

**IMPLICACIONES POLÍTICAS Y SOCIALES QUE IMPONE EL ACTUAL MODELO
DE ASISTENCIA SOCIAL EN LA CULTURA POLITICA:**

El caso de la Localidad 20 de Sumapaz

FRANCOIS ALEJO GARZÓN

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES
INTERNACIONALES

MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL

BOGOTÁ DC

2011

**IMPLICACIONES POLÍTICAS Y SOCIALES QUE IMPONE EL ACTUAL MODELO
DE ASISTENCIA SOCIAL EN LA CULTURA POLÍTICA:**

El caso de la Localidad 20 de Sumapaz

FRANCOIS ALEJO GARZÓN

Trabajo de Grado para optar al título de Magister en Política Social

DIRECTOR: CÉSAR GIRALDO
PhD en Economía de la Universidad de París
Profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia
Catedrático de la Pontificia Universidad Javeriana
Catedrático de la Universidad Santo Tomás

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES
INTERNACIONALES

MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL

BOGOTÁ DC

2011

*A la memoria de mi padre:
por su formidable condición humana
y por haber sido parte activa del proceso agrarista del Alto Sumapaz*

AGRADECIMIENTOS

El autor expresa sus agradecimientos:

Al profesos César Giraldo por su generosa y sabia orientación;

A las organizaciones sociales y políticas de la Localidad 20 de Sumapaz por su oportuna colaboración;

A las autoridades civiles de las localidades de Sumapaz y Usme por permitir acceder a información valiosa;

A mi familia por su paciencia y constante apoyo.

TABLA DE CONTENIDO.

INTRODUCCIÓN	<u>1</u>
1. LA ASISTENCIA SOCIAL: COMO ELEMENTO FRAGMENTADOR DE LA CULTURA POLÍTICA.	<u>11</u>
1.1. LA RECONFIGURACIÓN DE LOS PROCESOS ASOCIADOS A LA CULTURA POLÍTICA IMPUESTOS POR EL NUEVO MODELO DE (AS): COMO PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.	<u>11</u>
1.2. LA ASISTENCIA SOCIAL (AS) Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA: UNA RELACIÓN DE VÍNCULOS RECÍPROCOS.	<u>15</u>
1.3. ASPECTOS CENTRALES DE LA CULTURA POLÍTICA Y SU CONCEPTUALIZACIÓN ACTUAL.	<u>26</u>
1.4. CAMBIO DE CULTURA POLÍTICA EN EL ESCENARIO DEL NUEVO MODELO DE ASISTENCIA SOCIAL.	<u>34</u>
2. EL MOVIMIENTO AGRARISTA DEL ALTO SUMAPAZ Y LAS REPERCUSIONES QUE HA DEJADO EL NUEVO MODELO DE ASISTENCIA SOCIAL EN SU CULTURA POLÍTICA.	<u>40</u>
2.1. INTRODUCCIÓN.	<u>40</u>
2.2. CARACTERIZACIÓN GEOGRÁFICA, HISTÓRICA Y DEMOGRÁFICA DE LA LOCALIDAD 20 DE SUMAPAZ.	<u>44</u>
2.3. FORMACIÓN DEL MOVIMIENTO AGRARISTA DEL SUMAPAZ.	<u>49</u>
2.3.1. Gestación del proceso de resistencia campesina. (1870-1926)	<u>51</u>
2.3.2. Fin del latifundio y consolidación del movimiento agrarista. (1926-1946)	<u>55</u>
2.3.3. Violencia política en contra del movimiento agrario del Sumapaz. 1946-1972.	<u>59</u>

2.3.4. Posconflicto y reconstrucción del movimiento agrarista (1972-2003)	<u>62</u>
2.3.4.1. El PNR en la Localidad 20.	<u>66</u>
2.3.4.2. Organizaciones sociales y políticas.	<u>67</u>
2.3.4.3. Las FARC en la Localidad 20.	<u>68</u>
2.4. INTERVENCIÓN MILITAR Y SOCIAL EN LA LOCALIDAD 20 Y LAS REPERCUSIONES EN EL MOVIMIENTO AGRARISTA.	<u>70</u>
2.4.1. Intervención y recuperación militar.	<u>70</u>
2.4.2. La intervención en lo social.	<u>71</u>
2.4.2.1. Programas sociales asistenciales focalizados.	<u>72</u>
2.4.2.1.1. Naturaleza de los programas asistenciales en la Localidad 20.	<u>72</u>
2.4.2.1.2. Programas y proyectos asistenciales implementados.	<u>73</u>
2.4.2.1.3. Procesos actuales de planeación e implementación de la política social asistencial en la Localidad 20.	<u>77</u>
2.4.2.1.3.1. Etapa de planeación y elaboración.	<u>78</u>
2.4.2.1.3.2. Etapas de implementación y evaluación.	<u>79</u>
2.4.2.1.3.3. Consecuencias de los programas asistenciales en la cultura política.	<u>84</u>
2.4.3. Programas universales.	<u>85</u>
2.5. CONCLUSIONES.	<u>87</u>
3. CONSIDERACIONES FINALES.	<u>90</u>
BIBLIOGRAFÍA	<u>104</u>

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 3.1. Población de los corregimientos de la Localidad de Sumapaz	<u>44</u>
Cuadro 3.2. Sumapaz, tasa local de mortalidad infantil (1999-2001)	<u>65</u>
Cuadro 3.3. Sumapaz, servicios sociales gestionados por la organización campesina	<u>68</u>
Cuadro 3.4. Bogotá D.C. Número de personas registradas en el SISBÉN, por nivel según localidad. 2009	<u>75</u>
Cuadro 3.5. Sumapaz, asignación presupuestal 2009-2012	<u>76</u>
Cuadro 3.6. Sumapaz, asignación presupuestal 2005-2008	<u>77</u>
Cuadro 3.7. Orden y porcentaje de tiempo utilizado en actividades colectivas. Localidad 20	<u>80</u>
Cuadro 3.8. Sumapaz, niveles de abandono en el transcurso de actividades. 2007-2011	<u>81</u>
Cuadro 3.9. Distribución población escolar Sumapaz 1999	<u>86</u>
Cuadro 3.10. Sumpaz, centros locales de atención en salud (2009)	<u>87</u>

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1. Sumapaz, población total y tasa de crecimiento (2005-2015)	<u>46</u>
Grafico 3.2. Sumpaz, distribución por grupo etario 200	<u>47</u>
Grafico 3.3. Sumapaz, asignación presupuestal PDL 2001-2004	<u>77</u>

ANEXOS

Anexo 1. Mapa de ubicación geográfica de la Localidad 20 de Sumpaz.	<u>112</u>
Anexo 2. Reglamento interno de las haciendas del Sumapaz.	<u>113</u>

INTRODUCCIÓN

Este trabajo realiza una reflexión desde la ciencia política acerca de la asistencia social (AS), conceptualmente entendida como un ejercicio político orientado a contener y atenuar desequilibrios naturales del Estado capitalista que según Castel, “pueden caracterizarse por la inequidad acerca de la capacidad para mantener la cohesión de una sociedad. Amenazan con la ruptura ciertos grupos cuya existencia hace vacilar la cohesión del conjunto” (1997, p. 29) y ponen en entre dicho la capacidad del régimen político no sólo para solucionar esa inequidad, sino para contener sus efectos negativos sobre el conjunto de la sociedad (Foucault, 1991, pp. 20-21). En tal sentido, dentro del Estado capitalista se han desarrollado distintos modelos de asistencia social dirigidos más que a resolver, a controlar la pobreza y manejar políticamente su condición y sus efectos (Álvarez, 2005).

El actual modelo de asistencia social contiene un conjunto de instrumentos como la focalización, la condicionalidad, subsidio a la demanda, que en teoría buscan aumentar efectivamente las dotaciones de capital humano de la población asistida (Giraldo, 2009, pp.67-73). Según esta argumentación, el aumento en los niveles de educación, nutrición y salud; amplía el espectro de oportunidades frente a la sociedad y el mercado, que se traduce en más y mejores opciones de ingreso, reduciendo la vulnerabilidad y disminuyendo los índices de pobreza, ya que el conjunto de estos beneficios rompe el círculo perverso que la produce y la alimenta (Banco Mundial, 2000; PNUD; 2010, pp.14-17; Molina, 2002). Sobre esta premisa se ha edificado un paradigma conceptual que legitima la implementación de un modelo de asistencia neoclásico, justificado bajo los conceptos de Desarrollo Humano y Lucha contra la Pobreza, ampliamente financiado por organismos multilaterales como el Banco Mundial, el FMI y el BID (Salama, 2008).

Pese a su bien estructurada base conceptual, amplia financiación y a la sofisticación de sus programas, el modelo de asistencia social neoliberal no ha logrado tras dos décadas de implementación, reducir sustancialmente los niveles de pobreza (CEPAL, 2006, p.23; García, 2009, p.1; Gómez, 2007, p.3). Pero sí ha reimplantado inconsciente o conscientemente el principio clásico de la caridad que inspiró la acción estatal en materia asistencial en el periodo preindustrial (Álvarez, 2005). Para Castel (1997) la asistencia social inspirada en la caridad, ejercida por medio de (auxilios, ayudas, subsidios), aplicados de forma indefinida y desligados de un sistema universal de protección social, desdibujan el concepto de derecho social ligado al salario y la ciudadanía (pp.391-397). En tal sentido, el actual modelo de asistencia social modifica las relaciones entre Estado y sociedad asociadas a la cultura política, apuntando a un manejo políticamente calculado de la pobreza y la vulnerabilidad (Lo Vuolo, et al., 2004, pp.14-17).

Los asuntos sociales han sido desde siempre un factor de equilibrio o desequilibrio; legitimación o deslegitimación de los gobiernos y regímenes políticos (Lautier, 2005, pp. 7-8). Pero el modelo actual de asistencia social que se ha implementado con gran fuerza en Colombia, muestra una serie de aspectos que repercuten de forma directa e indirecta en la cultura política de amplios sectores de la población en situación de exclusión, pobreza y/o vulnerabilidad, baja cohesión social y con un nivel “peligroso” de propensión a la protesta social. Aspectos que pueden ser identificados como tecnologías de poder conscientemente diseñadas para alcanzar fines políticos (Álvarez, 2005, pp.8-13). ¿Cuáles son las transformaciones en la relación Estado y sociedad asociadas a la cultura política, cuándo el Estado interviene mediante programas asistenciales neoliberales a grupos poblacionales política y socialmente excluidos? ¿Cuál es la naturaleza y dinámica de los procesos impuestos por el modelo de asistencia social neoliberal implementado en Colombia? ¿cómo se estructura la política

neoasistencial y que repercusiones tiene en las relaciones de poder establecidas en poblaciones socialmente organizadas y críticas del régimen político?

Teniendo en cuenta el amplio trabajo investigativo realizado sobre esta materia y sin desconocer la prevalencia y la importancia de otros enfoques que validan desde la teoría este nuevo modelo de política social, el propósito de este trabajo apunta desde una mirada crítica a conformar mediante un estudio de caso relacionado con la política asistencial de la Localidad 20 de Sumpaz, un marco de análisis que permita describir y entender las repercusiones que dejan en el orden de la cultura política y la movilización social, la implementación de programas sociales focalizados y condicionados; elaborados e implementados desde el Estado sobre la base del nuevo concepto de lucha contra la pobreza.

