



## Prólogo

**E**l presente continuo actúa de manera particular en los tiempos y espacios en los que vivimos. Hacemos una apología del pasado, nos quejamos de las angustias del presente y diseñamos narrativas apocalípticas del futuro. En conversaciones cotidianas se mira de reojo al que tenga una visión ponderada de la realidad. La moda o la vanguardia asume como mandato que debemos decir “¡Estuvimos bien, estamos mal y estaremos peor!”. Como respuesta a este mandato del pesimismo, hay una corriente de optimismo desacerbado que intenta indicar que todo puede ser susceptible de mejorar: “¡Siempre hay color esperanza!”.

En las dos orillas emocionales ha hecho carrera la palabra “¡crisis!”. Con este adjetivo, los pesimistas denominan todo lo que quiere evitar el paso por el debate riguroso, los datos empíricos y las propuestas efectivas. Crisis de la familia, crisis de la política, crisis de la sociedad, crisis de los valores, crisis del arte, crisis de la academia, y la lista se alarga en un infinito de variables que tienen en el adjetivo la forma precisa de nombrar una situación a la que no queremos enfrentar.

Los optimistas dirán que las crisis solo son el obstáculo mental de los que no quieren ver una oportunidad. Y por eso recrean mundos ideales en los que aconsejan fortaleza mental, asumir la cotidianidad como una cuestión de voluntad y de reto constante frente a un destino que puede configurarse hostil e injusto. Incluso, tildarán de holgazán, improductivo o inconsciente a quien pretenda cuestionar los estatutos idealizadores que pregonan las fórmulas para lograr ascenso económico y reconocimiento social.

Y de esta manera, se han (mal) invertido 200 años en la construcción de un proyecto inconcluso de país. Pesimistas y optimistas han debatido lo urgente y no lo necesario, y se han envuelto en una lucha sin cuartel por el significado de lo que debería construirnos y constituirnos como colombianos. La crisis siempre ha estado y nunca la hemos resuelto porque es la palabra preferida para dejar hacer y dejar pasar. Nos hemos



urbanizado, industrializado e insertado al mundo global, más por la suma de luchas individuales en la legalidad-ilegalidad (de sortear los obstáculos por cierto arraigo cultural asociado al empuje, a las ganas de salir adelante, a triunfar a las buenas o a las malas) que por acciones institucionalizadas, producto de la planeación y de los esfuerzos articulados entre los sectores público-privado.

El 4 de julio de 1991 el país estaba en una “crisis”. El narcotráfico había logrado permear a las instituciones estatales, y sus funcionarios se habían dejado seducir por el dinero y la corrupción moral. El terrorismo se había apoderado de las ciudades capitales, mientras en la Colombia olvidada, guerrillas y paramilitarismo se posicionaban como poder de jure y de facto. Con la promulgación de la carta magna, impulsada por movimientos juveniles y mínimas voluntades de elites políticas y económicas, se empezaba el camino por un nuevo contrato social. Los abrazos entre diferentes sectores sociales indicaban que los estragos de la Constitución de 1886 se enfilaban a recuperar el tiempo perdido por narrativas obsesionadas en el centralismo, la exclusión y el olvido.

No obstante, la “crisis” continuó porque es una palabra que aceita negocios, moviliza intereses particulares y deja en una posición cómoda a los que quieren quejarse o sobreestimar las capacidades de ser un Estado viable. La promesa de la Constitución de 1991 como conjurador de la crisis no tuvo los efectos esperados, pero sí permitió avanzar en la conquista de derechos que nos han permitido estar al filo del caos, pero sin caer de manera absoluta al abismo. La “crisis” preocupa, pero no tiene el impulso suficiente para convertirse en una razón suficiente orientada a la formulación de políticas de Estado con perspectiva de largo plazo. Parece importar más el personalismo de quien ejecuta una acción gubernamental o trenzarse en luchas egocéntricas por un lugar en la historia. Y aún más preocupante, se omite el poder de los sectores ilegales para imponer sus intereses o reemplazar al Estado en los lugares donde la Constitución de 1991 es una quimera.

