recibiría si estuviera

¹⁵ BRUNNER, José Joaquín y otros. Competencias profesionales y técnicas en la Sociedad del Conocimiento. Universidad Adolfo Ibáñez, Universidad de Chile y Ministerio de Educación de Chile.

¹⁶ Por ejemplo: HINKELAMMERT, Franz y MORA, Henry. Coordinación social del trabajo, mercado y reproducción de la vida humana. Departamento Ecueménico de Investigaciones, San José de Costa Rica.

inmerso en la vida activa, y sus rentas futuras actualizadas. La teoría del capital humano distingue dos formas posibles de formación¹⁷:

- La formación general, adquirida en el sistema educativo, formativo. Su transferibilidad y su compra al trabajador explica el que esté financiada por este último, ya que puede hacerla valer sobre el conjunto del mercado de trabajo. El acuerdo entre el trabajador y la empresa consiste en la compra, por parte de esta última de la «fuerza de trabajo» de un lado, y la compra de formación del trabajador, por otro.
- La formación específica, adquirida en el seno de una unidad de producción o de servicio, que permite desarrollar al trabajador su productividad dentro de la empresa, pero nada, o bien poco, fuera de ésta. La empresa no acepta un contrato más que en la medida en que ella estime que existen posibilidades de rentabilizar su inversión.

La teoría del capital humano niega, el carácter colectivo del proceso de acumulación de conocimiento, haciendo del individuo un ser que maximiza sus rentas futuras.

3. LAS COMPETENCIAS LABORALES

Varios son los conceptos que podríamos citar de lo que se ha concebido como Competencias Laborales, pero en definitiva, están ligados con los conceptos de competencias en educación. Algunos de los conceptos recientemente divulgados, definen estas competencias como¹⁸:

- Una capacidad de movilizar diversos recursos cognitivos para enfrentar un tipo de situaciones. (Perrenoud, 2000).
- Las competencias no son ellas mismas recursos en la forma de saber actuar, saber hacer o actitudes, más movilizan, integran y orquestan tales recursos. El ejercicio de la competencia pasa por situaciones mentales complejas, esquemas de pensamiento que permiten determinar (más o menos consciente y rápidamente) y realizar (de modo más o menos eficaz) una acción relativamente adaptada a una situación. La competencia es una construcción, es el resultado de una combinación pertinente de varios

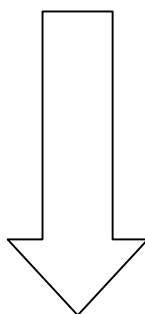
¹⁷ GLEIZES, Jérôme. El capital humano. Traducción de Beñat Baltza En: Revista Multitudes, No. 2, mayo de 2000.

¹⁸ VARGAS ZÚÑIGA, Fernando. Competencias en la formación y competencias en la gestión del talento humano: convergencias y desafíos. Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional.. Organización Internacional del Trabajo – OIT. Documento preparado para el V Congreso Latinoamericano de Desarrollo de Recursos Humanos. Guatemala del 2 al 4 de octubre de 2002. Agosto 2002.

recursos. (conocimientos, redes de información, redes de relación, saber hacer). (Le Boterf, 2000).

- La competencia laboral es una característica subyacente de una persona, la cual puede ser un motivo, un rasgo, una habilidad, un aspecto de su imagen personal o de su rol social o un cuerpo de conocimientos el cual, el o ella usa. (Boyatzis, 1982).
- Las competencias solo son definibles en la acción, no se pueden reducir al saber o al saber-hacer de ahí que no se encuadren con lo adquirido solamente en la formación. La sola capacidad de llevar a cabo instrucciones no define la competencia, requiere además la llamada "actuación" es decir el valor añadido que el individuo competente pone en juego y que le permite "saber encadenar unas instrucciones y no solo aplicarlas aisladamente" . En una concepción dinámica, las competencias se adquieren (educación, experiencia, vida cotidiana), se movilizan, y se desarrollan continuamente y no pueden explicarse y demostrarse independientemente de un contexto. En esta concepción, la competencia está en cabeza del individuo, es parte de su acervo y su capital intelectual y humano. (Fernández, 1998).

CLAVE 2:



**LA NECESIDAD DE DESLIGAR LAS
“COMPETENCIAS” DE SU CARGA
PRODUCTIVISTA, MERCANTILISTA.**

CAPÍTULO 3

LAS “COMPETENCIAS CIUDADANAS” EN EL ÁMBITO ESCOLAR.

1. LA PROPUESTA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.

En el documento “Estándares básicos en competencias ciudadanas”, elaborado por el Ministerio de Educación de Colombia y la Asociación Colombiana de Facultades de Educación en noviembre de 2003¹⁹, se afirma que *«Los seres humanos, conscientes de las dificultades de la vida en sociedad, hemos establecido unos acuerdos de suma importancia –unas normas legales fundamentales– para promover y proteger los principios básicos de la vida armónica en sociedad. Estos grandes acuerdos conforman el horizonte de formación de las competencias ciudadanas»* y se agrega que *«El más significativo de estos acuerdos es la Declaración Universal de los Derechos Humanos,...»*. Para los autores del documento sobre estándares básicos, *«formar en competencias ciudadanas significa formar en y para los Derechos Humanos»*.

El documento sobre estándares es rico en la alusión a diferentes instrumentos de derechos humanos. Con respecto a la Declaración Universal, se dice: *«Esta Declaración y su aplicación mundial son de vital importancia para prevenir calamidades en el futuro de la humanidad. Como se manifiesta en el preámbulo de la misma, “el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad” (por ejemplo, el Holocausto del Siglo XX). Así entonces, esta Declaración protege los Derechos Humanos para que “el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”»*²⁰. En igual forma se hace referencia a algunos derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia y en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Según el documento mencionado, *«Las grandes metas de la formación en competencias ciudadanas están ligadas a estos derechos y deberes»*. Sin embargo, a la hora de definir los estándares (convivencia y paz; participación y responsabilidad democrática; pluralidad, identidad y valoración de las diferencias), se evidencia un énfasis en los derechos civiles y políticos; los DESC (Derechos Económicos, Sociales y Culturales), brillan por su ausencia. Con las competencias

¹⁹ MINEDUCACIÓN – ASCOFADE. Formar para la ciudadanía... ¡sí es posible! Proyecto para la formulación de los estándares básicos en competencias ciudadanas. Educación básica y media, noviembre de 2003.

²⁰ Subrayado nuestro.

ciudadanas se espera que niños y jóvenes puedan *“participar de manera constructiva en iniciativas a favor de la no violencia, en la toma de decisiones políticas, y hacer uso de mecanismos democráticos para proteger y promover los derechos humanos a escala local, nacional y global.*

El MEN postula las siguientes “Metas de Formación Ciudadana”:

- Fomentar el desarrollo de conocimientos ciudadanos. Se dice que el énfasis de formación no es la transmisión de valores ni de conocimientos, *“sino el desarrollo de competencias, lo que incluye el desarrollo de posturas valorativas y de conocimientos a partir de un enfoque más activo y reflexivo por parte de los estudiantes”.*
- Promover el desarrollo de competencias comunicativas. Las *competencias comunicativas* se presentan como necesarias para establecer un diálogo en el que no se habla con la intención de hacer daño y en el que todos pueden expresar sus puntos de vista sin miedos de tal suerte que se facilite la negociación de conflictos y la deliberación sobre temas de interés común.
- Promover el desarrollo de competencias cognitivas. Las *competencias cognitivas* son referidas a la capacidad para realizar diversos procesos mentales importantes en el ejercicio ciudadano. *“Entre ellas se destacan, la competencia para generar alternativas de solución a los conflictos, para identificar las distintas consecuencias que podría tener una decisión, para ver la misma situación desde el punto de vista de cada una de las personas o de los grupos involucrados y las competencias de argumentación, reflexión y análisis crítico, entre otras”.*
- Promover el desarrollo de competencias emocionales. Las *competencias emocionales* son las que nos permiten la identificación y respuesta constructiva ante las emociones propias y las de los demás. *“Según se ha señalado, dedicarle tiempo al desarrollo de estas competencias sirve para potenciar el desarrollo intelectual y además para prevenir problemáticas complejas que el desarrollo intelectual por sí solo no logra evitar”.*
- Promover el desarrollo de competencias integradoras. Se dice que las competencias integradoras articulan, en la acción misma, todas las demás competencias y conocimientos. *“Así pues, manejar conflictos de manera pacífica y constructiva requiere de ciertos conocimientos sobre las dinámicas de los conflictos, de algunas competencias cognitivas como generar ideas y opciones creativas ante una situación de conflicto, de competencias emocionales como autorregular la rabia, y de ciertas competencias comunicativas como transmitir asertivamente los propios intereses”.*
- Fomentar el desarrollo moral. La propuesta del MEN dice que *“El desarrollo moral es el avance cognitivo y emocional que permite a las personas tomar decisiones cada vez más autónomas que reflejen preocupación por el bien común... Así por ejemplo, la empatía; el juicio moral para poder analizar,*

argumentar y dialogar sobre dilemas de la vida cotidiana; la descentración; la coordinación de perspectivas; y el pensamiento sistémico y complejo, están estrechamente relacionados con el desarrollo moral”.

El MEN, concibe los “estándares” como “criterios claros y públicos que permiten establecer cuáles son los niveles básicos de calidad de la educación ciudadana a los que tienen derecho los niños, niñas y jóvenes de todas las regiones de nuestro país. En este orden de ideas, los Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas no enfatizan en los contenidos que se deben enseñar, sino en las competencias que se deben desarrollar para transformar la acción diaria”. En esta vía, conforme con las metas mencionadas, para la formación ciudadana, se organizaron los estándares de competencias ciudadanas en tres grandes grupos:

- Convivencia y paz
- Participación y responsabilidad democrática
- Pluralidad, identidad y valoración de las diferencias

Estos estándares se pueden resumir, conforme a la presentación del Ministerio, en el siguiente cuadro.