La política social ha sido vista desde muchos enfoques políticos y económicos, como una relación dinámica entre Estado y sociedad basada en derechos y logros sociales alcanzados tras un largo proceso de luchas y transformaciones políticas que han desembocado en la conformación de varios modelos de protección y asistencia social implementados dentro del Estado capitalista (Gundell y Rivera, 2005; Hevia, 2007). De tal forma, la función social del Estado es vista como un ejercicio de responsabilidad hacia los más pobres y necesitados, el cual debe ser realizado de la manera más técnica posible, desligado de los intereses políticos¹. Se podría decir, que en apariencia, se ha buscado de manera formal y sistemática la despolitización del proceso de elaboración e implementación de la política social (García, 2009, p. 13)

¹ La nueva concepción de lo social desarrollada por el Banco Mundial, propende por un discurso tecnocrático que justifica la desvinculación de la política social del proceso político. Es decir, lo social debe ser un ejercicio técnico que vincule en su proceso acciones efectivas desligadas del “tedioso camino de concertación y debate político”. Es por eso, que el paradigma Neoliberal pretende concentrar estas atribuciones en el poder ejecutivo del Estado (Lautier, 2001, p. 124; Dávalos, 2003, p. 2)

Desde otro punto vista enfocado más desde lo político, podemos observar un proceso de reproducción de modelos de política social en permanente compatibilidad con los cambios políticos, necesidades de adaptación del capital y a intereses de las elites políticas en disputa o en ejercicio del poder (Alvares, 2005, p. 2). Es decir, lo social visto como una herramienta política cada vez más sofisticada (Lautier, 2005, p. 7). En este sentido, el papel social del Estado en América Latina toma gran importancia tras las reformas neoliberales realizadas en la década de los noventa (Lautier, 2001, p. 126; Vilas, 2003, p. 13).

El periodo de crisis provocado por la imposibilidad de pago del servicio de la deuda externa (crisis de la deuda)², produjo una fuerte contracción económica caracterizada por: un incontrolable déficit fiscal, elevadas cifras de inflación, devaluación y desempleo (Herrera, 2005, p. 67). Los Estados latinoamericanos en distinto orden y en distintos términos, sufren transformaciones políticas que van desde el fin de las dictaduras hasta el intento de consolidar un modelo de Estado de corte neoliberal (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1988; O'Donnell y Tokman, 1997).

En medio de la crisis, los gobiernos enfrentaron altos niveles de impopularidad e inestabilidad, acompañados con algunos movimientos sociales que reclamaban reformas (Velasco, 2003, pp.189-193; Archila, et al., 2002, p.39). Se buscaron medidas políticas, democráticas y/o represivas junto a un conjunto de ajustes y reformas económicas que transformaron al Estado³. Pero para Vilas (2003) un

² Para Dávalos: “a inicios de la década de los ochenta, América Latina entró en la denominada “crisis de la deuda externa”. En esa coyuntura, los mercados financieros internacionales cortaron abruptamente sus créditos hacia la región y exigieron su reembolso inmediato, con el agravante que entre mediados de los años setenta y los ochenta, casi todos los países de la región habían transformado el financiamiento de su desarrollo, haciéndolos depender precisamente de esos mercados financieros internacionales” (2003, p. 1).

³ Durante la década de los ochenta se establecen ajustes macroeconómicos conducentes a garantizar los pagos a la banca multilateral, los cuales son la antesala de reformas estructurales no sólo en el ámbito económico sino al Estado en su conjunto (Dávalos, 2003, p, 2; Giraldo, 2007). Los movimientos sociales que se levantaron en contra de las condiciones negativas de la economía fueron reprimidos como era tradicional en los anteriores regímenes dictatoriales. Líderes sindicales y populares fueron exiliados y asesinados;

componente del paquete de medidas de las reformas neoliberales, ha tenido gran incidencia en la contención de los ánimos sociales, en el mantenimiento de altos niveles de popularidad de los gobernantes, necesarios para legitimar y revitalizar acciones de gobierno que en otro contexto serían inaplicables como lo son entre otras: consolidación del proceso de privatizaciones, política de flexibilización laboral, privatización de los servicios públicos, que sin duda generan malestar y protestas en algunos sectores populares y sindicales (pp. 31-32). En algunos casos, se ha logrado crear las condiciones políticas para modificar la constitución y establecer la reelección presidencial⁴.

Estamos hablando del nuevo modelo de asistencia social (AS) implementado desde mediados de la década de los noventa, el cual tiene un significado muy complejo de lo político. Dos de sus instrumentos más importantes: focalización y condicionamiento, han significado una serie de transformaciones en las relaciones políticas y sociales entre miembros de un mismo grupo social, entre distintos sectores de la sociedad, y entre la sociedad y el Estado (Bentura, 2006).

Por una parte, vemos la focalización implementada desde los ochenta no como el mecanismo propicio para dirigir la asistencia social hacia sectores específicos de la sociedad, sino como un elemento fragmentador de la estructura social y la cultura política dentro de las comunidades (Álvarez, 2005, pp. 2-7). La focalización segmenta el grupo social, por ejemplo: en grupos de mujeres, niños, adolescentes, adultos mayores, y dentro de esos grupos, crea subdivisiones como: mujeres

partidos de izquierda como el caso de la UP en Colombia fueron desaparecidos. Paralelo a lo anterior, el bien planteado discurso de la nueva derecha se mezcló con algunas tendencias mal llamadas neopopulistas llevando al poder a gobiernos como el de Alberto Fujimori en el Perú, Carlos Menem en Argentina y Carlos Salinas en México. Para profundizar al respecto ver: (Vilas, 2003; Ahumada y Angarita, 2003)

⁴ En algunos países donde la constitución política prohibía la reelección presidencial, se ha modificado para permitir esta figura: caso de Colombia, Ecuador, Bolivia, República Dominicana, Nicaragua y Venezuela. En los países donde constitucionalmente existía la reelección, los presidentes reelegidos gozaban de gran popularidad previa a las elecciones y obtuvieron victorias amplias: caso de Brasil y Argentina. Para profundizar al respecto ver: (Serrafero, 2010; Arenas y Valencia, 2009; Welsch, 2007)

cabeza de familia, desplazadas, afro-descendientes, entre muchas otras subdivisiones y estratificaciones (Laurell, 1995, p.178).

Al implementar múltiples proyectos asistenciales y diferenciados sobre cada segmento en específico, sin tener en cuenta la condición de grupo social o comunidad política, se desdibuja y limita el proceso político entendido como el conjunto de acciones políticas, participativas y coordinadas que van desde la sociedad hacia el Estado. Acciones que pueden ir desde la movilización y protesta social hasta la participación en el proceso de creación de las políticas públicas (Almond y Verba, 1979), concepto del cual más adelante se profundizará.

En segundo lugar, la condicionalidad adicionada a la focalización a partir de los años noventa, se ha constituido en el principio de los programas de transferencias condicionadas PTC⁵ implementados en la mayoría de Estados del continente. Éste tiene un soporte teórico basado en los postulados que desde el PNUD y el Banco Mundial se han planteado en los informes anuales sobre Desarrollo Humano y Desarrollo Mundial publicadas por cada institución respectivamente. Los subsidios a la demanda y el otorgamiento de ayuda monetaria condicionada tienen la finalidad de aumentar las dotaciones de capital humano, especialmente en nutrición, salud y educación. Situación que aumentaría las capacidades individuales y colectivas dentro del grupo poblacional impactado, lo que conlleva a alcanzar una serie de realizaciones y lograr un estado de libertad real,

⁵ Los PTC son considerados los programas más relevantes en el ámbito del nuevo modelo de política social en Latinoamérica. Para García (2009), estos programas se han “constituido en el nuevo paradigma de la política social como lo fue la descentralización diez años atrás” (p.17). los programa que han tenido más incidencia en Latinoamérica son: Progresía en México en el año 2000, seguido por Familias en Acción en Colombia desde el 2001, Jefas y Jefes de Hogar en Argentina a partir del 2001, Chile Solidario en Chile a partir del año 2002 y Beca Familia en Brasil desde el año 2003. La finalidad de estos programas es generar capital humano mediante la dotación monetaria a hogares pobres o extremadamente pobres, el cual es orientado a mejorar condiciones de salud, educación y nutrición a corto plazo. Las características generales de todos ellos son: la entrega del subsidio a las mujeres, teniendo prioridad las que son cabeza de familia; inclusión y permanencia en el programa a cambio de alcanzar estándares establecidos de salud, nutrición y educación, progresivamente como el programa avance; ser centralizados en su diseño y ejecución; y cubrir amplios sectores poblacionales (García, 2009, p.18)

revirtiéndose el círculo perverso de la pobreza. Cuando el beneficio desborda el núcleo social beneficiado se genera capital social creándose un círculo virtuoso de beneficios que conlleva al desarrollo humano. (Sen, 1984; 2001)⁶.

A diferencia de lo anterior, la condicionalidad vista desde el enfoque en el cual se irá enmarcando este trabajo, es analizada por Bey como un elemento que desfigura la relación política entre Estado y ciudadano basada en derechos, transformándola en una relación de favores, no del Estado hacia la población, sino de algunos sectores o funcionarios del Estado y líderes políticos hacia su clientela o potenciales votantes (2003, p. 10). La condicionalidad posee una serie de implicaciones políticas que van más allá de la simple cooptación clientelar con fines electoral y que se irán argumentando y discutiendo en la medida que avance este trabajo.

Con base a lo expuesto anteriormente, la tesis central de este trabajo apunta a que es mucho más ventajoso para el actual régimen político, mantener los índices de pobreza en niveles políticamente aceptables con el fin de pacificar las relaciones sociales, normalizar los comportamientos propensos a la movilización social crítica (Lautier, 2005, p. 7) y revitalizar el régimen político (Butler, 2006, pp. 81-82) mediante la implementación de programas asistenciales; que perseguir con

⁶ La conceptualización desarrollada por este autor se convierte en la principal base teórica del nuevo modelo de asistencia social. Sen ha sido uno de los más importantes asesores del PNUD para conceptualizar, establecer y medir el término de desarrollo humano. Además, los aportes de este autor dentro del desarrollo empírico y teórico del Bienestar Social, han sido dirigidos a estudiar y proponer soluciones al fenómeno de la pobreza (Mateo Pérez, 2001). Pressman, clasifica en tres líneas gruesas el aporte de Sen. La primera de ellas corresponde "a la crítica filosófica a la economía del bienestar clásica"; la segunda, "las capacidades y las titularidades"; por último, "la aplicación de la teoría de las capacidades" (2000, pp.89-114). Para profundizar al respecto ver: ANAND, S. y SEN, A.K. Concepts of human development and poverty: a multi-dimensional perspective. Nueva York: Human Development Papers, 1997; SEN, A. K. "Choice functions and revealed preference", Review of Economic Studies, 1971, pp. 304-317; SEN, A.K. Nuevo examen de la desigualdad, Madrid: Alianza, 1995; SEN, A.K. (1997): Bienestar, justicia y mercado, Barcelona: Paidós; SEN, A.K. Desarrollo y libertad. Barcelona: Planeta, 2000; SEN, A.K. El nivel de vida. Madrid: Editorial Complutense, 2001.

estos, el objetivo planteado en el discurso neoliberal de romper el círculo perverso de la pobreza.