En el momento de escribir este prólogo, afrontábamos una “crisis” más en el inventario. La Constitución de 1991 cumple tres décadas en medio de un estallido social (el mismo de toda la historia, pero esta vez catalizado por el poder de las redes sociales, los efectos de la pandemia de la COVID-19 y el desencanto de millones de jóvenes). Algunos sectores sociales han sugerido incluso la idea de una constituyente: idea que, por supuesto, seduce a la polarización política, y se pone en discursos que hablan con ligereza en el sustento, pero altivez en la retórica de temas como la reducción del congreso, las reformas a la salud, la educación, la vivienda, entre otros tantos anhelos que suelen pensarse. Encontrarán el paraíso ideal en las disposiciones normativas, pero que, en el fondo, pueden encontrar solución si se mirara de una manera responsable y ética los alcances y la importancia de defender los sustentos filosóficos que se concibieron hace 30 años y que no se deben romantizar, pero tampoco desechar como letra muerta.



Por esa razón, este libro, resultado de investigación y dividido en 3 tomos con 30 capítulos, tiene como objetivo hacer una pausa en el camino, rumiar (en sentido nietzscheano) los sentidos y significados y proyectar escenarios de convergencias y consensos en los que la Constitución de 1991 puede llegar a orientar los avances y desafíos en la construcción de nación. Por supuesto, hay vacíos y narrativas que la carta magna no ha logrado solventar. No obstante, pensar en un marco normativo distinto es seguir haciendo juego a la instrumentalización de la “crisis”, y con ello, a los sectores que se han beneficiado de sus usos y abusos.

En esta dirección, para la realización de este proyecto editorial fueron convocadas voces de distintos sectores con el fin de responder a lo que tanta preocupación genera cuando se piensan en soluciones y que el investigador Hernando Gómez Buendía denominó la hipótesis del almendrón; la viveza individual y la bobería colectiva, o en otras palabras, la obsesión por creer que las soluciones definitivas provienen de líderes mesiánicos y no de transformaciones paulatinas agenciadas por acciones colectivas.

El resultado nos lleva a una obra que va más allá de la revisión jurídica o la interpretación positivista de la norma. Se trata de un equipo interdisciplinar compuesto de 27 mujeres y 30 hombres de distintas regiones, formados en disciplinas como administración pública, ciencia política, comunicación social y periodismo, economía, sociología, psicología y filosofía; investigadores con trayectoria en universidades públicas y privadas, centros de pensamiento, instituciones estatales y privadas; intelectuales comprometidos con la defensa de lo público como espacio vital para la democracia deliberativa; ciudadanas y ciudadanos que consideran que este país merece la oportunidad de reinventarse a pesar de sus contradicciones y procesos fallidos.

Los lectores podrán encontrar perspectivas diversas, respetuosas de la diferencia y conscientes de la importancia de evaluar la Constitución de 1991 con sus fortalezas sin caer en la apología ideologizada y sus debilidades, y sin caer en el denunciismo sin transformación. Con un pie en la historia y otro en la coyuntura, se presentan un caleidoscopio que evita adjetivar si todo tiempo pasado fue mejor, si el presente es un caos o que las próximas generaciones son el futuro. La ecuación parece ser más sencilla, pero no por ello menos compleja de resolver: la Constitución de 1991 sigue presentándose como un principio orientador que garantiza la coexistencia de la diferencia y la defensa frente a fuerzas oscuras que se resisten a una visión incluyente, territorial y pluricultural.

Estos propósitos no hubieran sido posibles sin el apoyo de la Institución Universitaria Politécnico Granacolombiano. Reconocimiento especial a Jenny Hernández Niño (Directora de Investigación), Deisy De la Rosa Daza (Decana de la Facultad de Negocios, Gestión y Sostenibilidad), Mauricio Martínez (Director de la Escuela de Administración y Competitividad), Claudia Pico (Coordinadora de Investigaciones de la Facultad de Negocios, Gestión y Sostenibilidad), Eduardo Norman (Director de la Editorial),



Carlos Eduardo Daza Orozco (Analista de producción editorial) y su equipo de trabajo por la impecable labor en un libro que esperamos convertir en un referente de discusión para la comunidad académica, pero también para el ciudadano de a pie.