ESTÁNDARES BÁSICOS DE COMPETENCIAS CIUDADANAS

Convivencia y Paz	Participación y responsabilidad democrática	Pluralidad, identidad y valoración de las diferencias
PRIMERO A TERCERO		
Comprendo la importancia de valores básicos de la convivencia ciudadana como la solidaridad, el cuidado, el buen trato y el respeto por mí mismo y por los demás, y los practico en mi contexto cercano (hogar, salón de clase, recreo, etc.).	Participo, en mi contexto cercano (con mi familia y compañeros), en la construcción de acuerdos básicos sobre normas para el logro de metas comunes y las cumplo.	Identifico y respeto las diferencias y semejanzas entre los demás y yo, y rechazo situaciones de exclusión o discriminación en mi familia, con mis amigas y amigos y en mi salón.
CUARTO A QUINTO		
Asumo, de manera pacífica y constructiva, los conflictos cotidianos en mi vida escolar y familiar y contribuyo a la protección de los derechos de las niñas y los niños.	Participo constructivamente en procesos democráticos en mi salón y en el medio escolar	Reconozco y rechazo las situaciones de exclusión o discriminación en mi medio escolar
SEXTO A SÉPTIMO		
Contribuyo, de manera constructiva, a la convivencia en mi medio escolar y en mi comunidad (barrio o vereda).	Identifico y rechazo las situaciones en las que se vulneran los derechos fundamentales y utilizo formas y mecanismos de participación democrática en mi medio escolar.	Identifico y rechazo las diversas formas de discriminación en mi medio escolar y en mi comunidad, y analizo críticamente las razones que pueden favorecer estas discriminaciones.
OCTAVO A NOVENO		
Construyo relaciones pacíficas que contribuyen a la convivencia cotidiana en mi comunidad y municipio.	Participo o lidero iniciativas democráticas en mi medio escolar o en mi comunidad, con criterios de justicia, solidaridad y equidad, y en defensa de los derechos civiles y políticos.	Rechazo las situaciones de discriminación y exclusión social en el país; comprendo sus posibles causas y las consecuencias negativas para la sociedad.
DÉCIMO A UNDÉCIMO		
Participo constructivamente en iniciativas o proyectos a favor de la no-violencia en el nivel local o global.	Conozco y sé usar los mecanismos constitucionales de participación que permiten expresar mis opiniones y participar en la toma de decisiones políticas tanto a nivel local como a nivel nacional.	Expreso rechazo ante toda forma de discriminación o exclusión social y hago uso de los mecanismos democráticos para la superación de la discriminación y el respeto a la diversidad.

Buy Now to Create PDF without Trial Watermark!!

Created by eDocPrinter PDF Pro!!

Los grupos de Estándares, como “grandes metas”, tal como son presentados por el MEN, están dirigidos a:

- Aportar a la construcción de la convivencia y la paz

Se trata de “formar a los y las estudiantes para que cuenten con las competencias y conocimientos necesarios para relacionarse con otras personas de manera pacífica y constructiva, sin recurrir a la violencia, a partir de la consideración de los demás como seres humanos que tienen sus mismos derechos y deberes, en pro de la protección de los Derechos Humanos y acorde con la Constitución Política ... el cuidado de las plantas, los animales y en general de todos los seres vivos y del medio ambiente, es también indispensable cuando hablamos de convivir pacíficamente, en tanto compartimos con ellos el Planeta. Por ello, cuando hablamos de vivir en paz y constructivamente, esto incluye necesariamente a todo aquello que nos rodea, no sólo a los humanos”.

- Promover la participación y responsabilidad democrática

Éste estándar es presentado como una gran meta de formación ciudadana que “Supone entender que como sujetos sociales de derechos, los niños, niñas y jóvenes del país pueden y deben participar políticamente por medios democráticos para generar transformaciones sociales ... Hallarle el sentido a la norma es importante para poder llegar a acuerdos que se cumplan o se modifiquen conjuntamente ... Este poder democrático de transformación social es primordial para el objetivo de forjar una sociedad realmente participativa que impulse el desarrollo social, económico y jurídico”.

- Promover la pluralidad, identidad y valoración de las diferencias humanas

Se habla de la multiétnicidad y la multicultural de Colombia, del reconocimiento de que todos, a la manera de un calidoscopio, hemos aportado elementos para obtener visiones más amplias. Se dice entonces que “es meta de la formación ciudadana enseñar a los estudiantes a respetar a quienes son diferentes, reconocerlos como sujetos con los mismos derechos y deberes e interesarse auténticamente por la perspectiva desde la cual el otro o la otra observa la realidad y así hacerse a modelos cada vez más complejos de nuestra sociedad ... Esto supone, obviamente, trabajar en favor de la construcción de la propia identidad –vital para la estima personal y comprensión del mundo–, pues si nuestros estudiantes no saben quiénes son, a qué grupos culturales pertenecen, tampoco van a poder diferenciarse de los demás y disfrutar cabalmente de la enorme diversidad humana, como tampoco estarán en capacidad de poner al servicio del bien común su propia perspectiva del mundo”.

2. ALGUNAS CRÍTICAS A LAS COMPETENCIAS Y LOS ESTÁNDARES EN EDUCACIÓN

El tema de las Competencias Ciudadanas ha enfrentado debates importantes. Uno de ellos es el que se ha dado por parte del magisterio oficial, representado por la Federación Colombiana de Educadores – FECODE. Se ha dicho que *“El concepto de competencias, a pesar de sus múltiples significados, se ha convertido en la “categoría oficial” que busca reorientar el contenido de los procesos educativos de la institución escolar, desconociendo todo lo ordenado por la Constitución del 91, la Ley 115 y Plan Decenal, sobre fines y objetivos de la educación para Colombia. La tarea de la escuela, entonces, es orientada a “formar en Competencias”. Formar en lo que los técnicos del ministerio han decidido que deben “saber” y “saber hacer” los estudiantes. Primero fueron los conocimientos, y ahora la moral y la ética con las competencias ciudadanas; para seguir consolidando el currículo mínimo y homogéneo, y empobrecer aún más la calidad de la educación. En medio de la injusticia, la pobreza, la violencia, la desnutrición y el hambre; el desplazamiento, la negación de los derechos a la salud, la educación y el trabajo; altos índices de corrupción, impunidad y politiquería; la desinstitucionalización del país, con la modificación de la Constitución y la ley a la medida de los intereses reeleccionistas; los niños, niñas y jóvenes, deben aprender a ser “buenos ciudadanos”; los ciudadanos que los responsables de esta situación quieren que los educadores y educadoras formemos... El llamado retórico de la señora Ministra, es a educar para obedecer la norma y la Ley, que en manos de la clase dirigente es la responsable de la miseria y pobreza de las grandes mayorías; nuestro llamado es a formar para defender las instituciones democráticas; formar para la participación y la democracia, y en este ejercicio ciudadano poder asumir la tarea colectiva de transformar los factores generadores de injusticias y desigualdades”²¹.*

Un importante aporte en la crítica al concepto de competencia, tal como lo apreciamos en el discurso oficial de la evaluación por competencias, es presentado por Eduardo Serrano. Señala que *“La semiótica discursiva concibe la competencia del sujeto como una estructura compleja constituida por la interrelación de la competencia cognitiva (basada en el saber) y la competencia potestiva (basada en el poder). A su vez, la primera se diferencia en competencia modal (saber-hacer) y competencia semántica (saber sobre el ser y el hacer), y esta última en competencia categorial (saber proposicional abstracto) y competencia factual (saber proposicional concreto) ... Definir la competencia como «saber-hacer en contexto», según es habitual en el medio educativo colombiano, es someterla a una doble reducción resultante de la eliminación de la competencia potestiva (poder-hacer) y de la competencia semántica categorial y factual (saber sobre el ser y el hacer). En su aspecto cognitivo, el proceso pedagógico tiene*

²¹ GUEVARA, Jorge Eliécer. La Carta del Director. En: Revista Educación y Cultura. No. 68. FECODE, Bogotá., junio de 2005.

como meta producir la conjunción del estudiante con el saber procedimental (competencia cognitiva modal) y con el saber proposicional (competencia cognitiva semántica), presupuestos por la performancia. En consecuencia, la evaluación de la competencia adquirida no puede centrarse exclusivamente en la competencia cognitiva modal, excluyendo la competencia cognitiva semántica. Si se analiza desde esta óptica la estructura de las nuevas pruebas de Estado, se verá que la respuesta óptima que se espera del estudiante sólo es posible si posee los dos tipos de competencia. Es necesario, pues, que la práctica se dé una teoría adecuada que la potencie²².

El profesor Jairo Estrada, al referirse a la política de estandarización y de definición de competencias, encuentra que la educación es vista como parte de un proyecto de control social y como componente de una estrategia de sujeción de sus contenidos a las demandas del mercado. Al respecto afirma que *“La educación irrumpe como posibilidad de entronización en la sociedad del proyecto político y sociocultural del neoliberalismo. Es el dominio desde la raíz. También, en la perspectiva de una transnacionalización en vertiginoso avance, es el requerimiento por un tipo de sistema educativo y de educación que de cuenta del lugar del país en tal proceso y de las exigencias que impone la competencia: mano de obra que atienda unos mínimos de estándares, también “globalizables”, y sobre todo dócil y barata²³.*

Para el profesor Estrada, un tipo de educación que haga énfasis en las dotaciones iniciales que debe poseer un individuo para ingresar al mercado, esto es, sus habilidades y destrezas, no ataca lo esencial de la inequidad o la persistencia de la desigualdad o la pobreza, pues son las relaciones sociales basadas en la concentración y la centralización de la propiedad, la riqueza y el ingreso, las definitivas en este ámbito. Agrega que *“Con fundamento en el establecimiento de unos estándares curriculares, que suponen un enfoque de la educación como proceso de producción que puede ser normatizado, en el sentido de la fijación de “normas técnicas”, se procede a la definición de unas competencias, entendidas como habilidades y destrezas, que debe poseer todo estudiante. Calidad en la educación, desde esa perspectiva, significa garantía de dotación con las competencias necesarias para trabajar y vivir en sociedad”.* Presenta además una crítica a la definición de estándares en el contexto de construcción de un proyecto de Estado burocrático autoritario: *“Una “expertocracia”, contratista del Estado, parece estar tomando las decisiones en este campo, a espaldas de la comunidad educativa. El autoritarismo se entroniza de esa forma en definiciones de política educativa de la mayor trascendencia, “el saber (es) despojado de su objeto formativo; la pedagogía, reducida cada vez más a una relación instructorista y*

²² SERRANO OREJUELA, Eduardo. El concepto de competencia en la semiótica discursiva. Cali, XI-96; X-02; II-03. En: http://200.14.205.40:8080/portalicfes/home_2/rec/arc_4014.pdf.

²³ ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. Elementos para la crítica de la política educativa durante la administración de Uribe Vélez. En: http://www.espaciocritico.com/articulos/rev02/n2_a09.htm#_ftn1

homogenizador hacia un currículo único, cuya meta es responder a cierto tipo de visiones como la educación por competencias y la enseñanza según “Normas Técnicas Curriculares... Estandarización y evaluación por competencias, con miras a preparar las instituciones educativas para escenarios de competencia por los recursos y de comercio de servicios educativo”²⁴.