Son tres las líneas gruesas de investigación para la elaboración de estudios de caso en el campo de la política social. La primera de ellas busca describir, entender y explicar el impacto de las políticas públicas en materia social sobre el entorno del grupo poblacional impactado y sobre el Estado o ente encargado de ejecutar la política (Barzelay y Cortázar, 2004, p. 13). El segundo enfoque en mención se centra en el análisis y estudio de una política social en específico. Alrededor de esta línea se encuentran importantes estudios sobre políticas en salud, educación, trabajo y seguridad social entre otras (Stakes, 1995, p. 4). Finalmente se encuentra una tercera línea que estudia los procesos y las prácticas dentro de la planeación y ejecución de la política social (Barzelay y Cortázar, 2004, p. 13; Giddens, 1993, p. 164).

Sin desconocer el valioso aporte investigativo dado en las dos primeras líneas, este trabajo se enfocará en el tercer campo de investigación debido a “que esta opción teórica es coherente con una comprensión de los procesos sociales según la cual, los actores desarrollan sus acciones en interacción con estructuras sociales dadas, que a la vez que establecen restricciones para la acción la hacen posible, y además, resulta modificada por la acción misma” (Pettigrew, 1997, p. 338). Es decir, el “cómo” de la política social, no sólo en los procesos dados en distintos modelos, sino en las acciones y prácticas del cuerpo social frente a la política y al modelo implementados (Stakes, 1995, p. 4).

Este trabajo está estructurado por un marco histórico y conceptual que analizará las distintas relaciones que desde la teoría se establecen entre asistencia social y cultura política (Capítulo 1). Se parte del planteamiento del problema de investigación, que se relaciona con la transformación y reconfiguración de algunos procesos sociales asociados a la implementación de sofisticados instrumentos de

(AS). A reglón seguido, se realizará una reconstrucción general del proceso histórico y político que ha tenido la asistencia social “occidental cristiana” revisando sus distintos modelos y los aspectos políticos y sociales que han determinado su evolución, hasta llegar al modelo actual neoliberal. Dentro de este mismo capítulo, se hará una revisión teórica del concepto de cultura política, centrándose en los aportes desarrollados por la teoría de la Civic Culture, donde se destacará el proceso político y administrativo entre el Estado y la sociedad para la producción de políticas públicas. Finalmente, se hará una relación teórica entre asistencia social y cultura política resaltando las implicaciones en el orden político y social que imponen los procesos relacionados con el nuevo modelo asistencial.

Se desarrollará un estudio de caso (Capítulo 2), que buscará comprender mediante una reconstrucción histórica y un trabajo empírico, los procesos asociados al nuevo modelo de asistencia social y las implicaciones en la cultura política que se desprenden de éstos. El estudio de caso en mención, analizará aspectos relacionados con la implementación de un grueso paquete de programas y proyectos asistenciales adelantados desde la administración distrital, a partir del año 2003 hasta la actualidad, en la localidad 20 de Sumapaz cuna del Movimiento Agrarista del Alto Sumapaz y Oriente del Tolima. Este estudio de caso partirá de una reconstrucción histórica del movimiento, destacando los procesos de formación, consolidación y declive; las relaciones establecidas con el Estado y el desarrollo de su cultura política. Finalmente, se analizarán los aspectos centrales de los programas asistenciales, observando los procesos que conllevan su formulación, elaboración e implementación y las transformaciones que se dan en las relaciones sociales, el comportamiento político y la interacción con el Estado.

En el (Capítulo 3), con base a los objetivos e hipótesis planteados en esta investigación, se analizarán los aspectos teóricamente planteados que han sido validados por el estudio de caso, dentro de los cuales se destacan: las transformaciones dentro del cuerpo social impuestas por la focalización y la

condicionalidad; el fuerte contenido de manipulación política cuando la asistencia social está atada al clientelismo; los graves efectos en la cultura política que dejan los programas asistenciales aplicados en poblaciones que como el Sumapaz, han desarrollado procesos sociales avanzados, divergentes al interés de las élites nacionales y locales.

1. LA ASISTENCIA SOCIAL: COMO ELEMENTO FRAGMENTADOR DE LA CULTURA POLÍTICA.

El propósito de este capítulo es develar desde la teoría, la relación actual entre asistencia social y cultura política, partiendo desde el planteamiento del problema y la exposición de los aspectos que hacen pertinente este trabajo, seguido de un análisis histórico del concepto de Asistencia Social (AS), revisando su evolución y transformaciones políticas e históricas hasta llegar al modelo actual. En tercer lugar, se expondrán los aspectos centrales del concepto de cultura política para luego analizar las relaciones que se establecen entre estas dos variables dentro del marco del nuevo modelo de política social neoliberal.

1.1. LA RECONFIGURACIÓN DE LOS PROCESOS ASOCIADOS A LA CULTURA POLÍTICA IMPUESTOS POR EL NUEVO MODELO DE (AS): COMO PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

Antes de presentar desde la teoría la argumentación central de este trabajo, es necesario exponer los aspectos problemáticos que justifican el desarrollo de esta investigación, los cuales están asociados al objeto de estudio entendido por Castel (1997), como el paradigma de la Asistencia Social Occidental Cristiano que adoptó el Estado capitalista desde el periodo preindustrial hasta hoy, teniendo constantes transformaciones paralelas al modelo de acumulación predominante.

El problema central que inspira el desarrollo de este trabajo son las implicaciones políticas y sociales que caracterizan los procesos de elaboración e implementación de la nueva política asistencial en Colombia dirigida a población excluida, pobre y/o vulnerable. Características centradas en dos instrumentos del nuevo modelo de asistencia social: la focalización y el condicionamiento.

Dentro de una sociedad cada vez más dinámica y cambiante se producen coyunturas inesperadas de orden natural, político, económico y social que pueden

afectar a individuos y a grupos poblacionales en distinta proporción (Núñez y Espinosa, 2004, pp. 8-9). Además, la dinámica social propia del Estado capitalista hace que múltiples sectores de la población se estanquen o retrasen en su desarrollo (Musgrave, 1999, p. 13). Frente a esto, el Estado siempre ha usado acciones afirmativas como instrumentos de choque, temporales y sectorizados con el fin de mitigar el impacto y buscar normalizar el orden de cosas⁷.

La política social asistencial ha sido por tradición uno de los instrumentos usados por el Estado en Latinoamérica para restablecer ese orden de cosas, implementada de forma complementaria a un sistema de protección social de inspiración universal, legitimado bajo un discurso desarrollista que caracterizó al Estado capitalista durante el periodo de postguerra (Ocampo, 2004, p). Con las reformas realizadas en los noventa, la protección social deja de ser prestada directamente por el Estado, quedando bajo su acción directa la atención del segmento de población que el mercado no pudo absorber (Laurell, 1995, p.185). Esta labor se realiza actualmente mediante políticas asistenciales, focalizadas y condicionadas; legitimadas bajo el discurso de Desarrollo Humano y lucha contra la pobreza (Bey, 2002, p. 175).

La relación Estado-sociedad planteada bajo esta lógica, crea nuevas condiciones de control social que se pueden denominar como tecnologías de poder sofisticadas y adaptadas a las nuevas necesidades de las élites políticas⁸. La iniciativa de erradicación de la pobreza ha quedado en un discurso muy bien

⁷ Referido “al equilibrio no del todo igualitario, que gracias a la confluencia de factores políticos, sociales económicos, societarios y culturales, conllevan a mantener más o menos indefinidamente una relación de poder, de dominación y subordinación, naturalizada y aceptada socialmente”. En el mismo sentido, se refiere a una situación política profundamente estancada que por la inercia de los propios factores que la constituyen, es difícil salir de ella. (Galvis, 2005, p.19).

⁸ La intervención social definida como una acción de las élites políticas para corregir o contener situaciones consideradas como problema o molestia para el conjunto de la sociedad, ha sido estudiada por autores como: (Castel, 1997; Danzelot, 1984; Foucault, 1981, 1992, 1993; Polanyi, 1997). Dentro de estas situaciones se incluye la pobreza cuando ésta desborda las dimensiones políticamente aceptables, poniendo en riesgo el Estado-quo que las élites han querido preservar.

estructurado, que no ha logrado materializar su argumentación (Calva, 1995, p.155).

No es difícil encontrar comunidades enteras como es el caso de la Localidad 20 de Sumapaz, donde un conjunto de políticas sociales asistenciales de corte neoliberal⁹ han transformado en poco tiempo la naturaleza política y social de esa comunidad. De ser una zona productora de papa, ganado y productos lácteos se ha convertido en un sector rural donde sus habitantes viven a la espera de la “canasta complementaria campesina” que provee el programa Bogotá Sin Hambre donde se incluyen los productos que antes producían y comercializaban ellos mismos.

Las implicaciones económicas resultan pequeñas comparadas con las que se pueden hallar en el ámbito de la cultura política, al observarse transformaciones en aspectos sociales, políticos y culturales que se habían edificado con el Movimiento Agrarista del Alto Sumpaz, identificado como un movimiento de clase que se caracterizó por su amplio nivel de cohesión política, compleja estructura organizacional, clara orientación ideológica y altos niveles de participación de sus miembros en el ejercicio político y público (González y Marulanda, 1991).

Dentro de los registros que posee la Alcaldía Local se muestra el alto grado de participación, autogestión y apropiación de los escasos programas sociales por parte de los pobladores de la zona, antes de los años noventa¹⁰. En la actualidad

⁹ La localidad 20 de Sumapaz tras una historia de abandono estatal en materia social, ha sido cubierta por un conjunto amplio de programas y proyectos asistenciales contenidos en los dos últimos planes de desarrollo: *Bogotá sin Indiferencia* y *Bogotá positiva*. Entre los programas que más se destacan son *Bogotá sin Hambre* y los múltiples proyectos interadministrativos.

¹⁰ Dentro de la documentación revisada para el estudio de caso, se observó los registros de la Alcaldía Menor de Usme (antes de 1992) y la información contenida en la actual Alcaldía Local de Sumapaz, que dan cuenta del alto grado de gestión política y participación activa en los programas que desde nivel nacional, distrital y local se implementaron. El PNR fue un espacio que gracias al concurso de la organización agrarista se logró gestionar y ejecutar con éxito proyectos de cubrimiento universal como: infraestructura educativa, de salud, junto a los programas de electrificación y acueducto rurales. El éxito de la gestión no radicó únicamente en la ejecución efectiva de los proyectos contenidos en le PNR, sino en el cambio de naturaleza

la participación de la comunidad es reducida y en algunos programas inexistente. La actividad agropecuaria base económica de la región se ha reducido y por ende los niveles de pobreza han aumentado creándose un vínculo de dependencia hacia el Estado (Contraloría, 2010, p. 8)). La cultura política que habían desarrollado mediante largos procesos de luchas sociales por la distribución de la tierra, la gestión de proyectos comunitarios y la defensa de su ideología política, prácticamente ha desaparecido pese a que en el pasado reciente, enfrentaron exitosamente represiones políticas y militares por parte del Estado y grupos insurgentes (*Observaciones de Ciudad*, No 7, 2010, p. 22). Esta cultura política se transformó debido a la implementación de un nuevo concepto de lo social.

Para Molina, *et al.*, la nueva concepción de Estado adoptada en los años noventa tras el periodo de ajuste y las reformas estructurales, plantea que el Estado debe reducir su capacidad y tamaño, centrándose en funciones regulatorias que garanticen el buen funcionamiento del mercado (2005, p. 6). En tal sentido, Lecaro y Altschuler (2006) afirman que los Derechos Sociales pasan a ser parte de una canasta de servicios que el mercado provee. Los fallos de mercado en los que se encuentra la imposibilidad de absorber comunidades pobres y alejadas geográficamente, deben ser asumidos “temporalmente” por el Estado para convertirlos en sujetos económicos atractivos para el mercado (p. 2). Esta acción se planea e implementa por medio de instrumentos como la focalización, condicionalidad y subsidio a la demanda, bajo la lógica de racionalidad en el uso de los recursos.