Este trabajo no se detiene con la publicación de esta obra. Desde el programa de Administración Pública se avizora como el inicio de una política de investigación que esté sintonizada con las necesidades del debate público. Por ejemplo, el 2022 traerá una agenda electoral que incluso seguirá debatiendo los principios fundadores de la Constitución de 1991, sus alcances en la resolución de problemas multisectoriales y las claves de economía y sociedad para satisfacer las demandas que pujan por soluciones eficaces y efectivas. Esperamos estar en ese momento preparados con iniciativas editoriales que promuevan análisis, pedagogía e ideas que estimulen el debate respetuoso y eviten reducir la discusión a la palabra “crisis”.

En nuestro deber como académicos ser indiferente en estos tiempos sería prestar un flaco servicio a la sociedad y contribuir a la desesperanza por el argumento... cuando parece que triunfan las pasiones por el significado vacío.

***Editores***

*Jaime Andrés Wilches Tinjacá  
Ofir Aurora Chaparro Rojas*



## Presentación

# Pensar la Constitución de 1991 en perspectiva multisectorial

“¡Bienvenidos al futuro!”, manifestó César Gaviria en 1990 cuando fue elegido presidente de Colombia, y en medio de una tormenta política en la que habían sido asesinados candidatos presidenciales que incomodaban a fuerzas oscuras ancladas en la legalidad-ilegalidad. El futuro implicaba ponerse los lentes que se habían negado a utilizar las miopes élites políticas y económicas, y que insistían en ver a Colombia como un noble pueblito de casitas rurales.

Esa Colombia solo existió en la imaginación y de manera silenciosa se habían construido otras formas de vida: pequeños contratos sociales hechos a imagen y semejanza del detentador del poder. De manera desafortunada el narcotráfico abrió la mirada a distintas Colombias que se encadenaban en un proyecto ilegal, pero que articulaba los intereses de actores que estaban en los distintos roles que demandaba un modelo económico con vocación exportadora. En el engranaje del negocio se utilizó demasiada violencia, pero también se legitimó al narcotraficante en su rol como inversor social, interventor de zonas de impacto ambiental y planeador de ciudades.

Había llegado la hora de prestar atención a sectores estratégicos del país que no tenían hojas de ruta, políticas estatales o mínima atención del gobierno. Tantos años de abandono, de ausencia de políticas e incluso de organización político-administrativa llevaron a pensar una Constitución que impulsara las reformas necesarias en sectores claves para la confianza de la sociedad en las instituciones. Recuperar esta confianza tomará más de 30 años porque hay sectores donde la Constitución de 1991 no ha logrado llegar. El narcotráfico y otras formas ilegales híbridas lo han logrado y por esa razón la desconfianza y apatía siguen movilizandobuena parte del territorio nacional.



El descubrimiento de estos nuevos sectores también llevó consigo la peor de todas las epidemias en la administración y la gestión pública: la corrupción y el clientelismo. La Constitución impulsó el reconocimiento de nuevos sectores, pero rápidamente dichos sectores devoraron los presupuestos y las buenas intenciones. No obstante, otros sectores con vocación de servicio a lo público aprovecharon las disposiciones de la Constitución de 1991 para impulsar el crecimiento de estos sectores y formalizar en otros instrumentos jurídicos la necesidad de su proyección y fortalecimiento. Las buenas prácticas se reconocen y han permitido organizar a la sociedad en torno a estrategias como los presupuestos participativos, las veedurías ciudadanas y las comunidades con gestión local.

El tomo II presenta las reflexiones de distintos sectores que, gracias a la Constitución de 1991, lograron posicionarse como estratégicos para los modelos de desarrollo de la sociedad colombiana. Habrá que reconocer que se pasó de la improvisación o la buena voluntad a una estrategia de gestión de las organizaciones, cualificación institucional y control de los servidores públicos.

Para empezar, el capítulo de María Eugenia Vega, Edward Garzón y Mauricio Uribe Ruiz presenta la temática ambiental en relación con la Constitución (en el que su espíritu ecológico y respetuoso de dicha riqueza se convierte en un avance discursivo frente a concepciones más limitadas de los recursos nacionales). No obstante, la condición de riqueza medioambiental también ha derivado en conflictos que los instrumentos jurídicos han sido incapaces de contener o regular, y amenazan en el futuro con la intensificación de disputas por los recursos naturales.