Carlos Fijari, entiende que *“si consideramos la democracia como la extensión en el campo público de la capacidad de autodeterminación de los individuos, en tanto deliberación y definición sobre los asuntos de interés común, debemos tener en cuenta que la propia subjetivación del “ciudadano” presupone y a la vez necesita de la democracia en tanto régimen que propicia y se nutre de la autonomía individual”²⁵. En esta perspectiva, “la cuestión educativa no aparece planteada necesariamente en términos de contenidos curriculares y menos aún como una transmisión de contenidos axiológico/morales, sino y básicamente como una cuestión “procedimental”: la mejor educación en un sistema democrático será aquella que garantice la autodeterminación del sujeto y por ende no fije de antemano horizontes de sentido, a menos que por tal se entienda el propio proceso de autonomía y participación democrática”²⁶.*

Fijari encuentra que *“la educación pública vinculada al Estado en su concepción liberal-burguesa no deja de ser un aparato de poder/ideológico absolutamente “informado” según una clara formación discursiva hegemónica que fija posiciones de sujetos de acuerdo a criterios diferenciadores y exclusorios tales como ciudadanía, género, raza, paz y cualquier otra regulación cultural que se quiera incluir bajo el eufemismo de transversalidad y multiculturalidad. Sabemos que en el particular “horizonte de contexto” latinoamericano la ciudadanía se construye (y se enseña) en términos de derechos “humanos” como una noción universal abstracta, es decir, ocultando los derechos del hombre blanco, cristiano y propietario. Sabemos que, en general, nuestros procesos de transición democrática han tendido al reconocimiento formal de derechos de participación política negando sistemáticamente cualquier modificación que implique una redistribución de la renta, concentrando obscenamente el ingreso y convirtiéndose en una virtual máquina de reproducción y generación sistemática de pobreza y exclusión social. Que las regulaciones de género, en tanto valores de “normalidad” marcan los sexos en términos de desigualdad y exclusión ciudadana, no solo con respecto a la disparidad hombre-mujer sino, y fundamentalmente, en relación a cualquier otra experiencia genérica (de las denominadas minorías sexuales). O que las regulaciones de “racialización” construyen en y desde la propia estructura educativa la discriminación contra negros y otras etnias (baste dar una breve mirada al sistema educativo brasileño). Esto no sólo en términos de contenidos*

²⁴ ESTRADA, Op. Cit.

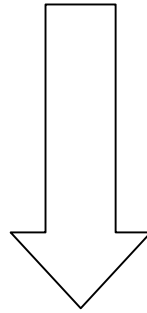
²⁵ FIGARI, Carlos. ¿Educación como alienación ética y ciudadana?. En: <http://www.foro-latino.org/documentos/texto-discusion-olped-figari.pdf>.

²⁶ FIJARI, Op. Cit.

manifiestos u ocultos sino desde la propia práctica pedagógica e institucional que tiende a la abyección y a la creación – vía estigmatización y/o expulsión - de lo “diferente”. Que la “paz”, en tanto valor, se ha convertido en una prédica de “capitulación”, como la paz que ingenuamente une víctimas y victimarios, represores y oprimidos bajo una misma bandera “blanca”²⁷.

²⁷ FIJARI, Op. Cit.

CLAVE 3:



**LA NECESIDAD DE QUE LA
CIUDADANÍA AUTODETERMINE SUS
METAS DE FORMACIÓN.**

Buy Now to Create PDF without Trial Watermark!!

UNIDAD 2

“COMPETENCIAS CIUDADANAS” PARA UNA CIUDADANÍA REAL

Created by eDocPrinter PDF Pro!!

“Destaco la finitud de la que somos conscientes y que nos hace seres inseros en la búsqueda permanente de ser más: al mismo tiempo, vocación y riesgo de perder la dirección. La vocación histórica no es destino sino posibilidad. Y no hay posibilidad que no se exponga a su imposibilidad. Y viceversa, la cosa hoy imposible puede ser posible el día de mañana. En la historia como posibilidad no se marca cómo hemos de ser, excepto responsables y por tanto éticos”.

Paulo Freire. A la sombra de este árbol, 1997.

CAPÍTULO 1

RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS COMO PODER CIUDADANO.

1. GENERALIDADES SOBRE EL CONFLICITO.

Mucho se ha dicho sobre el conflicto, sin embargo, con el fin de intentar resumir definiciones que se han presentado, podríamos decir que dentro de las apreciaciones se pueden distinguir dos tendencias básicas. Por un lado encontramos un punto de vista que considera al conflicto como algo “malo”, “dañino”. El otro punto de vista considera que el conflicto es normal, que no es positivo ni negativo, que lo que puede ser negativo es la forma como se resuelve o maneja. En esta última perspectiva sobre el conflicto, encontraríamos que este es necesario, en la medida en que es a través suyo que se ha construido la historia, en esa medida se afirma que el conflicto es riesgo y oportunidad.

De manera general y dentro de esta concepción del conflicto, podríamos arriesgarnos a la siguiente definición: El conflicto es en esencia la desavenencia o choque que se presenta por razones como valores, status, poder, recursos, donde la meta es conseguir un interés concreto sobre ellos. Pero el conflicto, se presenta siempre en una estructura o contexto socio – político concreto, que incide en el conflicto y sus actores, pero que también es impactado por la presencia misma de la situación conflictiva.

Con lo anterior, podríamos decir que el concepto de conflicto está relacionado con el de “disputa”. En igual dirección, el profesor Rodrigo Uprimny manifiesta que: *“Una disputa surge cuando uno o varios actores manifiestan pretensiones encontradas sobre determinados recursos. El desarrollo de un conflicto implica entonces que existen unos actores (al menos dos) que, en determinadas situaciones y en la medida que buscan finalidades encontradas, asumen actitudes que obstaculizan la cooperación social, de tal manera que la acción del uno es vista como obstáculo para la acción del otro”*²⁸.

Los conflictos que se presentan en la vida en sociedad son de diferentes tipos. De acuerdo con el número de personas que se involucran, se habla, por ejemplo, de conflictos intrapersonales, interpersonales, grupales; de acuerdo con el radio de acción, encontramos conflictos locales, nacionales, internacionales; de acuerdo

²⁸ UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Orden democrático y manejo de conflictos. Escuela de Liderazgo Democrático

con su contenido, los hay de tipo político, económico, cultural. Así, los conflictos se expresan de manera diversa y multiforme.

2. EL CONFLICTO Y SUS COMPONENTES

Nos referiremos brevemente a los siguientes elementos del conflicto: el contexto, los actores, las motivaciones e intereses en disputa y las alternativas de desarrollo del conflicto.

- **El Contexto.**

El contexto hace referencia al ámbito territorial y espacial determinado donde tiene lugar el conflicto, en el que emergen realidades socioculturales y políticas que inciden en su desarrollo de manera directa e indirecta. Es el espacio en el que surge y expresan en buena medida, las causas y motivaciones que dan origen al conflicto, y así mismo, es el escenario donde se concreta la dinámica de relaciones conflictivas.

- **Los Actores.**

Los actores son las personas, grupos, organizaciones, comunidades, sectores, grupos, que se expresan como los contrincantes. La evolución del conflicto depende en gran medida de la percepción que tienen las partes enfrentadas. Los actores tienen un alto grado de participación en el rumbo y la dinámica que tome el conflicto.

- **Las Motivaciones e Intereses.**

Las motivaciones e intereses en disputa constituyen las razones o causas que dieron origen al conflicto. La naturaleza del conflicto está determinada por el tipo de asuntos en litigio o controversia y las aspiraciones de los actores a acceder a estos; estos factores a su vez, permiten en el proceso de tratamiento visualizar la dimensión y las posibilidades de solucionarlo.

- **Las alternativas de desarrollo de la situación.**

El desarrollo posible de la situación está constituido por los escenarios que el conflicto puede alcanzar en el futuro, esto es, la agudización del mismo o las soluciones potenciales

3. LA JUSTICIA COMUNITARIA.

Las alternativas que tiene la ciudadanía como sujeto político en la resolución de los conflictos, dentro de un esquema de ciudadanía plena, pasan en la utilización del “justo comunitario”, categoría utilizada para describir los criterios de justicia y de equidad que históricamente han creado las comunidades con base en los usos y las costumbres tradicionales, en su propia forma de asumir la convivencia y la tolerancia. Con su propia visión de lo que debe ser la justicia, se ejercitan mecanismos de convivencia de manera autónoma, la mayoría de las veces por la ausencia del Estado.

La constitución de formas de Justicia Comunitaria, adquieren así configuraciones de poder local que se verifican tanto en lo rural como en lo urbano, y que tienen una particular manifestación en comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, el pueblo gitano. A nivel urbano es conocida la experiencia en Río de Janeiro, Brasil, de una comunidad de barrios periféricos excluidos de las políticas públicas del Estado, denominada Pasárgada²⁹. En Bogotá, se han verificado experiencias populares de justicia comunitaria en barrios como Tibabuyes, San Martín, Manuela Beltrán y Comuneros³⁰.

El protagonismo que en varias comunidades de nuestro país tienen las parteras y la figura de los “mayorazgos” en la resolución de conflictos, es reconocido como forma de justicia comunitaria. Pero aquí no se agotan las formas de resolver conflictos. A continuación haremos una rápida revisión de los denominados Mecanismos Alternativos de (Re)Solución de Conflictos.

4. LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS.

Con respecto a la intervención en los conflictos, hay corrientes que expresan la idea de “negociación”, o de “solución”, o de “resolución”. Estos términos, tienen que ver con los diferentes enfoques relacionados con el conflicto. En adelante nos referiremos a la “solución de conflictos”, sin que esto signifique tomar partido por un enfoque específico. Lo cierto es que cuando se habla de la solución pacífica de los conflictos, se hace referencia a un conjunto de mecanismos que de tiempo atrás se han impuesto, descartando como elemento esencial la fuerza, o mejor, se habla de utilizar la fuerza creativa en el diseño de futuros positivos y posibles.

En el contexto anterior, no se involucra la solución de conflictos por la vía judicial convencional, o sea, el acceso a las jurisdicciones de la justicia formal (ordinaria,

²⁹ DE SOUSA SANTOS, Boaventura. Estado, Derecho y luchas sociales. ILSA, Bogotá, 1991.

³⁰ GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. Justicia penal comunitaria en Bogotá. En: Pensamiento Jurídico No. 13. Universidad Nacional de Colombia; Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

contencioso administrativa, penal). Frente a este sistema de justicia se ha dicho que es lento, burocrático e inoperante, incapaz de garantizar condiciones para resolver los conflictos de manera oportuna, sobre todo se destaca la falta de acceso de los sectores más pobres. Con la falta de operatividad del sistema judicial, se ha asociado también la corrupción del mismo.

Dentro de este panorama, han surgido de tiempo atrás los denominados “Mecanismos Alternativos de (Re)Solución de Conflictos” (MASC o MARC)³¹, que en Colombia aparecen desde los años ochenta, pero toman mayor fundamentación a partir de la Constitución Política de 1991. Estos mecanismos no hacen parte del sistema judicial formal y se caracterizan por que, en su mayoría, no siguen un proceso específico, y pretenden la satisfacción mutua de las partes en las decisiones adoptadas. Otra característica se refiere a que las personas que sirven de facilitadores en las decisiones no requieren ser abogados. Estos mecanismos operan para casos específicos, aquellos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento³².

Los objetivos principales que se han planteado en torno a los MASC son: Contribuir a una mejor y eficiente administración de justicia y propender por el fortalecimiento de las comunidades y sus procesos sociales. El énfasis en uno de estos objetivos, señalarán realmente la concepción fundamental que sobre ellos se tenga y, por tanto el perfil que en términos democráticos se ejerza.

Los MASC son: La transacción, la mediación. La conciliación, la amigable composición, el arbitramento y la justicia de paz. Nos referiremos brevemente a estos mecanismos.

- La transacción.

También conocida como arreglo directo, es un mecanismo mediante el cual las mismas partes, sin la intervención de terceros, resuelven su conflicto o previenen que se presente. Aunque se considera MASC, está consagrado en el Código Civil de Colombia en el artículo 2469.

- La Amigable Composición.