Las restricciones que impone el mercado, los niveles de subdesarrollo y la escasa movilidad social, hacen que esos fallos de mercado no se corrijan, por lo cual, las políticas asistenciales se convierten en asistencialismo social reiterativo por parte

que a nivel local se logró. De un programa que a nivel nacional se ensayaba el instrumento de la focalización, en Sumpaz se logró cubrir y beneficiar el conjunto de la comunidad, sin excluir o incluir por razones de género, condición social, nivel socioeconómico, condición racial o nivel educativo (*Observaciones de Ciudad*, No 7, 2010, p. 22).

del Estado. Los individuos y grupos tienden a buscar méritos para ser clasificados como pobres y ser aceptados en los programas, haciendo que el número de estos se incremente constantemente y las condiciones sociales se degraden (Castel, 2007, p. 50) La posible pérdida de beneficios y el riesgo de sustracción de los programas, impide que las personas busquen salidas o soluciones definitivas a su situación de precariedad, creándose una relación de sujeción indefinida que implica el uso político por parte de la elite gobernante de esta condición. (Giraldo, 2007, p.241).

La capacidad de autogestión y apropiación de lo público y colectivo tiende a disminuir del imaginario de estas poblaciones. Según Medellín, “el carácter integrador emerge de la capacidad que tiene la función gubernativa para inducir la confluencia de fuerzas en torno a un determinado proyecto de sociedad y de Estado para imprimir sentido de identidad a la acción de gobernantes y gobernados” (2004, p. 16). En contraposición a lo anterior, los intereses pasan a ser individuales y las motivaciones para asociarse, organizarse o agruparse se desdibujan, haciendo de la comunidad un conjunto de individuos apolíticos imposibilitados para defender sus derechos ligados a su condición de ciudadanos a cambio de una nueva figura de usuarios de un fragmentado y condicionado conjunto de servicios sociales que son vistos como un auxilio, o un acto de bondad y no como un derecho inherente a sus condición humana y política.

1.2. LA ASISTENCIA SOCIAL (AS) Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA: UNA RELACIÓN DE VÍNCULOS RECÍPROCOS.

Es necesario elaborar una somera reconstrucción histórica junto a una base conceptual que facilite identificar y comprender aspectos teóricos relacionados con el concepto de asistencia social AS¹¹, permitiendo comprender muchos de los

¹¹ Para Castel (1997), “el término *asistencia* recubre un conjunto extraordinariamente diversificado de prácticas que se inscriben no obstante en una estructura común, determinada por ciertas categorías de

procesos desde su construcción y evolución histórica hasta nuestros días; y de esa manera, permita realizar un análisis robusto del caso Sumapaz. ¿Cuál ha sido el desarrollo histórico y el sustento teórico de la asistencia social articulada a la formación y evolución del Estado capitalista? y de ese modo, ¿cómo influye y determina cambios en las relaciones sociales y sus procesos?

La política social en el Estado capitalista¹² es entendida como una relación compuesta por vínculos recíprocos de dominación y subordinación entre actores de poder y grupos humanos política y socialmente subordinados y/o cohesionados (Alvares, 2003, p.23). Los vínculos referidos se asocian de forma análoga con la figura de protección y subordinación caracterizada en las siguientes relaciones: páter familia-miembros de la familia extensa; señor-vasallo; monarca-súbdito; Estado-ciudadano. Estos vínculos se institucionalizaron cuando la mano de obra se mercantilizó y la asistencia social que era en gran parte asumida por la familia extensa y la figura paternalista del Señor hacia sus súbditos y vasallos, pasa a ser una función prestada o garantizada por el Estado (Castel, 1997; Giraldo, 2007, p.39).

poblaciones carecientes y por la necesidad de hacerse cargo de ellas” (p. 33). Lo anterior no quiere decir que el término esté inscrito en un organigrama puramente formal, ya que la asistencia ha tomado varias acepciones dependiendo del tipo de construcción social y del sistema político adoptado. La forma de asistencia que será abordada en este trabajo corresponde a la que Castel denomina como “occidental cristiana” debido a dos razones que este autor identifica: la primera, por ser la base de los modelos de asistencia social capitalista incluyendo el actual, y la segunda, que ésta forma de asistencia ha interferido y continúa haciéndolo, en la problemática del trabajo y la relación salarial (1997, p. 33)

¹² Ceñete Alonso (2000) identifica tres corrientes ideológicas de política social dentro del sistema capitalista. La primera de ellas corresponde a la política social liberal que se caracteriza por: “minimizar la acción del Estado, individualizar los riesgos y fomentar las soluciones de mercado en el manejo residual del riesgo. Las acciones de asistencia social son de carácter compensatorio”. La política social conservadora corresponde a la segunda corriente mencionada por esta autora y se caracteriza por: “fuertes rasgos corporativistas, estar dirigido exclusivamente a los grupos ocupacionales, a través de una relación contractual. Se basa en principios de solidaridad interna al grupo, también posee principios meritistas, ya que las personas reciben compensación basada en proporción a sus contribuciones”. Por último, se identifica la corriente socialdemócrata de bienestar, caracterizada por tener una orientación universalista, igualitarista comprometida con la noción de derechos. Los derechos se vinculan a las personas y se basan en la ciudadanía y la socialización global de los riesgos. Está basado en el aseguramiento de un patrón mínimo de beneficios de forma universalizada, independientemente de las contribuciones anteriores” (p.6)

Los vínculos de pertenencia a la comunidad, a la familia, a la aldea , al vecindario o al gremio y los derechos sociales ligados a esta relación se debilitan y luego se rompen debido a una reconfiguración del orden político y económico del Estado preindustrial, por ende, la protección emanada de esa relación se deshace (Marshall y Bottomore, 1998, p.24), dando paso a una figura de asistencia centrada en la caridad cristiana hacia el cada vez más creciente número de desvalidos que al no tenerse la posibilidad de contener su aumento y el empeoramiento de su condición, se convirtió en un problema social que debía atenderse ya no por razones caritativas, sino políticas, debido a que interfería con la expansión y acumulación del capital¹³. Al institucionalizarse la asistencia, se crea una racionalidad política entendida como un vínculo entre el capital, el Estado y trabajador, este último visto como “fuente de riqueza social” (Castel, 1997, p.170), o “potencia de producción” (Foucault, 1991, p.22)

Este vínculo tiene un carácter jurídico y político, directamente relacionado con la formación del Estado-nación que implica la relación capital–trabajo y un régimen político que la legitima y garantiza su preservación (Castel, 1997, p.194). Las formas disciplinares comenzaron a crear individuos y poblaciones¹⁴ aptos para la producción, los que más adelante se configurarían como obreros o proletarios. Los actores de poder mediante el nuevo régimen político, implementaron nuevas

¹³ Este proceso no se da de forma casual ni fragmentada en un espacio de tiempo corto. Esta transición estuvo atada a los cambios de orden político, económico y societal que se dieron en Europa desde el siglo XI hasta bien entrada la modernidad (Castel, 1997, p.52). Este autor, identifica tres elementos centrales que sustentan este periodo de transición. El primero de ellos, lo analiza como el paso de una *sociabilidad primaria* entendida como el conjunto de nexos familiares, de parentesco, de lealtad al señor y de vecindario, a un espacio de *sociabilidad secundaria*, entendida como una intervención de la sociedad sobre sí misma, guiada bajo un interés puramente político. En segundo lugar, se identifica un bosquejo de especialización de la acción social sujeta a intereses comunitarios, que reemplaza poco a poco las acciones asociadas a la caridad cristiana, aunque esta última no desaparezca permaneciendo como elemento legitimador de la asistencia. Por último, se da un proceso de tecnificación y profesionalización de la asistencia. El párroco, el funcionario municipal y los agentes sanitarios se convirtieron en personal especializados para ejercer tal función bajo unos parámetros previamente establecidos y diseñados (Castel, 1997, p.41).

¹⁴ Para Foucault el concepto “población significa un cuerpo social productivo que debe ser homogéneo y potencializable”. Un factor abstracto cohesionado y disciplinado para la producción y a la vez, un valor estadístico. véase en: SANCHEZ, Rubén. Biopolítica y Formas de Vida, Universidad Javeriana, 2007, pág. 23

tecnologías de poder más sofisticadas que las disciplinarias. Esto no indica que las medidas disciplinarias desaparecieran, sino que son readaptadas para reforzar un nuevo modelo de racionalidad política que Foucault denominó como dispositivos de seguridad¹⁵.

La política social entra a ser un coadyuvante entre los actores vinculados en esta racionalidad política. Desde un punto de vista bipolítico, es una tecnología de poder para crear y administrar poblaciones, en cuanto que la población es convertida en razón de Estado, ya que el mantenimiento de ésta garantiza la preservación del Estado (Sánchez, 2007, p.3). Para Polanyi (1989), durante este periodo histórico se implementa un fuerte disciplinamiento social llevado a cabo mediante procesos de urbanización. Para ese efecto, se crearon mecanismos como los encerramientos rurales en Inglaterra con el fin de descolectivizar la propiedad y privatizar la tenencia de la tierra, conllevando a que grandes grupos de campesinos migraran a las ciudades a emplearse en las fábricas y otros fueran a parar a la indigencia (p.86).

Esta racionalidad política induce a urbanizar y naturalizar las relaciones sociales (Castel, 1997; Polanyi, 1989; Sánchez, 2007)¹⁶. En consonancia con lo anterior y siguiendo a Foucault, la población aparece ya no como potencia del soberano, sino como potencia de producción, como sujeto de necesidades y aspiraciones pero además, como objeto de investigación por parte del gobierno (1991, p.22), entre las que podría incluir las primeras políticas asistenciales planteadas desde la economía política (Castel, 1997; Giraldo, 2007; Lautier, 2003).

¹⁵ Los dispositivos de seguridad son un término entendido por Foucault para explicar políticamente los principios liberales de “dejar pasar dejar hacer” mecanismo a través del cual se logra la autorregulación sin la intervención del soberano. En economía, una parte de ese significado es denominado “laissez faire”. Ver en FOUCAULT, Michel. Seguridad, Territorio y Población, Clase del 18 de enero de 1978. México: Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 64

¹⁶ Nuevas ciencias como la Economía Política y la Estadística entran a jugar un papel importante mediante el estudio de la población como potencia productiva y “especie dispuesta a sacrificarse y hasta morir ya no por el soberano sino por el Estado”. (Sánchez, 2007, p. 31).

Debido a la inexistencia de un aparato institucional robusto, el Estado se encargó mediante la construcción de hospicios, orfanatos y el concurso eclesiástico, de asistir a aquellos con salarios bajos y a los que no lograron emplearse y habían sido desligado de la familia extensa o del micro-núcleo social al que antes pertenecían (Polanyi, 1989, p.231). En un concepto genealógico que referiremos más adelante, fueron los despojados del “bios”¹⁷. De quienes no tuvieron las condiciones de ser absorbidos por la producción, convirtiéndolos en los primeros sujetos de asistencia social por parte del Estado.

Aunque las condiciones de miseria y constantes periodos de escasez y hambruna conllevaron a que grupos de desposeídos adelantaran fuertes levantamientos y protestas, estas no lograron conformar un movimiento social de clase ya que se carecía de un objetivo político propio (Marx, III, 4º Sec, pp.1099-1103; Weber, [1942] 1992, pp.191-196). Los grandes movimientos que propiciaron revoluciones fueron gestados y liderados por la burguesía donde la mayoría de las masas de pobres fueron conducidas por ésta a la protesta y a las acciones de hecho¹⁸. Pero es necesario poner en presente el estudio de Castel donde afirma que aunque en este periodo pre-moderno no se observó cohesión política dentro de la poblaciones en miseria, si se logró conformar un sentido de clase que más tarde se transformaría en el proletariado (1997, p.198).