Del tema medioambiental se da un salto al tema de seguridad y defensa con Alexander Emilio Madrigal Garzón, quien expone lo ocurrido en este sector desde la promulgación de la nueva Constitución después de 105 años, dando un balance general de la situación e invitando a pensar si es necesaria una modernización en este ámbito, y más si se piensa en el contexto de posacuerdo y de percepción polarizada frente al papel de un cuerpo civil como la Policía Nacional.

“Descentralización y democracia: 30 años de elección popular de alcaldes” se titula el capítulo escrito por Edgar Enrique Martínez Cárdenas y Harold David Pico García, que con un análisis cuantitativo y cualitativo demuestran que la calidad democrática es diversa y que la descentralización territorial ha traído ventajas y desventajas, que parecen no depender del instrumento jurídico, sino de su capacidad de concreción e interpretación en contextos complejos o marcados por idiosincrasias que no logran ser captadas en la Constitución de 1991.

En el duodécimo capítulo, Humberto Rojas Pinilla señala un aspecto elemental en la construcción de sociedad y Estado, y son los conflictos del suelo. El autor traslada al lector a la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá a través de un recorrido



jurídico en el que se vio envuelta la reserva, demostrando que aquí también prevalecen los intereses de quienes tienen el poder político y económico, saltándose una vez más lo declarado en la carta magna.

En el siguiente capítulo, Alexander Rojas y Said Salazar con un caso de estudio ejemplifican cómo los mecanismos de participación ciudadana aprobados en la Constitución de 1991 permitieron a la población de Aguachica exigir su derecho a la paz. Este texto demuestra que bajo las estrategias correctas se da paso a la cohesión y el consenso social.

En la decimocuarta parte de este tomo se encuentra el trabajo de Alexandra Mondragón Hernández, quien aborda el tema de la educación inclusiva, formato de educación que se tuvo presente en la Constitución, pero que no ha llegado a concretarse en políticas públicas que aún están en deuda de adoptar enfoques diferenciales e intersectoriales.

Para profundizar en el sector educativo, Ofir Aurora Chaparro Rojas, Diego Alejandro Díaz Malagón y Martha Cecilia Molina Penagos, se enfocan en cómo la pandemia de la COVID-19 dio cuenta y aviso de la brecha existente de la educación en Colombia. Una reforma viene pidiéndose de manera urgente, y se espera que los estragos de la pandemia motiven una discusión que se ha aplazado en detrimento del salto de calidad que requiere el sistema educativo.

La pandemia también afectó el sector de la salud, como lo presenta el capítulo “La emergencia sanitaria por COVID-19: ¿qué pasó con la afiliación en salud y los ingresos de las familias?”, de Rodrigo Atehortúa Santamaría, Karolina Baquero Puerta y María Fernanda Bolaños Galindo, quienes haciendo uso de herramientas cuantitativas demuestran que el país se encuentra en una emergencia sanitaria, que fue intensificada por el virus, pero también por las carencias del régimen subsidiario de salud que impuso la Ley 100 de 1993.

El último capítulo de esta sección cierra con Joaquín Manuel Granados Rodríguez, quien propone un análisis crítico del sistema de gestión pública bajo un recorrido histórico y conceptual. El autor se enfoca en dar razón sobre los resultados que se han obtenido en el país con lo implementado en la Constitución de 1991; y con ello, sugiere la necesidad de reforzar los sistemas de medición que orienten a las instituciones a una gestión transparente por procesos organizacionales, estrategias de gestión y retroalimentación de indicadores a cualificar, en constante comunicación con la ciudadanía.

Esta segunda parte renueva la necesidad de no perder la vocación de análisis de políticas de Estado, servicio por lo público, trabajo local y gestión de las organizaciones. El camino todavía es espeso porque ocupamos los primeros lugares del mundo en corrupción y el último lugar, según las pruebas PISA, en resolución de problemas.

Foto: sunoochi - <https://www.flickr.com/photos/snotch/40437393142>