³¹ Antes de continuar con el tema de los MASC, es importante dejar en claro, sin embargo, que estos mecanismos son posteriores a lo que se conoce como “Justicia Comunitaria”, constituida por un cúmulo de experiencias de las comunidades, rurales y urbanas en la aplicación de justicia en zonas geográficas no muy extensas, que se distinguen por su peculiaridad en “hacer justicia”. En este contexto son importantes las labores prestadas, por ejemplo, por los mayorazgos y las parteras. A nivel urbano, también se conocen experiencias al respecto.

³² Transacción: Pacto por el cual las partes, mediante una acción, omisión o promesa evitan un litigio o ponen fin al que habían comenzado. Conciliación: Procedimiento en el que las partes se avienen, por mutuo acuerdo, sin necesidad de llegar a juicio o habiendo llegado a él, a través de la firma de un convenio. Desistimiento: Abandono o abdicación de un derecho o de una acción o demanda.

Las partes del conflicto encargan a dos o más personas de toda su confianza, para que en su nombre discutan, negocien y acuerden una solución al conflicto.

- El Arbitramento.

Las partes acuerdan llevar el conflicto a un tribunal especial, para que tome una decisión definitiva a través de un “laudo arbitral”.

- La Mediación.

De manera informal, un tercero neutral (Mediador), sin poder para imponer una resolución, ayuda a las partes en disputa a alcanzar un arreglo mutuamente aceptable. Las decisiones que se tomen dentro de la mediación, se entienden como un acuerdo privado.

- La Conciliación.

Las partes, con la ayuda de un tercero neutral (Conciliador), buscan alcanzar un acuerdo conjunto que les beneficie por igual. El Acta de Conciliación presta mérito³³ Ejecutivo y el Acuerdo hace tránsito a cosa juzgada³⁴. Tiene entonces, los mismos efectos que la sentencia de un juez.

- La Justicia de Paz.

La Jurisdicción de Paz está consagrada en la Constitución Política de Colombia (artículo 247) y tiene unas características procedimentales señaladas por la Ley 497 de 1999. Es una jurisdicción diseñada para conflictos individuales y comunitarios, en la que se presentan dos etapas de proceso: la de conciliación y la de sentencia. Los jueces de paz son elegidos popularmente para un período de cinco años prorrogables. La jurisdicción está constituida por Distritos y Círculos de Paz. La segunda instancia es ejercida por jueces de reconsideración.

4. RESOLUCIÓN DE CONFLICITOS Y PODER CIUDADANO.

Ya habíamos hecho referencia a los objetivos de los MASC. Si nuestros esfuerzos se dirigen a hacer de la resolución de conflictos una forma de descongestión de los despachos judiciales, no estaríamos abonando nada a la construcción de comunidad y de ciudadanía; sólo estaríamos haciendo juego a una política de reducción del Estado y por tanto de sus responsabilidades. Por ello se ha hablado del fenómeno de cooptación por parte del Estado de las experiencias de

³³ Mérito ejecutivo: Que puede hacerse efectivo ante la justicia formal en caso de incumplimiento.

³⁴ Cosa Juzgada: Que no se puede volver al litigio sobre los mismos hechos.

resolución de conflictos para beneficio del modelo neoliberal que busca privatizarlo todo. Si esta es nuestra meta, podemos buscar abundante información sobre estos mecanismos, fruto de proyectos financiados por agencias internacionales.

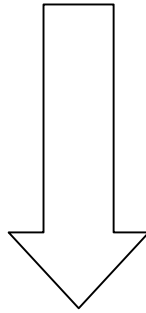
Si nuestro proyecto está encaminado hacia una ciudadanía real y a la constitución de sujetos críticos y colectividades “empoderadas” para cambiar el estado de cosas que nos sumergen en la pobreza y la injusticia, debemos ir más allá.

Optando por la segunda senda, debemos reconocer de entrada que en Colombia existe un conflicto social y armado, pero también que nos estamos matando diariamente, en la cotidianeidad, y que estos muertos son muchísimos más de los que genera la guerra. Por ello, ver el conflicto como algo consustancial a la sociedad, debe ser un punto de partida, pero al mismo tiempo, debe considerarse que puede existir un potencial transformador del conflicto en la vida democrática. Esto implica un reto de sujetos colectivos, de una ciudadanía que encuentre en el espacio de resolución de conflictos beneficios mutuos. También implica reflexionar desde este espacio, que la ciudadanía no puede alcanzar la superación definitiva de los conflictos, pero que mediante los procesos de formación esta se empodera. Se trata entonces de ver en el conflicto un espacio de transformación de realidades, de construcción ciudadana.

Los mecanismos alternativos y la justicia comunitaria, se convierten en este contexto, en herramientas para el poder ciudadano. Empoderarse, significa pensarse como actores, constructores de su propio destino, procurando la superación de su exclusión en las deliberaciones y decisiones concernientes a su desarrollo humano y social, construcción colectiva de felicidad. Pero como ya se había advertido, las propias prácticas de “justicia comunitaria”, posibilitan este ejercicio, en determinado momento, con mayor alcance. La diferencia, y no la desigualdad, nutre el trabajo de los actores por una mejor sociedad. Claro está que, para que esto sea posible, y los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos tengan verdadera y eficaz aplicación, es necesario realizar acciones de formación y capacitación de líderes naturales y comunitarios, consolidando en ellos referentes conceptuales, y aprendizajes que otorguen sentido público, democrático y participativo a las prácticas de solución pacífica y alternativa a los conflictos. A esta intencionalidad educativo – formativa, corresponde una perspectiva pedagógica centrada en el reconocimiento de las prácticas y saberes de los ciudadanos, en la comunicación horizontal, no asimétrica, de mutuo aprendizaje, de intervención en los conflictos pensando en los intereses colectivos³⁵.

³⁵ CELIS, Luis. Resolución de Conflictos. FECODE. 2004.

CLAVE 4:



**LA NECESIDAD DE EJERCER
PODER CIUDADANO EN EL
TRATAMIENTO DE LOS
CONFLICTOS**

CAPÍTULO 2

REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (DESC) COMO JUSTICIA SOCIAL³⁶

1. LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS DESC.

Los derechos civiles y políticos; los derechos económicos, sociales y culturales; los derechos colectivos y del ambiente³⁷ y el derecho al desarrollo³⁸, vistos en armonía con los derechos de los pueblos³⁹, son derechos indivisibles, interdependientes, inalienables y esenciales para el respeto de la dignidad humana.

En la Declaración de Quito, se afirma que los DESC *"fijan los límites mínimos que debe cubrir el Estado en materia económica y social para garantizar el*

³⁶ La base documental de este capítulo, para una lectura más amplia, se encuentra en: VALBUENA LEGUÍZAMO, José Alfonso. Exigiendo los DESC. Universidad Nacional de Colombia; Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, 2004.

³⁷ En la Constitución Política de Colombia estos derechos están consagrados en los artículos 78 al 82. Encontramos entre otros: el control de calidad de los bienes ofrecidos y prestados a la comunidad, el derecho a gozar de un ambiente sano, el aprovechamiento de los recursos naturales, la prohibición respecto a la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares.

³⁸ *El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable, en virtud del cual, todos los seres humanos y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él (...) implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación (...). La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario (todos) tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad.* Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Informe Preliminar A/CONF.166/9 19 de abril de 1995.

³⁹ La Declaración Universal de los derechos de los pueblos, adoptada en Argel en 1976, consagra: el derecho a la existencia de cada conglomerado, cada patria, en su propia identidad, en sus límites propios, pero con su cultura propia, auténtica, original; el derecho a la autodeterminación política sin intervención abusiva de terceros, sin coloniaje, sin imperialismo, sin racismo; el derecho exclusivo al empleo de sus riquezas y recursos naturales, en términos de soberanía económica; el derecho a defender sus riquezas artísticas, históricas y culturales y a la no imposición de culturas extranjeras; el derecho a conservar y mejorar su medio ambiente; el derecho de las minorías culturales por mantener su identidad, acervo de tradiciones, idiomas y, en general, de su patrimonio cultural. (UMAÑA LUNA, Eduardo. El Derecho (Poder; dominación; control social). Corporación Colectivo de Abogados, Bogotá, 1989.

*funcionamiento de sociedades justas y para legitimar su propia existencia*⁴⁰. Los DESC también han sido vistos como una razón igualitaria. Norberto Bobbio señala que: *"La razón de ser de los derechos sociales como la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón igualitaria. Los tres tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o para poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social."*⁴¹

Partimos de la idea de que los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se presentan como demandas o exigencias a las que se deben someter el Estado y el gobierno dentro de sus orientaciones y contenido de sus decisiones de poder. Estos derechos responden a los valores de la igualdad y solidaridad. Consagrados desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la positivización de los DESC la encontramos en diversos pactos internacionales, son exigibles y justificables en el plano nacional e internacional. Como derechos verdaderos, son susceptibles de ser violados lo cual implica que hay víctimas y victimarios. Al existir violaciones de los DESC, nace la necesidad de establecer la verdad, buscar la justicia y la reparación de las víctimas, con el propósito de superar la impunidad.

En concordancia con lo anterior, diríamos que los DESC tienen el mismo estatuto legal, importancia y urgencia que los derechos civiles y políticos y que *"El goce de los derechos económicos, sociales y culturales es determinante para la posibilidad de un goce efectivo, igualitario y no discriminatorio de los derechos civiles y políticos. Asegurar el goce de derechos civiles y políticos sin considerar el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales conlleva discriminaciones intolerables que favorecen a los sectores beneficiados por la desigual distribución de la riqueza y reproducen las inequidades sociales"*⁴². Términos como democracia, desarrollo, justicia, paz y derechos humanos son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente⁴³.

Los Derechos Humanos han sido clasificados de diversas maneras, de acuerdo con su naturaleza, origen, contenido y por la materia que refiere. La clasificación en Generaciones es de carácter histórico y considera cronológicamente su aparición o reconocimiento por parte del orden jurídico normativo de cada país. Sin embargo, esto no debe dar pie para que se pretenda dar mayor importancia a

⁴⁰ Declaración de Quito, 1998.

⁴¹ Bobbio, Norberto, *Derecha e Izquierda*, Editorial Santillana, S.A. Taurus, 1995 (Traducción por Alessandra Picone), 4ª Edición, España, 1995, pág. 151.

⁴² Declaración de Quito, 1998. Principios generales.

⁴³ Declaración de Quito, 1998. Principios generales.

los derechos civiles y políticos sobre los DESC. Como clasificación histórica, encontramos:

Derechos humanos de primera generación: Son los derechos civiles y políticos, también denominados "libertades clásicas": vida, integridad personal, libertad, dignidad, personalidad, reunión, nacionalidad, nombre, sexualidad, matrimonio, unión libre, locomoción, intimidad, autonomía, petición, debido proceso, tutela, asilo, ocupación, habeas corpus, buena fe.

Derechos humanos de segunda generación: Son los derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC): trabajo, vivienda, familia, seguridad social, asociación, huelga, deporte, recreación, educación, igualdad social.

Derechos humanos de tercera generación: Son los Derechos Colectivos y del Ambiente, por un lado, y los derechos de los pueblos. Algunos tratadistas ubican una cuarta generación en la que estaría el derecho a la paz.