Aparece un segundo vínculo de subordinación y dominación entre los mismos actores pero definido en distintos términos, se da en la dimensión productiva del Estado. Según Giraldo, son dos los aspectos fundamentales que hacen que esta relación de poder se constituya. La primera, debido a que los costos de

¹⁷ Agamben desarrolla los términos filosóficos griegos “zoe y bios” para definir con el primero, el concepto de vida biológica; mientras que con el segundo, define la vida política. Ver: AGAMBEN, Giorgio. Homo Sacer, El Poder Soberano y la Nuda Vida. Valencia (Esp): Pre-Textos, 1995. p. 177.

¹⁸ Para profundizar al respecto, es necesario referirse a dos de las obras consideradas más completas sobre este tema: C. Liss y H. Soly. Poverty and Capitalism in Pre-Industrial Europe y C.M. Cipolla. Before the Industrial Revolution

reproducción de la fuerza de trabajo inscritos en el salario indirecto como la salud, la educación no están incluidos en el salario individual directo pagado por el empleador, sino que son provistos por el Estado. En segundo lugar, la infraestructura colectiva o bienes públicos como vías, puertos, escuelas, hospitales, entre otros, no eran asumidos por el capital privado, debieron ser suministrados por el Estado (2007, p.53).

En este orden de cosas, se crea un modelo de aseguramiento contra riesgos relacionados con el trabajo, pero ligados únicamente a la relación contractual laboral. Es el modelo Bismarkiano de seguridad social que otorga una serie de derechos que se van dando y consolidando de forma diferenciada dependiendo del tipo de Estado y su desarrollo industrial¹⁹. Es un modelo aplicable tan solo en los países con alto desarrollo industrial y un régimen político liberal consolidado, distinto a los procesos dados en Latinoamérica (Cárdenas y Ocampo, 2003, pp.16-17). La asistencia social dentro de esta nueva relación toma una dimensión renovada que Castel describe de la siguiente manera:

Estamos más allá de las efusiones sentimentales de la filantropía asistencial, y también de la de la actitud secular que consistía en poner a trabajar a los indigentes ociosos como una cuestión de policía. Las prácticas asistenciales concernían a categorías muy particulares de indigentes, esencialmente los que no podían trabajar. El problema que se planteaba en ese momento era el de la situación de la masa del pueblo, e imponía una nueva *organización de conjunto del trabajo*. Las lecciones de la economía, y no las inclinaciones del corazón, llevaron a posar sobre los desdichados una mirada nueva: el interés bien entendido de la colectividad nacional, y en primer lugar de las clases poseedoras, exigía imperiosamente que se instaurara una nueva política con las masas desfavorecidas. La asistencia, y también sus reverso, la represión, quedaban superadas como posturas privilegiadas, que había que promover, con respecto a los desdichados (1997, p.180)

¹⁹ Esta racionalidad es producto de las nuevas relaciones de poder establecidas por el capitalismo en los países con un alto desarrollo industrial. La industrialización produjo una nueva clase social denominada por la economía política como proletariado. Un muy rico periodo de producción intelectual produjo en la Economía y la Sociología teorías que buscaban comprender y en otros casos, explicar los distintas dimensiones de la relación capital trabajo. Bajo esa nueva relación nacieron los sindicatos, los grupos políticos, grupos de presión y de interés que produjeron movimientos sociales y de clase que forzaron a mejorar las condiciones laborales de los obreros creándose un sentido de clase y de lucha impulsado por intereses políticos colectivos (Castel, 1997).

Se podría decir a partir de esta argumentación, que se produjo un cambio en la visión política acerca de la manera de asistir a una población, que pasaba de una simple molestia a un posible riesgo al régimen político y la expansión de la producción. De ahí, es el Estado que por razones políticas y no caritativas asistirá a esa creciente masa de desdichados que deja el proceso de industrialización y urbanización conocido como pauperismo²⁰.

El tercer vínculo nace tras un periodo de crisis del capitalismo que desembocó en el colapso financiero y bursátil del 29; la materialización de un modelo político antagónico que amenazaba con extenderse tras la revolución Bolchevique y el despertar de ideologías nacionalistas en Europa; hacen que el Estado capitalista busque un reacomodo en su dinámica mediante la adopción de medidas macroeconómicas y políticas contenidas en el pensamiento Keynesiano (Marshall, [1950] 1998).

Mediante la reconfiguración política producida por las guerras mundiales y la proclamación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se establece un modelo de protección social que no estaba atado tan solo a las relaciones laborales, sino que fue extendido a la ciudadanía, concepto definido por {Marshall, ([1950] 1989) como ciudadanía social. Es el modelo Beveridgiano de seguridad social que caracterizó al Estado de Bienestar, el cual se montó sobre la base del sistema de producción Fordista (Esping-Andersen, 2000, pp.50-52; Abel y Lewis, 1993, pp.5-9).

²⁰ Se emplea este término para referirse a la extensión de la pobreza y la miseria a un sector amplio de la población (Capellán de Miguel, 1998, p.442). Pero en términos históricos se refiere a las condiciones de miseria sufridas por grandes masas de población pobre entre 1820 y 1836 en Inglaterra tras desarrollarse la industrialización en ese país (Tocqueville, 2003, p.23). Para profundizar sobre esta condición social y momento histórico que definió en gran parte el aporte empírico para que a mediados del siglo XIX se conformara un nuevo paradigma de estudio en las ciencias sociales conocido como Socialismo, es necesario ver: P. Carasa Soto. Pauperismo y revolución burguesa, Burgos, 1750-1900. Valladolid: Universidad de Valladolid, 1987.

Dentro de esta nueva racionalidad política donde continúa primando la producción, se buscó establecer un vínculo virtuoso, aparentemente no de dominación ni de subordinación, sino de corresponsabilidad entre el capital, el trabajo y el Estado (Rosanvallon, 1995, p.63). Para Ocampo, el Estado proporcionaría y garantizaría el suministro de derechos sociales como: educación, salud, pensiones, recreación y vivienda, con el fin de proveerle a la producción mano de obra más calificada y saludable; las empresas contribuían a este proceso mediante el aporte de un porcentaje de los costos del aseguramiento e impuestos formales a la formación y capacitación de los trabajadores. Los empleados capacitados y entrenados serían un activo para las empresas que se vería reflejado en el mejoramiento del proceso de producción (2004, p.36).

El Estado de Bienestar basado en la sociedad salarial entró en crisis en la década de los setenta debido a un nuevo reacomodo del capitalismo (Castel, 1997, pp.392-395). El mercado de servicios se fortalece junto al de capitales (Sousa Santos, 2002, p.20), lo que hace que se expandan más allá de las fronteras nacionales, haciendo repensar la concepción y función del Estado dando paso a un nuevo vínculo. Una nueva racionalidad política se impone. Esta vez es inspirada en los principios liberales de autorregulación y automoderación característicos del pensamiento clásico que en su principio dieron sustento al nacimiento del Estado liberal, centrado en la producción y el mercado de bienes. Ahora, es un concepto refundado en los mismos principios pero liderado esta vez, por el mercado de de servicios y de capitales (Ocampo, 2004, p.39)²¹.

²¹ La transformación que condujo a la adopción de un modelo neoliberal “no fue inevitable ni obedeció a una secuencia prefijada”. En lo que refiere a Latinoamérica, el proceso fue propiciado e impulsado por conflictos sociales y políticos intensos que condujeron a transformaciones institucionales complejas a largo y mediano plazo (Vilas, 1995). Para Félix “el auge actual de los enfoques de tipo neoliberal fue el resultado de esos enfrentamientos, en un marco extremadamente conflictivo signado por varios elementos: el agotamiento del desarrollismo sustitutivo de importaciones; las transformaciones de la economía global; la crisis regional; la crisis y sustitución de los regímenes políticos autoritarios y la recomposición de los sistemas democráticos; la reconfiguración de los actores sociales” (1992, p.44)

Con el ajuste y las reformas implementadas en las décadas de los ochenta y noventa, la política social sufre modificaciones. Siguiendo a Giraldo, este modelo privatiza y mercantiliza los servicios sociales, individualiza la responsabilidad social mediante lo que se denomina formación de capital humano. Cada quien debe responsabilizarse por su salud, educación, jubilación. En consecuencia, los derechos sociales suministrados por el Estado en el anterior sistema mediante la intervención en la oferta de éstos, pasan ser proveídos por el mercado mediante la venta de seguros y planes individuales (2007, p.73). El sentido de lo social se desfigura por la ambivalencia conceptual entre rentabilidad y equidad, a lo cual Vilas se refiere:

El énfasis neoliberal en la privatización de los programas sociales y la prestación de los servicios –a su turno parte del énfasis de desregulación y privatización amplia de la economía- implica transformar en mercancías una gama amplia de bienes que hasta entonces habían quedado preservados de tal carácter, en beneficio de sectores amplios de la población de menores recursos. La privatización convierte en mercancía la vida, la salud, la educación y el bienestar de la gente, y por lo tanto les pone un precio. Esta mercantilización de servicios ya no más sociales plantea, como un problema de difícil solución, la compatibilidad de los criterios de rentabilidad comercial que orientan a las empresas que quedan a cargo de las prestaciones, con los criterios de equidad que se supone preside el diseño de los programas y servicios. El concepto mismo de servicio social resulta cuestionado por el de operación comercial (1995, p.22)

En los inicios de la década noventa se implementaron en Latinoamérica los primeros ajustes y reformas al Estado incluido el sistema de protección social. En un lapso de tiempo inmediatamente posterior a los cambios macroeconómicos, el continente enfrenta una crisis económica producida en parte por las reformas, siendo los más afectados aquellos países que siguieron al pie de la letra las recetas reformistas (Giraldo, 2007, pp. 127-133). Se produjo inestabilidad política y altos niveles de impopularidad de los gobiernos, que condujeron a la aparición de movimientos sociales contrarios a las reformas neoliberales (Velasco, 2003, p.189).

Se introdujo entonces, la segunda parte de los ajustes donde lo social toma gran importancia²². El fallo de mercado denominado en la teoría económica como mercado incompleto (Stiglitz, 1995, 2003, p.95), deja por fuera del sistema a un amplio número de personas que no poseen la capacidad para comprar un seguro médico, ni acceder a educación de calidad o a jubilación. Es justamente ese sector poblacional denominado como pobre por el Banco Mundial, el más propenso a manifestarse en contra del sistema. En tal sentido, bajo el concepto de Lucha Contra la Pobreza, se crea un sofisticado modelo de asistencia social que busca cubrir ese sector poblacional excluido por el mercado, mediante la intervención estatal ya no en la oferta sino en la demanda de servicios sociales asistenciales (Giraldo, 2007, pp.65-68).

De acuerdo con Giraldo (2007), la conceptualización del nuevo modelo de asistencia social se monta sobre la base de dos principios que se complementan entre sí. El primero corresponde al concepto desarrollado por el Banco Mundial de Lucha Contra la Pobreza, el cual fue declarado como bandera principal en su reporte de 1990. El segundo es el que ha elaborado el Consejo Económico y Social de la ONU, denominado Plan de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD), del cual se ha publicado de forma periódica un informe anual desde 1990, año en que se establecen las bases de lucha contra la pobreza concebida como una privación material cuantificable por medio de un indicador de ingreso o de consumo (p. 157).