Esta clasificación, como señala Ligia Bolívar, es *"incompleta y encubridora, ya que busca establecer distinciones entre los derechos civiles y políticos por una parte, y los derechos económicos, sociales y culturales por la otra; distinciones que [...] pretenden trazar una línea divisoria en el tipo de obligaciones que adquiere el Estado en la satisfacción de estos derechos"*⁴⁴. Precisamente, desde otra perspectiva, se considera que los derechos humanos deben ser vistos desde una **concepción integral**, pues no puede realizarse el ideal del ser humano a menos que se creen las condiciones necesarias que permitan a cada persona gozar de sus Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al igual que sus Derechos Civiles y Políticos. Se podría hablar de una visión "holista" o "integral" de los derechos humanos⁴⁵. Precisamente, la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos, realizada en 1993, puso de presente este carácter integral del conjunto de los derechos humanos y advirtió que no puede subsistir una tendencia a desestimar los DESC frente a los derechos civiles y políticos.

En la I Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Teherán, 1968) se proclama la indivisibilidad de los derechos humanos, estableciendo que para poder otorgarle efecto útil a los derechos civiles y políticos, es necesario, al mismo tiempo, hacer posible el goce de los DESC. Este principio se ratifica en la II Conferencia (Viena, 1986). De esta manera el tema de la integralidad y los atributos de los derechos humanos encuentran un mismo camino. En la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada en 1993, se establece que: *"Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y*

⁴⁴ BOLÍVAR, Ligia. La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el papel de la sociedad civil. XVII Curso interdisciplinario en Derechos Humanos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1999.

⁴⁵ UPRIMNY, Op. Cit.

están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos de forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales."⁴⁶

En la Declaración de Quito acerca de la exigibilidad y realización de los DESC en América Latina y el Caribe, del 24 de julio de 1998 suscrita por organizaciones no gubernamentales de América, se afirma que: *"Los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y exigibles, y los DESC tienen el mismo estatuto legal, importancia y urgencia que los derechos civiles y políticos. El goce de los derechos económicos, sociales y culturales es determinante para la posibilidad de un goce efectivo, igualitario y no discriminatorio de los derechos civiles y políticos. Asegura el goce de derechos civiles y políticos sin considerar el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales conlleva discriminaciones intolerables que favorecen a los sectores beneficiados por la desigual distribución de la riqueza y reproducen las inequidades sociales."*

Contra el querer de unos pocos que pretenden ver afectados sus intereses ante la igualdad de importancia de los derechos civiles y políticos y los DESC, la visión integral de todos los derechos humanos, se ha impuesto. Jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se han expresado en este sentido: *"La privación arbitraria de la vida no se limita [...] al ilícito del homicidio: se extiende igualmente a la privación del derecho de vivir con dignidad. Esta visión conceptualizada del derecho a la vida como perteneciente, al mismo tiempo al dominio de los derechos civiles y políticos, así como el de los derechos económicos, sociales y culturales, ilustra así la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos"*⁴⁷

2. RESPONSABILIDAD DE LOS DESC.

Frente a estos puntos de vista, consideramos fundamental recalcar, tal como establece el derecho internacional de los derechos humanos, la responsabilidad del Estado en la vigencia y protección de los derechos humanos, sin embargo hay que dejar sentado que las empresas multinacionales y las instituciones financieras intergubernamentales como el BM, el BID, el FMI o la OMC, en las transacciones macroeconómicas y en la aplicación de políticas de ajuste estructural, deben

⁴⁶ Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 25 de junio de 1993. Citado por JIMÉNEZ REYES, Alfonso. El desarrollo de los Derechos Humanos: los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Coladimx.

⁴⁷ Voto concurrente Conjunto de los jueces Antonio Augusto Cançado Trindade y Alirio Abreu Burelli en el Caso Villagrán y Morales (caso de los "Niños de la Calle"), Sentencia 19 de noviembre de 1999, N° 63.

responsabilizarse de no incurrir en violaciones de los DESC, especialmente en países pobres como los de Latinoamérica. Conforme al mandato de la Carta de las Naciones Unidas y sus instrumentos constitutivos, las instituciones intergubernamentales tienen la obligación de asegurar que sus políticas y actividades respeten los DESC, lo que significa que no contribuyan a promover violaciones de los DESC en forma de regresividad del ámbito de protección concedido a estos derechos o mediante la introducción de obstáculos para el disfrute de los mismos. La realización de grandes obras de infraestructura (mega - proyectos), promovidos por empresas nacionales y multinacionales con el aval del Gobierno Nacional, muchas veces registran acciones que se traducen en graves violaciones a los DESC. Agregaríamos también que el mercado y la sociedad civil también son igualmente terrenos de contradicciones y conflictos que derivan en desigualdad y generan también determinado tipo de exclusiones muy fuertes. La afectación de los derechos de los consumidores, por ejemplo, es propia de la esfera del mercado y la discriminación de género o racial ocurre sobretodo en las relaciones intersubjetivas.⁴⁸. Finalmente, en el caso del derecho a la educación, se ha pretendido asignar al núcleo familiar, responsabilidad conjunta a la del Estado.

3. EXIGIBILIDAD Y JUSTICIABILIDAD DE LOS DESC

La exigibilidad es un concepto amplio que básicamente alude a la capacidad que tienen las personas para reclamar y obtener del Estado, y en ciertos casos de otros actores, el goce efectivo de sus derechos humanos⁴⁹. La exigibilidad de los derechos humanos ha sido vista como un proceso social, político y legal que puede ser ejercido individual o colectivamente⁵⁰.

Por justiciabilidad se entiende la capacidad de procesar judicialmente el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado en razón de haber ratificado un instrumento internacional de derechos humanos o de haber reconocido estos derechos en el ordenamiento jurídico interno⁵¹. Por tanto, la

⁴⁸ Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Estrategia de exigibilidad jurídica de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Colombia mediante acciones jurídicas en el plano nacional e internacional. UASB, Quito, 2001.

⁴⁹ Exigibilidad de los derechos humanos relacionados con la comunicación desde el ámbito de las políticas públicas. Romel Jurado Vargas. Revista Aportes Andinos Noviembre 2002

⁵⁰ DECLARACION DE QUITO. Acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe. PRINCIPIOS SOBRE LA EXIGIBILIDAD Y REALIZACIÓN DE LOS DESC (24 de julio, 1998).

⁵¹ Ver Informe Alternativo DESC Ecuador 2001, p.28 y 29, PIDHDD. Quito, 2001. Nota hecha por Romel Jurado en Exigibilidad de los derechos humanos relacionados con la comunicación desde el ámbito de las políticas públicas

justiciabilidad es una posibilidad de reclamación del cumplimiento al menos de algunas de las obligaciones que constituyen el objeto del derecho.⁵²

La dinámica tradicional para la exigibilidad de los derechos humanos en general, se ha realizado desde la esfera de lo jurídico, conocida como justiciabilidad, sin embargo, la noción de exigibilidad rebasa la esfera de su justiciabilidad, no solo por las múltiples y complejas esferas en que debe producirse su aplicación, sino también por su cuestionada eficacia respecto de la masiva problemática social que subyace a las exigencias de aplicabilidad de estos derechos.⁵³

En la Declaración de Quito acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe, del 24 de julio de 1998, se manifiestan como imperativos:

- *"Que garanticen que, en el marco de las reformas constitucionales, los DESC ostenten rango constitucional y gocen de mecanismos específicos y adecuados de protección jurídica que garanticen su exigibilidad y justiciabilidad ante los tribunales"*⁵⁴.
- *"Que promuevan la adopción de mecanismos de supervisión internacional de los DESC que faciliten su exigibilidad"*.⁵⁵
- *"Que se multipliquen los programas de formación acerca de los conceptos, estrategias y metodologías de exigibilidad jurídica y política de los DESC, dirigidos a los distintos liderazgos de la sociedad civil y las organizaciones que la representan, de modo que se amplíe su capacidad de actuar e incidir en la formulación y aplicación de las políticas públicas relacionadas con éstos."*⁵⁶

4. LÍMITES DE LOS DESC

Abramovich y Courtis⁵⁷ presentan como obstáculos para la exigibilidad de los DESC:

- *Problemas de determinación de la conducta debida.* El problema de la determinación del contenido de un derecho radica en la vaguedad

⁵² International Human Rights Internship Program, *Una onda en aguas tranquilas*, Washington (1997).

⁵³ Exigibilidad de los derechos humanos relacionados con la comunicación desde el ámbito de las políticas públicas. Romel Jurado Vargas. Revista Aportes Andinos Noviembre 2002.

54 EXIGENCIAS A LOS ESTADOS EN GENERAL:52.

55 EXIGENCIAS A LOS ESTADOS AMERICANOS:68.

⁵⁶ A las instituciones inter-gubernamentales y sus órganos:84.

⁵⁷ Abramovich, Víctor; COURTIS, Christian. Los derechos sociales como derechos exigibles. Ed. Trotta, Madrid, 2002. 254 págs.

característica del lenguaje natural en el que se expresan las normas jurídicas, particularmente las normas constitucionales o de tratados de derechos humanos, ya que se trata de las normas de mayor nivel de generalidad del orden jurídico. Pero además de la determinabilidad semántica, que puede ser especificada por vía reglamentaria, jurisprudencial o dogmática, está la determinabilidad fáctica que define los cursos de acción para el respeto, garantía o satisfacción del derecho de que se trate.

- *La autorestricción del poder judicial frente a cuestiones políticas y técnicas.* Cuando la reparación de una violación de DESC importa una acción positiva del Estado que pone en juego recursos presupuestales, o afecta de alguna manera alguna política pública, o implica decidir sobre los grupos o sectores sociales que tendrán prioridad en el auxilio o tutela del Estado, los jueces suelen considerar tales cuestiones como propias de la competencia de los órganos políticos del sistema.
- *La ausencia de mecanismos procesales adecuados para la tutela de DESC.* Como obstáculos concretos tenemos: la incidencia colectiva de la mayoría de los DESC provoca problemas de legitimación activa, las violaciones de los DESC requieren al mismo tiempo satisfacción urgente y amplitud de prueba, pero estas dos cuestiones son excluyentes para la elección de los mecanismos de tutela, finalmente, las sentencias que condenan al Estado a cumplir obligaciones de hacer no cuentan con resguardos procesales suficientes y resultan por ello de dificultosa ejecución.
- *La escasa tradición de control judicial en la materia.* La manera de revertir este obstáculo es plantear casos judiciales sólidos en los que se reclame ante las violaciones de DESC, pues con la gradual acumulación de precedentes se obtiene un cambio de actitud por parte de los tribunales y una mayor visibilidad de la posibilidad de reclamo judicial por parte de las víctimas.