Siguiendo a Giraldo, se ha creado una cultura conceptual dominante que legitima mediante su discurso y a través de sus postulados, los parámetros para la configuración del nuevo modelo de asistencia social. Desde el Banco Mundial se propone crear mediante el crecimiento económico, las condiciones necesarias

²² Para García (2009), tras sufrir un fuerte recorte en la primera etapa de ajuste neoliberales, el gasto del Estado en lo social ha venido incrementándose sostenidamente durante la última década, especialmente en gastos relacionados con programas de transferencias condicionadas (p.1)

para que la población pobre por medio de su fuerza de trabajo acceda a servicios básicos como la salud, educación primaria y planificación familiar. A la inversa, el PNUD propone la creación de servicios sociales que conduzcan al desarrollo de capacidades en los grupos sociales pobres, facilitando el aprovechamiento de los beneficios que brinda el crecimiento económico (2007, p.128).

Esta línea conceptual establece que el mercado debe ser el proveedor de los servicios sociales gracias a su mayor y mejor desempeño en la asignación de recursos. Desde el PNUD y el Banco Mundial se reconoce la existencia de fallos de mercado debido a los altos niveles de pobreza, los cuales deben ser subsanados por el Estado de manera focalizada hacia la población pobre y/o vulnerable y a la vez condicionada a requisitos que debe cumplir los beneficiarios.

La población que queda excluida del mercado debe ser asistida por el Estado desarrollando los siguientes lineamientos establecidos desde los organismos multilaterales: i) la asistencia social debe ser focalizada a población vulnerable a los choques económicos, mitigando su efecto; ii) los programas deben estar enfocados a incentivar la creación de capital humano, es decir, creación de capacidades que conduzcan al empoderamiento individual de su desarrollo; iii) despolitización del discurso social, que se traduce en el reconocimiento de desequilibrios estructurales y la dinámica de algunas relaciones sociales, pero que omite toda referencia a las relaciones de poder que se dan en la estructura social beneficiada; iv) todo programa asistencial debe buscar la integración del grupo poblacional excluido al sistema productivo.

La finalidad del nuevo modelo de asistencia ya no está dirigida a la atención de aquellos que están excluidos de la sociedad salarial, sino que apunta a atender a un nuevo sujeto de asistencia denominado como pobre. La asistencia social de la sociedad salarial estaba elaborada para atender de forma temporal a quienes por diversos motivos no habían podido ingresar o habían sido excluidos de la relación

salarial. A diferencia de lo anterior, el actual modelo de AS busca asistir a aquellos segmentos poblacionales definidos por la economía política como “pobres” y/o “vulnerables”, situación que ha redefinido el concepto de AS y que Núñez y Espinoza resumen de la siguiente manera:

Conceptualmente, la asistencia social es un mecanismo redistributivo del Estado que, como su nombre lo indica, asiste a los hogares cuyas dotaciones iniciales, sea de capital humano, físico o social, son en extremo bajas y no les permiten acceder exitosamente a los mercados (sean éstos el laboral, el financiero, etc.). Así, la asistencia social es una inversión pública destinada a los más pobres y vulnerables de la sociedad, que busca garantizar un nivel adecuado de consumo de bienes y servicios. Garantizar este consumo mínimo en el corto plazo puede romper el ciclo perverso de la pobreza en la medida en que permite a las generaciones siguientes aumentar relativamente sus dotaciones; en este sentido, las transferencias por medio de las cuales se lleva a cabo la asistencia social difícilmente pueden dejar de ser permanentes mientras no se equilibren las dotaciones de los hogares. Los programas de asistencia social deben ser diseñados para expandir las oportunidades de los hogares pobres y vulnerables y de esta forma sacarlos de la pobreza (2004, p.3).

En tal sentido, y como lo reconocen estos autores, aunque la AS se plantea como un mecanismo temporal, ésta deja de serlo mientras las “dotaciones a los hogares no se equilibren”. Se reconoce aun desde los postulados neoclásicos, que estas inequidades pueden durar décadas o no resolverse, convirtiendo esos mecanismos de asistencia en principio temporales, en situaciones indefinidas imposibles de sostener en su financiamiento a largo plazo, pero llevando consigo transformaciones en la cultura política que se analizarán a continuación.

1.3. ASPECTOS CENTRALES DE LA CULTURA POLÍTICA Y SU CONCEPTUALIZACIÓN ACTUAL.

Con el fin de comprender las incidencias y repercusiones que impone el actual modelo de asistencia social en la cultura política, es necesario poner en claro los aspectos más determinantes que encierra este concepto, para luego hallar las relaciones directas e indirectas que unen estas dos variables.

Almond y Verba (1992), desarrollan el término de cultura política²³, la cual es entendida como “un conjunto de orientaciones relacionadas con un sistema especial de objetos y procesos sociales” (p.179). La introducción en el término de cultura, genera algunos riesgos ya que la antropología utiliza este concepto en varias acepciones, pero para este trabajo seguiremos la concepción manejada por estos autores, la cual refiere a la cultura como una orientación psicológica hacia objetos sociales. Es decir, el conjunto de conocimientos, sentimientos y valoraciones del individuo y de la población dentro del sistema político, sus instituciones y procesos (Almond y Verba, 1992, p.180)²⁴

²³ El concepto de “Cultura Política” que se aplicará en este trabajo nace del clásico trabajo desarrollado por Gabriel Almond con la colaboración y desarrollo complementario de Sidney Verba, Bingham Powell y Lucian Pye en el Center of International Studies de la Universidad de Princeton entre los años de 1958 y 1972, centrado en la aplicación del análisis funcional en la cultura política y el desarrollo. Los trabajos desarrollados por estos autores se enmarcan en “la teoría Estructural-funcionalista de la modernización y la transición de las sociedades tradicionales a sociedades modernas” (López, 2000, p.103). Tras un trabajo empírico comparado, se publicó su primera obra en 1963 llamada *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. La primera traducción al español se da en 1970 con el nombre de *Cultura Cívica* publicado por la editorial Euroamérica en Madrid. Los postulados teóricos desarrollados en ese trabajo son considerados fundamentales en la corriente conductista en ciencia política. (Galeano, 2008, p.139). Las críticas que han recaído sobre este trabajo, aparte de las expuestas por los contradictores de la corriente conductista y funcionalista, se centran en afirmar la difícil aplicabilidad en países subdesarrollados como los latinoamericanos, ya que los autores desarrollan su trabajo empírico en países europeos y Estados Unidos. La segunda crítica se centra en el carácter puramente cuantitativo, del cual se excluiría aspectos incuantificables como las cosmovisiones, creencias y actitudes políticas, además, las mentalidades, los imaginarios y las representaciones sociales que caracterizan a determinada población. Para Cruces y Díaz el carácter universalista y totalizante de la *Civic Culture* no tiene en cuenta el carácter particular que reúne un conjunto de micro culturas que en algunos casos, no van orientadas en la misma dirección que la totalidad estudiada (1995, pp.15-16). Situaciones que no hacen insoslayable la aplicación de la conceptualización desarrollada por estos autores en esta investigación, ya que la nutrida producción investigativa que se ha desarrollado al respecto permite llenar los vacíos que en su época pudieron haber para la aplicación del concepto en sociedades políticas como la colombiana.

²⁴ Es necesario reconocer las múltiples acepciones conceptuales del término de cultura política, lo que ha conducido a que desde varias disciplinas interesadas en este concepto, se establezcan distintos objetos de estudio y diferentes metodologías de investigación (López, 2000, p.98). La falta de unanimidad en el manejo del concepto, no representa según López, una situación problemática ya que el manejo de los términos “cultura” y “política” encierran un conjunto complejo de aspectos que no se pueden unificar ni simplificar teórica ni empíricamente (2000, p.101). El problema radica según Lechner (1987), en el uso inadecuado que se hace al “usarlo como rango analítico y normativo a la vez” (p.10, en López, 2000).

El concepto de cultura política desarrollado por estos autores introduce a esta investigación en el entramado de relaciones existentes entre el aparato estatal y la población políticamente activa o inactiva, frente a las decisiones de política pública desarrolladas e implementadas por el Estado dentro de esa población. La cultura política consiste básicamente en la distribución particular de tareas y responsabilidades de los miembros de la sociedad hacia el logro de objetivos políticos, direccionados por medio de la orientación política (Mejía, 2009, p.17).

Entendemos la orientación política, no como la visión ideológica o programática que liga al individuo o una parte de la sociedad a un partido o facción política, o a un grupo de interés. Los autores la definen como “los aspectos internalizados de objetos y relaciones” que se explican bajo los tres siguientes aspectos: 1. *Orientación cognitiva*, entendido como el nivel de conocimiento y creencia acerca del sistema político y de los roles que debe desempeñar dentro de ese sistema; 2. *Orientación afectiva*, lo que se siente en relación al sistema político, de su funcionalidad, logros y personas que lo conforman; 3. *Orientación evaluativa*, como la capacidad de producir juicios de valor y opiniones contrarias o favorables en relación a los objetos políticos, es decir, es la combinación entre el factor cognitivo y la orientación afectiva (Almond y Verba, 1961; Almond y Powell, 1972, p.50).

El sistema político es el elemento propiciador para que la cultura política se desarrolle y logre sus transformaciones dentro del Estado. Almond define el sistema político como un “sistema de interacciones que existe en las sociedades independientes, realizando funciones básicas de integración y adaptación, tanto al interior de dichas sociedades como en la relación que sostiene con otras similares, realizando esta función mediante el uso de la violencia física más o menos legítima”. (1976, p.19)

Al observar el sistema político en su conjunto se encuentran dos extremos que confluyen dentro de los objetos políticos. Por un lado, se encuentra un conjunto de sentimientos en la mayoría de los casos inducidos, como el patriotismo, el sentimiento del bien común sobre el bien individual, el conocimiento y el conjunto de valores que se tiene acerca de la nación como si es débil, grande, pequeña, desarrollada o subdesarrollada; además, el tipo de sistema político determina o influye en esa conducta, ya si es democrático, constitucional o socialista. Mientras que en el segundo extremo, los autores distinguen lo que denominan “orientación hacia uno mismo”, entendido como el conjunto de sentimientos e intereses de individuos o de grupos específicos de la sociedad, que actúan como elementos políticos activos pero que confrontan con sus aspiraciones al sistema político.

Mediante el estudio en mención, podemos observar que dentro de un sistema político se encuentran tres categorías o tipos de objeto político, a lo que estos autores (1992) denominan como elemento sustantivo de la cultura política. En primer lugar, encontramos los *roles o estructuras específicas*, entendidas como el cuerpo institucional formal del Estado, es decir, cuerpos legislativos, ejecutivos y administrativo–burocráticos. En segundo lugar, se distinguen los titulares de dichos roles, como los dignatarios o funcionarios que ostentan la dirección u operación de dichas instituciones. Este objeto político se puede clasificar según su dirección dentro del sistema político, en acciones de proceso político (input) o acciones administrativas (output) que a continuación se explicarán. Por último, encontramos el tercer objeto político denominado como *principios de gobierno, decisiones o imposiciones públicas y específicas*, que es lo que se conoce como el ejercicio de gobierno mediante la política pública y dentro de ella la política social (pp.186-193).

Siguiendo a Almond y Verba (1961), dentro del sistema político se observan dos tipos de interacciones que van desde la sociedad hasta las estructuras específicas y desde las estructuras específicas hacia la sociedad. El *proceso político* (input) es

explicado como el conjunto de demandas y solicitudes de distinto orden que va desde la sociedad hacia el sistema político, transformándose esa corriente de demandas en “principios gubernativos de autoridad”, es decir, es la participación activa y reiterativa de los miembros de la sociedad en la producción de políticas públicas. Las estructuras sociales que actúan en el proceso político pueden ser los partidos políticos, los medios de comunicación, los grupos de presión, los grupos de interés, los sindicatos, gremios y las asociaciones, entre otros. Por su parte, el proceso administrativo (output) es entendido como la aplicación, implantación o implementación de los principios de autoridad del gobierno. El aparato burocrático y administrativo del Estado junto a los tribunales conforman esta estructura (pp. 123-134).

Es necesario tener en cuenta que en la mayoría de los casos, esa interacción elíptica explicada anteriormente, se ve trastocada por acciones de las estructuras que hacen parte de esa dinámica política. En muchos casos, el proceso político (input) es realizado por miembros de la burocracia o por acción de los jueces mediante acciones administrativas o fallos judiciales respectivamente, en otros casos, lideran el proceso político jalonando a sectores de la sociedad a ciertas acciones y comportamientos políticos. De la misma manera, no son pocos los casos en que partidos políticos, gremios y grupos de interés se encargan de detalles administrativos e impositivos. Además, ocurre con frecuencia, que no haya procesos políticos desde la sociedad hacia el Estado (inexistencia de una sociedad políticamente organizada), o en caso contrario, la proliferación de débiles y/o corruptos procesos administrativos (gobiernos débiles o ilegítimos) (Almond y Verba, 1963; López, 1993)

Siguiendo el argumento de Almond y Verba, estas disfunciones no representan una situación problemática para entender la cultura política, al contrario, permite establecer una serie de rangos para clasificar la cultura política mediante el grado de acción e influencia que ejercen cada una de estas dos estructuras en el

sistema político. Junto a los dos extremos mencionados anteriormente: a) *sistema como objeto general*, que corresponde a una sociedad organizada y cohesionada donde prima el interés general sobre el particular y b) *uno mismo como objeto*, donde existe una confrontación del individuo como sujeto político frente al sistema, se elabora una matriz que logra medir el grado de interacción entre Estado y sociedad (1992, pp.91-92).

Mediante estos cuatro tipos de objetos políticos, se establece una clasificación compuesta por tres tipos de cultura política que dan a entender el grado de vulnerabilidad a cambios estructurales y coyunturales que pueda afrontar el sistema político, como ajustes en el modelos económicos, legislación interna, crisis económicas y otra serie de aspectos de orden interno y externo. En una de sus más reconocidas obras Almond y Verba (1961, p.121) clasifican la cultura política en tres grandes grupos los cuales serán mencionados someramente a continuación.

El primero es la Cultura Parroquial, que se caracteriza por no tener roles políticos especializados los cuales, están desdibujados por prácticas religiosas, culturales o sociales y no están relacionados a un sistema político. El parroquialismo en forma pura se da en los sistemas sociales más simples como los tribales. Al lograr un modo de evolución es afectivo o en otros casos, normativo pero escasamente cognitivo.

En segundo lugar, se clasifica la Cultura Política del Súbdito. Los autores encuentran que esta cultura política se inclina hacia un sistema político diferenciado, donde los objetos administrativos tienen gran valor, en contraposición de los objetos políticos que son muy débiles o inexistentes. Al igual que la anterior, esta cultura suele ser afectiva o normativa y muy escasamente cognitiva.

Por último, encontramos la Cultura Política de Participación, la cual está perfectamente orientada hacia un sistema político como un todo y donde los procesos políticos (Input) y el proceso administrativo (output) tienen un alto grado de coherencia y equilibrio. Los individuos y grupos sociales juegan un papel activo en el sistema político. Esta cultura política es afectiva frente al sistema político, pero además es evaluativa y posee un alto nivel cognitivo de los asuntos políticos.

A pesar que la teorización elaborada por Almond y Verba está planteada para un sistema político ideal y pese a que Estados desarrollados aún no han logrado establecer una cultura política de participación (Perschard, 2001, p. 6), si ofrece un robusto marco referencial para entender fenómenos políticos sociales contemporáneos como los que se ocupa este trabajo.

Para Perschard (2001), los procesos políticos (input), entendidos como la corriente de demandas que nacen de la sociedad hacia el sistema político, están estrechamente relacionados con la existencia de movimientos sociales consolidados que reivindican derechos políticos y sociales frente al Estado. El proceso administrativo (output) responde a esas demandas mediante la política pública donde intervienen las fuerzas y movimientos sociales en la formulación y elaboración de esas políticas. Son estos principios del Estado Liberal donde el debate político consolida y refuerza la democracia, donde la acción del Estado cobra legitimidad frente a sus ciudadanos (pp.4-6).

Pero cuando existe un fuerte desequilibrio en la relación funcional Estado-sociedad, es decir, nos encontramos frente a un tipo de cultura política parroquial o de súbdito, la política pública en su etapa de formulación y elaboración suele ser impuesta desde la administración pública y las elites dominantes (output) y no concertada dentro de la sociedad mediante los procesos políticos (input). Esta realidad no solo implica la implementación de políticas públicas fragmentadas e inadecuadas frente a las complejas realidades sociales como la pobreza y la

exclusión, sino que se crean formas de control social para pacificar relaciones sociales, evitar el surgimiento de movimientos sociales que pongan en riesgo el estado de cosas y en el peor de los casos, pueden llegar a perpetuar o enaltecer la “parálisis política” de las masas sociales.

Reconociendo el carácter institucional y universalizante de la teoría clásica de *Civic Culture*, que presenta un limitante en la comprensión de fenómenos sociales particulares como el del caso que se encargará este trabajo, el cual surgió y se consolidó como un movimiento local, totalmente en contravía de la tendencia bipartidista que caracterizaron la generalidad nacional, y su cultura política autónoma no institucional; es necesario referirse a los postulados conceptuales de cultura política desarrollados por Larissa Adler Lomnitz y copilados en sus obra: “Redes sociales cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana” (1994).

Esta autora muestra en su estudio un concepto de cultura política que nace de las relaciones de solidaridad, lealtad, ayuda mutua; reciprocidad y afinidad ideológica, religiosa, racial o cultural que se dan dentro de los subgrupos sociales pertenecientes a una nación. Identifica dos tipos de relación complementarias entre sí. La primera de ellas la denomina (intraclase), que posee un carácter horizontal de responsabilidades, atributos, deberes y derechos dentro de una comunidad política, estableciéndose a través de la costumbre y el reconocimiento de ciertas responsabilidades socialmente aceptadas. En segundo lugar, menciona las relaciones (interclase) que son verticales y están atadas a la estructura organizativa y funcional de las redes o de las comunidades políticas. La primera de ellas, posee un carácter informal y es la que da sustento a la segunda, mientras la interacción entre las dos determina el grado de cultura política. El planteamiento anterior lo resume la autora de la siguiente manera:

 Mi propuesta es definir la cultura política sobre la base de: --la estructura de las redes sociales que tiene relación con el poder; y --la del sistema simbólico que las legitima. a) La estructura de las relaciones sociales depende: de la dirección en que se den los

intercambios –redes verticales, redes horizontales-, de lo que se intercambia y de la articulación que se da entre las redes. En toda sociedad se dan intercambios simétricos o asimétricos, y que se van a su vez articulando entre sí, conformando el tejido social. El predominio de una sobre otras y su combinación dan el carácter de a la cultura política (ej. autoritaria vs igualitaria); y b) el sistema simbólico, por su parte, legitima y refuerza esa estructura de redes e incluye manifestaciones tales como el discurso, los rituales políticos, el lenguaje, la arquitectura política, los mitos de la cosmología política, los emblemas, el uso de tiempos y espacios, etcétera, elementos que a menudo son constitutivos de la ideología nacionalista (1994, p.334).

Desde la argumentación desarrollada por esta autora, se entiende la cultura política como un concepto que escapa de la relación monolítica Estado-sociedad, catalogada como homogénea e institucionalizada, al observar y analizarse una dinámica que no avanza en forma paralela en tiempo y forma al común general. Aún en algunos casos presentan formas antagónicas que invalidan o enriquecen la cultura política a nivel macro.

1.4. CAMBIO DE CULTURA POLÍTICA EN EL ESCENARIO DEL NUEVO MODELO DE ASISTENCIA SOCIAL.

Toda intervención social contiene un trasfondo y persigue unos fines políticos que busca consolidar y legitimar procesos que aseguren el ejercicio del poder político por parte de las élites. Procesos que van más allá del mero hecho de subsanar inequidades sociales en sectores poblacionales excluidos (Álvarez, 2005). Esta autora describe el fuerte contenido político existente en cada intervención de política social por parte del Estado y las élites políticas sobre la población asistida:

Las formas de intervención sobre lo social, es decir las maneras de regulación de la sociedad sobre sus miembros para controlar o subvenir necesidades ante situaciones de riesgo o de carencia, se constituyeron por medio de procesos que fueron cambiando a través del tiempo. Estas formas de acción llamados sociales se expresan en prácticas, instituciones y vínculos sociales, como también en concepciones sobre el mundo y sobre los “otros”. El campo de lo social alude entonces a un conjunto de prácticas, ideas y representaciones tendientes a regular los conflictos sociales. La pobreza ha sido una cuestión fundamental que ha puesto repetidamente en cuestión el orden social y que ha movilizad o intervenciones sobre los pobres para controlarla. A pesar de la transformación paulatina de las maneras como se ha encarado esta amenaza, ésta mantuvo constante una cuestión radical, la pobreza es representada para la modernidad occidental como una

alteridad radical que se debe con-jurar, excluir, controlar, disciplinar, moralizar o integrar de manera subordinada. La estigmatización de origen siempre se vinculó, a la moralización de la “vagancia” y la “picaresca” que se cree encubre toda pobreza (2005, p.1).

Realizando una revisión arqueológica de la pobreza como problema, desde el punto de vista foucaultiano se considera como la identificación, distinción y el tratamiento del “otro”, del “diferente”. De aquel que mediante el nacimiento de la economía política y la estadística se convirtió en objeto de estudio, comenzó a estudiarse sus causas, su comportamiento y a proponerse desde la ciencia, las formas más adecuadas para entenderla y controlarla. Se elaboró un discurso que fue naturalizando las desigualdades sociales hasta llegar a ser aceptadas como una realidad del orden natural de las cosas, tanto por las elites dominantes como por el conjunto de los excluidos (Foucault, 1997, pp. 104-123).

Retomando a Álvarez, la política social y en especial la asistencia, ha sido la herramienta propicia para controlar políticamente ese desequilibrio, producto de la exclusión que genera el capitalismo, el cual se ha pretendido ocultar, atenuar, disfrazar, reducir y erradicar mediante distintas estrategias y modelos que se han implementado a lo largo de la historia de la asistencia social. Pero que con las modificaciones y ajustes resientes, no solo busca las anteriores pretensiones, sino que se ha logrado aprovechar ese “otro” políticamente de manera más eficiente (2005, pp.2-10).

Como se anotó anteriormente el nuevo modelo asistencial contiene dos instrumentos clave que son la focalización y condicionalidad, los cuales son implementados por medio de procesos que poseen un fuerte contenido de disciplinamiento y control social. Son operaciones sociales que Mauss y Durkheim denominan como representaciones sociales que se dan mediante una conducta inherente al ser humano de clasificar, distinguir entre cosas, entre seres y cosas, dándole un significado mediante el cual se distinguen y se diferencian (1971,

pp.68-76)²⁵. Con el nacimiento del Estado liberal la clasificación toma un significado político y luego científico que se ha desarrollado y perfeccionado hasta hoy (Foucault, 1981, pp.9-11).