Finalmente, en el libro "El nuevo orden económico internacional y la promoción de los derechos humanos, -Los derechos económicos, sociales y culturales-", Informe del relator especial Danilo Turk⁵⁸, encontramos como límites para la vigencia de los DESC:

- *El ajuste estructural.* La relación entre medidas de ajuste estructural propugnadas por el Banco Mundial y el FMI y la realización de los DESC es evidente, en especial con respecto a los derechos al trabajo, a la alimentación, a la vivienda, a la salud, a la educación y al desarrollo. En esta relación se destaca la disminución de la soberanía nacional y del control interno sobre los procesos y recursos económicos locales y el

⁵⁸ TURK, Danilo. El nuevo orden económico internacional y la promoción de los derechos humanos -Los derechos económicos, sociales y culturales-. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social; Comisión Andina de juristas, Seccional Colombiana, Bogotá, 1993. 397 págs.

crecimiento correspondiente del nivel de influencia directa de los organismos financieros internacionales sobre las decisiones políticas nacionales. El proceso de ajuste crea fuertes condicionalidades, lo que ha llevado a la consideración de que este consiste más en justificar la dominación del Banco y del Fondo respaldando financieramente el statu quo, que en promover el desarrollo humano. Dentro del marco del ajuste estructural, la apertura económica juega un papel importante como proceso de liberalización, produciendo la reducción de la capacidad de fiscalización por parte de los Estados, disminución de la independencia nacional y el sometimiento de ciertos procesos a los factores condicionantes del mercado. El Banco Mundial y el FMI han tenido la opinión de que no hay otras opciones a la forma de ajuste estructural que propugnan. Se considera entonces que no hay alternativas y que los DESC no pueden realizarse en ausencia de un reajuste estructural. Estos organismos, inspirados en la teoría económica y no en la experiencia práctica de sus consecuencias humanas, políticas, sociales y económicas, más que mejorarla, han empeorado la situación de los pobres del mundo.

- *La deuda.* La crisis de la deuda, vinculada con el proceso de ajuste, también ha repercutido en el goce de los DESC. Según datos del Banco Mundial, la deuda del llamado Tercer Mundo se duplicó en una década, entre 1981 y 1991. Las consecuencias no se han hecho esperar, por culpa de la deuda ha aumentado el empobrecimiento y se estima -por parte de la UNICEF- que más de 500.000 niños mueren anualmente como resultado directo de problemas actuales vinculados con esta problemática. La Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (EURODAD) propone que los pagos de la deuda no deben primar sobre los derechos fundamentales del pueblo de los países deudores y que todo país debe contar con recursos suficientes para permitir que haya un desarrollo y un crecimiento sostenido y sostenible. Lo cierto es que de persistir esta situación crítica, si no se reduce considerablemente o se condonan deudas, la perspectiva de un mundo en que sea viable la realización de los DESC es una utopía.
- *Distribución inequitativa de los ingresos.* La aplicación de programas para reducir la pobreza y la realización de los DESC, es impensable sin corregir también los desequilibrios actuales en materia de ingresos. El ingreso medio de los países ricos es 58 veces superior al de los países menos adelantados. Los más pobres entre los países en desarrollo sostienen a más de la mitad de la población mundial, pero su ingreso es sólo el 5,6% del ingreso mundial. El ingreso y el uso que se hace de él, marcan desigualdades cada vez mayores, poniendo en peligro la realización de los DESC y fragmentando a las sociedades en el desestabilizador dualismo de "ricos y pobres".
- *Concepciones erróneas acerca del Estado.* La realización de los DESC tiene como presupuesto la presencia de un Estado fuerte, junto a una orientación nacional favorable a ellos. Pero en las actuales circunstancias políticas de la mayoría de los Estados se contradice esto, primando la

visión del Banco Mundial, según la cual toda acción del Estado en la economía es sospechosa. Es, entonces, la idea del Estado particularista o débil, la que prima cada vez más, con sus secuelas ya conocidas por diferentes experiencias. El Estado particularista hace que la modificación de políticas a favor de los DESC se convierta en mera retórica. Desde esta perspectiva es que podemos explicar por qué no se quiere concebir a los DESC como verdaderos derechos. A la par con la descalificación de los DESC, se observa que muchas de las acciones llevadas a cabo por grupos sociales desfavorecidos son consideradas por los funcionarios públicos como técnicamente "ilegales", mientras que la aplicación de la ley está destinada a violar y a no respetar los derechos de los pobres.

- *El Crecimiento económico como panacea.* Quienes preconizan enfoques de desarrollo basados exclusivamente en el mercado son defensores acérrimos del crecimiento como garantía para la realización de los DESC, Aunque se debe reconocer que el crecimiento es necesario para el éxito de políticas de realización de los DESC, estas no son, por si mismas, suficientes. El contraste se presenta cuando, precisamente, es el crecimiento económico el que se pretende ver amenazado por decisiones como la del aumento de salarios.
- *La privatización de los derechos humanos.* El Banco Mundial ha hecho un reconocimiento retórico del papel del Estado, sólo en una posición secundaria detrás del mercado, sin embargo, no se oculta la inclinación general en favor de la privatización y la reducción de la participación del Estado en la economía. El FMI ha sido más directo al afirmar que los gobiernos deben reducir su alcance a aquellas esferas en las que pueden aportar una contribución positiva al funcionamiento de la economía. La fiebre de privatizaciones ha traído consigo una tendencia a creer que la propiedad privada debe constituir un aspecto intrínseco del proceso de desarrollo.
- *Concepciones erróneas acerca del desarrollo.* El desarrollo humano nunca ha sido prioritario para los países ricos, es así como la ayuda para el desarrollo ha sido tan extremadamente limitada que no ha afectado de modo significativo la pobreza mundial. Los avances que los proyectos de organismos como el BM tienen en materia de desarrollo son cada vez más cuestionados, el mismo Banco Mundial habla de fracaso en un altísimo porcentaje. El desarrollo, tal y como se concibe actualmente, perpetúa la desigualdad, no es ni sostenible ni digno de sostenerse. El desarrollo humano sostenible exige una obligación moral de hacer por las generaciones venideras, significa que hay que hacer inversiones suficientes para la realización plena de todos los derechos humanos y que los recursos deben utilizarse de manera que no creen deudas ecológicas.
- *Voluntad política deficiente.* Un ejemplo de esta barrera para la realización de los DESC es que un número reducido de Estados ha dado prueba de voluntad política suficiente para abordar con seriedad las deficiencias con respecto a los derechos previstos en el Pacto Internacional de DESC. La

voluntad política en materia de DESC es determinante una vez que se ha puesto en vigor la legislación concerniente a un derecho específico o a aspectos de éste, sin embargo, es evidente que esto no basta.

- *Destrucción del medio ambiente.* El aumento de las exportaciones, como medida de ajuste estructural, suele traducirse en una explotación excesiva de los recursos naturales, que conlleva a la profundización de los problemas ecológicos. La destrucción de los recursos naturales incide negativamente en los grupos poblacionales cuya subsistencia depende del medio ambiente para procurarse bienes para satisfacer sus necesidades. La destrucción del medio ambiente se verifica, por ejemplo, con la construcción de grandes embalses que inundan los pueblos y las tierras poseídas tradicionalmente por indígenas. La tala de selvas, la falta de regulación de las industrias contaminantes, son también expresiones de agresiones al medio ambiente, que amenazan la estabilidad de la ecoesfera y vulneran los derechos de las personas. La higiene ambiental se ve afectada por un sin número de condiciones, entre otras por la contaminación de las aguas, la eliminación inadecuada de los residuos, el tratamiento inadecuado o nulo de las aguas residuales y la basura, la insuficiente cantidad de agua y de instalaciones de aseo, la presencia de vectores de enfermedades o de parásitos en las viviendas, las dimensiones inadecuadas de las viviendas, la contaminación del aire y la falta de atención sanitaria curativa o preventiva.
- *Gastos militares y conflictos armados.* La relación entre los gastos militares y los conflictos armados frente a la vigencia efectiva de los DESC es obvia. El PNUD afirma que los gastos militares a escala mundial siguen siendo equivalentes cada año a los ingresos combinados de la mitad de los habitantes del planeta. De otro lado, la UNICEF sostiene que más de veinte países mantienen gastos militares superiores al gasto total combinado en materia de salud y educación.
- *Dualidad de criterios respecto a los derechos humanos.* El derecho internacional concede sin reservas la misma importancia a los DESC que a los civiles y políticos, pero se sigue prestando a estos últimos mayor atención; sólo con analizar la incapacidad de garantizar judicialmente el ejercicio de los DESC se convalida esta afirmación.

Conjuntamente con lo expuesto, tendríamos que añadir otro límite, referido a la exigibilidad de los DESC: la indefinición del alcance de su contenido y los mínimos que deben ser exigibles a las autoridades. Este problema de no identificación clara del núcleo esencial de los DESC, se deriva del hecho de que en los diferentes instrumentos internacionales se consagran una serie de derechos sin precisar su contenido concreto⁵⁹.

⁵⁹ Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Estrategia de exigibilidad jurídica de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Colombia mediante acciones jurídicas en el plano nacional e internacional. UASB, Quito, 2001.

Visto todo lo anterior, encontramos que las barreras o límites para el desarrollo y la vigencia de los DESC son numerosos y diversos, sin contar, seguramente, muchos otros. De los límites aquí mencionados, muchos de ellos se interrelacionan, creando toda un panorama de retraso para el verdadero disfrute de estos derechos.

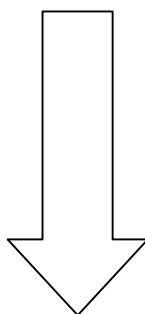
5. DESC Y JUSTICIA SOCIAL.

La paz se puede entender en dos acepciones. La primera de ellas se refiere a la paz negativa, que pone énfasis en la ausencia de guerra, de violencia directa. Esta concepción de la paz es propia de los discursos oficiales, sería simplemente la "no-guerra". En otro enfoque, la paz positiva supone un nivel reducido de violencia directa y un nivel elevado de justicia. Se persigue la armonía social, la igualdad, la justicia y, por tanto, el cambio radical de la sociedad. Este segundo significado está ligado al de "Justicia Social", entendida en términos generales, como el conjunto de decisiones, normas y principios considerados razonables por un colectivo social determinado.

La justicia social reclama la lucha contra la distribución desigual de bienes que son de todos, la preocupación por el bien común, la idea de que justicia equivale a paz. Construir un orden social en donde prime la solidaridad y la dignidad humana, son elementos claves dentro del concepto de justicia social. La justicia social implica organizarse con otros para cambiar las instituciones de la sociedad.

No podríamos esperar la paz sin justicia social, la garantía del disfrute de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) es una condición para la justicia social. Un proyecto que promueva la ciudadanía real, no puede dejar de pensar en la lucha por los DESC como algo determinante. Se trata de formar ciudadanía activa y crítica que logre anular los límites para el ejercicio de estos derechos.

CLAVE 5:



**LA NECESIDAD CIUDADANA DE
ALCANZAR EL DISFRUTE DE LOS
DESC**

CAPÍTULO 3

PARTICIPACIÓN CON PODER DE DECISIÓN

1. SUJETOS: DENTRO DE LA REPRESENTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN⁶⁰.

Mucho trecho se ha recorrido desde las milenarias Grecia y Roma, con la participación del pueblo en la cosa pública, hasta la llamada “Aldea Global” que se pregona hoy día... Han pasado teóricos de los siglos como Hobbes, Locke, Montesquieu y Rousseau, autores de las conocidas tesis liberales sobre la evolución de las sociedades de un estado natural a un estado racional. Son variadas las tendencias y los modelos que sobre el Estado, el gobierno y la sociedad ha experimentado la humanidad en su historia: el Estado Gendarme, el Estado Liberal Burgués, el Estado Interventor; el Socialismo, el Nazismo, el Fascismo, el Neoliberalismo... Pero hay algo que en todos ellos, en mayor o menor grado, ha sido determinante: la relación entre el poder y la colectividad.

De esta relación sobresale el concepto de democracia, alrededor del cual surgen diversas teorías que van desde las abstracciones más ideales hasta las formulaciones más operativas. Actualmente, con respecto a la democracia, sigue el debate sobre la representación y la participación. Bobbio⁶¹ interpreta la democracia representativa como una expresión que quiere decir que las deliberaciones colectivas, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin. Para que haya democracia directa, en el sentido de que el individuo participa en primera persona en las deliberaciones que le atañen, es necesario, en primer lugar, que entre los individuos deliberantes y la deliberación que lo involucra no haya ningún intermediario. Sin embargo, sabemos que estos dos sistemas se han integrado.

Para Sartori⁶² las democracias se pueden clasificar en: electorales, representativas, participativas, de referéndum y teoría competitiva. El concepto de la participación se circunscribe al terreno de la democracia directa (participativa y de referéndum) y de la democracia representativa. Participar es tomar parte en

⁶⁰ VALBUENA LEGUÍZAMO, José Alfonso. Participación y Representación: La construcción del Sujeto. Programa de formación avanzada en gestión social. Instituto UNIJUS, Universidad Nacional de Colombia; Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, 2003.

⁶¹ BOBBIO, Norberto. Estado, Gobierno y sociedad. Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 2000.

⁶² SARTORI, Giovanni. Teoría de la Democracia. Tomo 1, El debate contemporáneo. Alianza Editores, Madrid, 1987.

persona y de manera consciente y autónoma. Sartori cree que el problema de una participación así está en la operatividad limitada a pequeños grupos.

En la democracia representativa es el ciudadano el que elige para que otro decida. En la democracia participativa es el ciudadano el que activamente se involucra en la toma de decisiones. Pero ¿si estos sistemas se pueden y se deben integrar en las democracias modernas, en qué ámbito la participación tendría el protagonismo del ciudadano?

Para tratar de dar respuesta a este interrogante, debemos primero caracterizar al “hombre del rebaño” y luego el tipo de participación que propicia la construcción de sujetos críticos. Lo del “hombre del rebaño” es de Nietzsche⁶³. El hombre del rebaño (el hombre de la masa) es un no individuo, es decir, un ser humano incapaz de actuar con un criterio personal; es un ser humano acuñado por la cultura dominante para la masa (religiosa, política, de usos y de costumbres); es un ser humano carente de identidad; es incapaz de ser sujeto activo, se torna en objeto privilegiado de la manipulación.

Constrastando con el “hombre del rebaño” caracterizado por Nietzsche, encontramos un camino: la construcción de sujetos críticos, teniendo como base la participación, pero no cualquier participación, se trata de participación con poder de decisión. Esta participación requiere de individuos conscientes de sus actos, que compartan determinadas metas de conducta y de acción. Para que sea eficaz y auténtica, esta relación en la participación necesita plantearse como entre iguales. No puede ser esta la relación hegeliana de sujeto/objeto que implica el reconocimiento diferencial del Yo y el No Yo ante los fenómenos del universo, sino una relación directa entre seres humanos igualmente pensantes y actuantes ante la misma realidad, es decir: de sujeto a sujeto. Con esta consideración, debe entenderse que esto significa entendimiento e identidad de propósitos. Una relación participativa de sujeto/sujeto rompe las relaciones de subordinación y manipulación que aparecen en nuestras sociedades, como las relaciones del caudillo sobre la cauda, como el dirigente sobre el dirigido⁶⁴

Así concebida, la participación sería una filosofía de vida que tiende a producir o condicionar todas las estructuras de la sociedad. Significaría generar democracia desde abajo, desde lo local, con colectividades que asuman el poder, con nuevos liderazgos que propicien la decisión en la participación. Esta participación se desprende de la organización y la gestión de los ciudadanos reales.

⁶³ NIETZSCHE, Friedrich. Más allá del bien y del mal. Alianza Editorial, Madrid, 1980.

⁶⁴ FALS BORDA, Orlando. Democracia y participación: Algunas reflexiones. En: Participación comunitaria y cambio social en Colombia. Memorias del Seminario Nacional sobre Participación Comunitaria. Editorial Presencia, Bogotá, 1988.

La participación con poder de decisión (PPD) como se ha expresado, debe partir del ciudadano, crítico y real; su accionar, sin embargo, no implica que se tenga que aislar de todo lo que signifique Estado. Por lo contrario, se trata de una participación integral, en la que “desde abajo” se propende por la toma de decisiones a favor del disfrute de todos los derechos que hagan realidad una paz justa.

“De las experiencias se aprende” dice un dicho popular. Experiencias participativas con poder de decisión se han presentado en muchos espacios geográficos y en todos los tiempos. En lo contemporáneo, Fung y Wright exponen algunos ejemplos⁶⁵. En nuestro propio entorno nacional han existido múltiples experiencias exitosas, a continuación expondremos dos de ellas, acompañadas de una experiencia en Recife, Brasil⁶⁶.

2. MANIPULACIÓN O PARTICIPACIÓN REAL.

El ciudadano, se encuentra entonces, en dos situaciones: o es funcional al discurso estatal que pregona participación social, política y económica, como método para la transferencia y puesta en práctica de sus propias concepciones e interpretaciones, sin otro objetivo que mantener el *statu quo*; o asume procesos de investigación, educación y acción social, teniendo como norte el ejercicio de una ciudadanía real, que transforme realidades, en la búsqueda de felicidad colectiva.

Si las condiciones para una participación con poder de decisión no existen, es tarea del ciudadano crearlas. Para ello se pueden utilizar mecanismos informales como la desobediencia civil. Si la desobediencia civil es pública y no violenta, en contra de una disposición normativa se habla de “desobediencia civil como test de constitucionalidad”; si quienes participan en la misma se encuentran con decisiones de la autoridad restrictivas del ejercicio de determinados derechos, se habla de la “desobediencia civil como ejercicio de un derecho”⁶⁷.

La desobediencia civil como ejercicio de un derecho tiene un carácter más defensivo, y la desobediencia civil como test de constitucionalidad un carácter más activo. *“La desobediencia civil como ejercicio de un derecho constituye una defensa de los espacios de libertad que hacen posible la exigencia de una opinión pública crítica, mientras que la desobediencia civil como test de constitucionalidad interviene activamente en la determinación de los temas que son objeto de debate*

⁶⁵ FUNG, Anchon y WRIGHT, Erick. Democracia en profundidad, Utopías reales. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2003.

⁶⁶ VALBUENA, Alfonso. Tres experiencias participativas con poder de decisión. Universidad Nacional de Colombia, Programa de Formación Avanzada en Gestión Social, Bogotá, 2003.

⁶⁷ MEJÍA QUINTANA, Oscar. Élités, eticidades y poder constituyente en Colombia. En: Cátedra Democracia y Ciudadanía. Memorias. Compiladora María Teresa Cifuentes. Universidad Distrital “Francisco José de Caldas”, Bogotá, 2005.

*por parte de la opinión pública ... Lo que el desobediente civil quiere manifestar es que determinados intereses, valores, puntos de vista o circunstancias no han sido tenidos en cuenta o no se les ha dado importancia*⁶⁸.

La desobediencia civil, sin embargo, no es el único mecanismo que puede utilizar el ciudadano para hacer valer sus derechos. En la Constitución Política de Colombia, artículo 103, están plasmados los “mecanismos de participación política”, reglamentados mediante la Ley 134 de 1994. Estos mecanismos son los siguientes:

- Voto Popular.

Es el proceso mediante el cual los ciudadanos ejercen su derecho a elegir Presidente, Gobernadores, Alcaldes, Congresistas, Diputados, Concejales y Ediles.

- Revocatoria de Mandato.

La revocatoria de mandato se refiere a la facultad que tiene el pueblo para despojar de su cargo a quien él mismo ha elegido, cuando este no cumple las promesas hechas a la ciudadanía al momento de su elección.

- Iniciativa Popular Legislativa y Normativa.

Es el derecho que tienen los ciudadanos de presentar proyectos de acto legislativo o de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de acuerdo ante los Concejos Municipales, y de resolución local ante las Juntas Administradoras Locales.

- Referendo.

Es el mecanismo destinado a que los ciudadanos y ciudadanas se pronuncien sobre una disposición normativa. Existen tres clases de referendo: derogatorio, aprobatorio y constitucional.

- Plebiscito.

Es el mecanismo mediante el cual el Presidente de la República convoca al pueblo para que apoye o rechace una determinada decisión que se somete a su consideración. El plebiscito, a diferencia del referendo, no versa sobre una norma, sino sobre una decisión del ejecutivo, mediante una pregunta que debe responderse "sí" o "no", pero en ningún caso podrá consultar temas relacionados

⁶⁸ MEJÍA, Op. Cit.

con la declaratoria estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes.

- Consulta Popular

Es el proceso mediante el cual un gobernante acude ante el pueblo con el fin de conocer sus expectativas con respecto a un tema determinado de interés nacional, regional o local. La decisión que con respecto a este tema adopte el pueblo obligará al gobernante a tomar decisiones concordantes con la opinión de la ciudadanía.

- Cabildo Abierto

Es la congregación del pueblo soberano para discutir acerca de los asuntos que le interesan o afectan. Su carácter es eminentemente deliberante, no decisorio.

3. TRES EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS CON PODER DE DECISIÓN⁶⁹.

- **PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE RECIFE (BRASIL)⁷⁰**

¿Cómo surge?

Gracias a la capacidad de organización ciudadana con marcado tinte político y con tradición de movimientos sociales y populares, se conquistaron reformas institucionales como la Ley Orgánica y el Plan Director, que garantizaron la traducción de los derechos sociales consagrados en la Constitución a la realidad del desarrollo urbano y la participación popular en los diferentes niveles de la gestión local.

El Presupuesto Participativo, se implementó por la Alcaldía de la Ciudad de Recife (PCR) en 1995, a partir del Programa Prefectura (Alcaldía) en los Barrios (PPB), propuesta de participación popular formulada e implementada en el período 1986 – 1988 y retomada más tarde a partir del año 1993.

Objetivos.

El eje central del PPB era la creación de Plenarias por Regiones Administrativas⁷¹, que tendrían el objetivo de formular un Programa Mínimo de Acción para la

⁶⁹ VALBUENA LEGUÍZAMO, José Alfonso. Tres experiencias participativas con poder de decisión. Programa de formación avanzada en gestión social. Instituto UNIJUS, Universidad Nacional de Colombia; Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, 2003.

⁷⁰ La fuente documental en la que se relata la experiencia participativa, está en: PONTES, Lucía.

ciudad, estableciendo mecanismos permanentes de fiscalización del cumplimiento de las acciones negociadas.

Construir un espacio institucional de participación popular en la gestión de la ciudad en los siguientes niveles: 1) De definición de prioridades de inversiones por la PCR en la ciudad, 2) De planeamiento y elaboración del presupuesto municipal y 3) De fiscalización de dineros públicos y evaluación de acciones municipales.

Metodología.

Se apoyó principalmente en la estructura de participación popular establecida en el PPB, con los siguientes niveles de actuación:

- La Asamblea Microregional de Entidades: Elige a los delegados en los foros de negociación y en el Foro de la Ciudad de Recife, es el órgano consultivo y fiscalizador del PPB. Compuesto por entidades populares de la microregión administrativa.
- El Foro Microregional de Delegados: Define las prioridades del área y determina las inversiones a ser realizadas en su microregión administrativa.
- El Foro Regional de Delegados: Delibera sobre materias referentes al Presupuesto Participativo en el ámbito de la RPA.
- El Foro Municipal de Delegados: Coordina los trabajos del PPB, Supervisa y fiscaliza la ejecución del Plan de Inversiones Regionalizadas.
- El Foro de la Ciudad de Recife: Reúne todos los segmentos de la sociedad civil, desde empresarios, universitarios, ONGs, líderes populares, alcalde, secretariado y concejales municipales. Este foro debate propuestas del Plan Plurianual y de las Políticas Sectoriales de los Consejos Municipales y discute el Presupuesto, fijando criterios para definir el peso de las propuestas presupuestarias hechas por los secretarios. Es consultivo y debe reunirse ordinariamente dos veces al año.

Participantes.

Como ya se dijo, en el proceso participan entidades comunitarias, funcionarios estatales y población en general.

Criterios de distribución de los recursos.

El Marco de Jerarquización de carencias es la herramienta de trabajo que apoya la definición de las prioridades de inversiones municipales por microregiones. Los criterios utilizados para componer el marco son:

- Carencias en los sectores de infraestructura, educación, salud y economía.
- Número de habitantes por microregión.

⁷¹ En la ciudad de Recife existen 6 Regiones Político Administrativas (RPAs), que se subdividen en 18 Microregiones.

- Número de domicilios en áreas carentes.
- Prioridad del grupo de inversión determinada por los delegados populares.

Resultados alcanzados.

- Se moviliza gran número de ciudadanos, principalmente pobres.
- Se fomentan los procesos representativos y participativos, posibilitando la integración de acuerdos en la dirección de una mejor distribución de recursos.
- Se generan nuevos vínculos entre las organizaciones sociales que permiten una comprensión más global de los problemas y de las prioridades de inversiones.
- Se genera un efecto multiplicador de las experiencias en otros municipios.
- Se consolida una división de recursos en el presupuesto para ser distribuidos en el Programa de Presupuesto Participativo.

Comentario.

Las viejas prácticas políticas reproductoras de inmovilidad ciudadana se siguen presentando. La evolución del monto de recursos previstos para ser distribuidos, en teoría ha crecido progresivamente, sin embargo, este presupuesto no ha llegado a ser efectivamente empleado.

- **SEGUNDA MOVILIZACIÓN DEL MACIZO COLOMBIANO Y SUR DEL CAUCA⁷².**

¿Cómo surge?

A partir del año 1996 se crea un espacio de coordinación entre organizaciones de 13 municipios: el Comité de Integración del Macizo CIMA, que agrupa 8 municipios del Macizo Colombiano en el Cauca y 5 organizaciones municipales del sur del mismo departamento, que unen capacidades para movilizar e inerlocutar con los agentes estatales⁷³.

Objetivos.

La agenda de negociación versó fundamentalmente sobre los siguientes temas:

- Plan de desarrollo ambiental y agropecuario.
- Plan de vivienda urbana y rural.
- Plan de atención a niñez, juventud y mujer.
- Plan de desarrollo cultural.
- Plan de desarrollo educativo.

⁷² La fuente de esta experiencia se encuentra en: PULIDO BORRERO, Luz Margota. En: Las paradojas de la participación: ¿más Estado o más sociedad?, DIAKONIA – OXFAM, La Paz, febrero de 1999.

⁷³ La negociación se efectúa principalmente con la intervención de representantes de entidades del orden nacional.

- Plan regional de salud y saneamiento básico.
- Capacitación para la participación ciudadana y comunitaria.
- Obras de infraestructura.

Metodología.

Esta experiencia combinó la participación en los espacios institucionales (incursión en las organizaciones municipales en comités, concejos y asociaciones), con los mecanismos no institucionales dentro de los cuales se privilegia la marcha y el cabildo popular para influir en las decisiones públicas.

La determinación de beneficiarios por municipio se hizo en asambleas generales, zonales o coregimentales. Los voceros efectuaron el seguimiento permanente de los acuerdos en cuanto a asignación de recursos y gestión y ejecución de proyectos en los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal).

Participantes.

Organizaciones sociales y populares de trece municipios. De parte del Estado, 21 entidades del orden nacional y 4 seccionales de entidades nacionales, participaron en la negociación⁷⁴.

Criterios de distribución de los recursos.

La distribución general de los recursos fue efectuada por los voceros, quienes fijaron como criterios:

- La participación activa de la población de los municipios en la movilización.
- El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.
- La densidad de la población.

Resultados alcanzados.

- Se aceptó la intervención de los voceros con capacidad decisoria en los temas de la negociación.
- Se afectó la normatividad al negociarse con la Nación sobre aplicación de recursos de transferencia, lo que en la práctica significó la modificación del esquema de asignación de la Ley 60 de 1994. Al reconocer a los cabildos populares el carácter de decisorios, se pasó por encima las formalidades legales de la Ley 134 de 1994.
- Se afectaron los presupuestos nacionales, departamentales y municipales⁷⁵.

⁷⁴ Como veedores del proceso participaron: la Conferencia Episcopal de Colombia, una ONG española, una ONG local y la Federación de Trabajadores del Cauca.

⁷⁵ Los voceros indicaron que se habían apropiado recursos por más de \$120.000.000.000, de los cuales cerca de \$30.000.000.000 correspondieron a programas sociales y los \$94.000.000.000 restantes a infraestructura

- Se generó una cultura de identidad regional y de participación democrática.

Comentario.

La tensión entre la oferta estatal de participación y la demanda social en esta experiencia, se resolvió mediante una negociación en la que el Estado cedió presupuestos y concertó por fuera del esquema de descentralización – participación, pero el movimiento queda ocupado en la formulación, gestión y veeduría de proyectos, aplazando el proyecto político de organización que impulsó a los gestores de la unidad de acción.

- **FORMACIÓN, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COMUNITARIA EN LA PLANEACIÓN DE RECURSOS MUNICIPALES EN CÚCUTA⁷⁶.**

¿Cómo surge?

Como parte del programa de gobierno del alcalde Pauselino Camargo, alcaldía cívica, en 1996 se inició en Cúcuta el proceso de formación de líderes y planeación participativa con el montaje y puesta en marcha de la Escuela de Gestores de Desarrollo.

Objetivos.

El proceso obedecía a los siguientes objetivos:

- Capacitar, asesorar y acompañar a la comunidad en la gestión de su propio desarrollo.
- Recuperar la gestión para que la comunidad: 1) Identifique sus problemas, proponiendo soluciones, elaborando proyectos de inversión y diseñando planes de desarrollo locales; 2) Decida la destinación de los recursos del Estado, según sus prioridades; 3) Coadministre con el Estado; 4) Ejecute contratos de obras y prestación de servicios públicos; 5) Controle el ejercicio de la gestión pública y sus resultados.
- Consolidar los espacios de participación.

Metodología.

Comprendió las siguientes etapas:

vial. Se obtuvieron recursos para el departamento y en promedio se negociaron proyectos sociales para los municipios del orden de \$3.000.000.000, triplicando los presupuestos ordinarios de las alcaldías.

⁷⁶ La fuente de esta experiencia se encuentra en: SOLER, María Liliana. En: Enlaces y rupturas: Experiencias de participación representativas de una década en Colombia., DIAKONIA – PARCOMÚN, Bogotá, febrero de 2002. La Fundación PARCOMÚN desarrolló la labor de acompañamiento de la experiencia aquí relatada.

- Aprender haciendo: proceso de capacitación de la comunidad y los funcionarios públicos.
- Estudio y viabilidad de proyectos.
- Concertación y asignación presupuestal, resumida en los siguientes eventos: rendición de cuentas del alcalde, calificación de proyectos a través de trabajo en grupo, plenaria y premediación de puntajes para determinar los proyectos con mayor calificación en cada sector, negociación entre la comunidad para decidir el monto de los recursos de cada uno de los proyectos priorizados, elaboración del acta de compromiso con la firma de los asistentes y el alcalde.

Participantes.

En el proceso de concertación y asignación de recursos participaron los presidentes de las Juntas de Acción Comunal, los miembros de las JALs y representantes de otras organizaciones sociales.

Criterios de distribución de los recursos.

El monto global de la inversión fue distribuido de acuerdo con los siguientes porcentajes:

- Proyectos institucionales:	21.56%
- Deuda de inversión:	6.78%
- Proyectos del sector rural y urbano	70.66%

Los criterios técnicos expuestos para la asignación de recursos de cada una de las comunas obedecieron a los siguientes porcentajes:

- Población:	70.00%
- Necesidades Básicas Insatisfechas:	20.00%
- Comportamiento tributario:	10.00%

Resultados alcanzados.

- Se capacitaron 350 líderes sociales en un primer nivel y 280 en el segundo. También se capacitaron 65 personas entre líderes sociales y funcionarios para efectuar el seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal.
- Se presentaron al Concejo Municipal los resultados del proceso de concertación y asignación de recursos mediante acto público.
- Se ejerció el control comunitario a través del rendimiento de cuentas de la administración, del accionar de los mecanismos de participación y control ciudadano, así como el seguimiento a las actas de compromiso. Las gestiones y la ejecución de las obras.
- Se verificó toda una transformación a nivel institucional, en lo físico, en lo administrativo y en lo procedimental.
- Se realizaron 16 planes de desarrollo locales (10 comunas y 6 corregimientos), se concertaron los planes de inversión del municipio para la vigencia 1997 – 1998

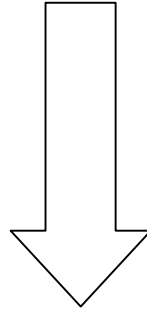
y se elaboraron comunitariamente aproximadamente 2000 proyectos para los barrios y las veredas.

Comentario.

Terminado el período de gobierno (1995 – 1997), la continuidad del programa se vio afectada⁷⁷. La experiencia representaba una visión de la participación comunitaria que valorizaba un movimiento cívico y la nueva administración no estaba interesada en continuarla; por el contrario, se inició el desmonte de la estructura institucional que fortalecía el proceso y la alcaldía se negó a establecer montos globales para ser priorizados por cada una de las comunas y corregimientos. Pauselino Camargo fue asesinado por razones políticas a comienzos del año 2000.

⁷⁷ El alcalde electo, José Antonio Gévez Albarracín fue posteriormente suspendido de su cargo y detenido domiciliariamente por el delito de enriquecimiento ilícito y celebración indebida de contratos.

CLAVE 6:



**LA NECESIDAD DE PARTICIPAR
CON PODER DE DECISIÓN**

Buy Now to Create PDF without Trial Watermark!!

Created by eDocPrinter PDF Pro!!