Focalizar y condicionar no significa individualizar la población impactada por el programa, significa agrupar en segmentos más o menos homogéneos llámese niños, adultos mayores, mujeres cabeza de familia, extrayéndolos del grupo social o comunidad política donde pertenecen e insertando nuevas estructuras mentales y cognitivas que poseen un conjunto de significados que los identifica como segmento, pero que los diferencia del resto del grupo social (Ramírez, 2011, pp.171-174). Para esta misma autora, la focalización y la condicionalidad vistas como instrumento de representación social, son herramientas que clasifican las circunstancias, los fenómenos e individuos. Condiciona una serie de procedimientos y significados que hace que el segmento poblacional asistido acepte su condición de excluido y por ende el nivel mínimo de asistencia que puede aspirar a recibir. En este caso, ya no es visto como un derecho a su condición humana y mucho menos inherente a los derechos que le otorga la relación entre Estado y ciudadano en su condición de sujeto político, sino que es catalogado como una ayuda o un favor (2011, pp.160-163).

Por otra parte, la condicionalidad que exige el nuevo modelo de asistencia social, implica que las personas sujetas de asistencia, busquen llenar, los cada vez más difíciles requisitos que exige la inclusión en los programas, a lo cual, Ramírez se refiere de una forma coloquial pero acertada:

²⁵ Al respecto Bourdieu profundiza en aspectos relacionados con la naturalización y aceptación de la clasificación realizada por grupos sociales dominantes sobre aquellos que están despojados de una cohesión política e identitaria. Acciones que son asumidas como naturales por la parte subordinada y aceptadas parcial o totalmente (1985). A su vez Giménez, describe esta relación sociológica y política de la siguiente manera: "... introyectados los atributos y estigmas que le atribuyen, en el curso de las "luchas simbólicas" por las clasificaciones sociales, los actores (individuos o grupos) que ocupan la posición dominante en la correlación de fuerzas materiales y simbólicas, y que por lo mismo, se arrojan el poder de imponer las definición "legítima" de la identidad y la "forma legítima" de las clasificaciones sociales" (2005, p.35)

La apariencia, ser pobre pero aseado, que expresa una valoración positiva de la propia identidad, contrasta con la necesidad de mantener la apariencia de “pobrecitos” para poder acceder a ciertos recursos sociales y económicos. Los que tienen dinero no tienen que demostrar que son limpios, pero el estigma de la pobreza puede limpiarse con un poco de agua y jabón, sin embargo no debe limpiarse demasiado, pues podrían perderse los beneficios que la representación social de la pobreza genera (2011, p.154)

En tal sentido, se genera una especie de competencia entre los posibles beneficiarios por acceder a los limitados cupos que los programas ofrecen²⁶. Es la “vida nuda” de aquel sujeto que a la vez es despojado y se auto despoja de su condición de “bios” o de vida política. La condicionalidad exige adoptar y permanecer en un estado de “zoe”, es decir, abandonar la condición de ser político o sujeto de aspiraciones políticas y sociales, que conlleven a tener una vida digna para el individuo y el grupo social al que pertenece²⁷.

Las implicaciones que deja esta racionalidad en la cultura política desarrollada e interiorizada por años por parte de las comunidades, son graves. La relación que justifica la génesis de las políticas públicas que es la relación activa e integrada entre la sociedad representada en grupos de interés, grupos políticos, grupos de presión, sindicatos, asociaciones, entre otros y por otra parte, el Estado mediante

²⁶ Ramírez en una investigación realizada al programa Oportunidades en México, describe cuatro escenarios en los cuales la gente compete por los beneficios otorgados en el programa. a) suspicacia por los errores de exclusión e inclusión en los programas. “las personas que están dentro de los programas, se vuelven vigilantes unas de otras, de lo que hacen y no hacen, se critican, se espían. Se comenta de las personas que están dentro del programa y no lo necesitan”. b) problemas entre los coordinadores (vocales) del programa, que buscan acomodar a su interés y al de sus allegados, el desarrollo de los programas a nivel micro. c) problemas al interior de las familias por el manejo del dinero o por el cumplimiento de sus labores en el programa. d) competencia por las mejores o peores actividades establecidos dentro del programa, a las cuales los beneficiarios buscan acceder a los que les exija menor tiempo y dedicación (2011, pp. 150-151)

²⁷ Agamben, desarrolla los términos griegos de “zoe y bios” para representar dos estados fundamentales del hombre. El primero de ellos, encierra los significados de quienes por distintas razones carecen de las condiciones mínimas para tener una vida humanamente digna. Su objeto inicial de estudio refiere a los grupos de judíos y a la situación extrema del “campo de concentración” bajo la perspectiva de un estado de excepción. Pero su análisis desborda esa situación específica hacia realidades sociales donde por condiciones de extrema pobreza y exclusión política o social, muchas personas y grupos humanos viven en condiciones de zoe. Por otro lado, el término bios es aplicado a aquellos individuos o grupos sociales que poseen los atributos políticos suficientes para llevar una vida digna no solo en el sentido económico sino en un sentido amplio de la condición humana (1998; 2002).

el cuerpo institucional que lo conforma (Laswell, 1944), se desdibuja. Esto lleva a lo que Butler (2006) denomina como revitalización del régimen político, en una interpretación que esta autora hace del concepto Foucaultiano de gubernamentalización”, que lo identifica como la concentración del poder del Estado en el ejecutivo, paralelo al debilitamiento o desdibujamiento de la acción política de control que ejerce el parlamento y las demás fuerzas sociales y políticas del Estado. Las decisiones suelen ser en apariencia medidas puntuales y efectivas para solucionar problemas coyunturales (pp.81-83). Dentro de esa racionalidad se enmarcan las decisiones de política pública relacionadas con AS, las cuales son pactadas, diseñadas y financiadas por el ejecutivo, abrogándose el éxito de los programas y cobrando el rédito político especialmente la legitimación de las acciones de gobierno²⁸.

Esto hace que el equilibrio que debe existir en el proceso de la política social se concentre en manos del ejecutivo, facilitando la manipulación de la asistencia a beneficio de sus intereses, lo cual corresponde a un momento transitorio; pero por otro lado, que es lo que interesa a este trabajo, transforma negativamente la cultura política entendida como “aquella concepción colectiva que designa el conjunto de actitudes, normas y creencias, compartidas más o menos ampliamente por los miembros de una determinada unidad social” (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1997, p. 415).

Esta nueva racionalidad política combina un conjunto bastante calculado de instrumentos de disciplinamiento social que no están dirigidos a formar individuos o poblaciones para la producción, sino para inmovilizar y contener a las comunidades en sus aspiraciones y actuación política, que se pueden identificar

²⁸ Los estudios y evaluaciones que se realizan a los programas asistenciales como los PTC suelen ser en la mayoría de los casos cuantitativos, donde se mide generalmente el número de actividades, número de beneficiarios, dinero invertido y algunos objetivos de corto plazo alcanzados, sin hacer énfasis en la finalidad de los programas. Las cifras emanadas de estos estudios suelen ser positivas ya que los programas solucionan las situaciones inmediatas pero no la problemática estructural (Villatoro, 2007, pp.11-16)

como “tecnologías de poder” y “tecnologías de regulación” reconfiguradas en su naturaleza y en sus procesos (Rivera, 2006, p.2; Hardt y Negri, 2000, p.26).

Es indudable la alta repercusión sobre la cultura política que ha tenido estos programas, especialmente lo que se refiere a los procesos (input) al paralizar el ejercicio ciudadano y colectivo de las comunidades en la planeación, elaboración e implementación de la política social. Del mismo modo, trastoca el imaginario e identidad de los micro-sectores de la sociedad al implementarse programas y proyectos asistenciales generales sin tener en cuenta la problemática ni las posibles alternativas particulares de solución. Esto ocurre cuando el ejercicio (output) rompe su ciclo con el proceso (input) y además, es llevado a cabo por personal tecnocrático, poco conocedor de las realidades sociales y políticas.

2. EL MOVIMIENTO AGRARISTA DEL ALTO SUMAPAZ²⁹ Y LAS REPERCUSIONES QUE HA DEJADO EL NUEVO MODELO DE ASISTENCIA SOCIAL EN SU CULTURA POLÍTICA.

El páramo es tierra de libertad en todo sentido, porque aquí el hombre se somete a la prueba de la naturaleza. Pero la mayoría de los viajeros han sido injustos con este maravilloso paisaje, que es la región ecológica más típica de los Andes Ecuatoriales húmedos de Colombia. El páramo no es triste es serio. No es melancólico es severo. No es hostil, es grandioso y como culminación geográfica y ecológica de los Andes Ecuatoriales de Colombia, es único en el mundo (Guhl, 1982, p11)

2.1. INTRODUCCIÓN.

La localidad 20 de Sumapaz reúne una serie de aspectos históricos, sociales y políticos que hacen que este estudio de caso sea pertinente para identificar y comprender las características e implicaciones de orden social y político de los procesos relacionados con nuevo modelo de asistencia social. En el Sumapaz se desarrolló un proceso histórico de luchas agrarias que se tradujo en la conformación de una estructura social activa y participativa políticamente, la cual tuvo la capacidad organizativa para transformar las relaciones de poder desde la sumisión cuasi feudal hasta la conformación de una sociedad contestataria capaz de confrontar el inmenso poder terrateniente y al Estado mismo en aras de la distribución de la tierra (Mondragón, 2001).

Esta organización social políticamente cohesionada a intereses comunes, ligados a la tierra y la cual duró alrededor de setenta años, se debilita y transforma debido entre otras razones, a la desaparición de sus líderes y al debilitamiento de su ideología política (Sambrano, 1998, p. 68). Pero junto a lo anterior, existe un

²⁹ Históricamente se ha denominado Alto Sumpaz a la zona fría y de páramo perteneciente a la Región del Sumpaz. En adelante cuando se mencione “Alto Sumapaz” se hará referencia a la Localidad 20, cuatro veredas del municipio de Cabrera (Paquiló, La Playa, Las Águilas, y Canadá), la parte alta del cañón del río Duda y el páramo de la Totuma en el Meta.

determinante relacionado con la llegada del componente social del Estado a la Localidad que se inicia a partir del año 2002. Se implementó un conjunto de programas asistenciales nunca antes vistos en la región, gestionados desde el Estado hacia la población. Éstos poseen una naturaleza diferente a los anteriores proyectos de desarrollo gestionados desde la comunidad, que indudablemente fueron más escasos debido a intereses políticos y a barreras burocráticas impuestas por el Estado, pero que fueron pertinentes a las necesidades de la población campesina.

En ese orden de cosas, este estudio de caso se ubica temporalmente desde el año 2002 hasta hoy, ya que el modelo de asistencia social implementado desde ese año, es el que aún se desarrolla en la actualidad. Previo a esto, se hace un análisis histórico, detallado del proceso agrario del Sumapaz, haciendo un análisis de los aspectos organizativos y políticos que moldearon esa sociedad política, para luego abordar con esas bases conceptuales el proceso actual de asistencia social. En otras palabras, realizar una contextualización histórica que permita realizar abstracciones comparativas entre el antes y el después de la llegada del componente social a la región.

Este estudio de caso se logra mediante la combinación de técnicas de análisis documental y registro bibliográficos, que implicó la revisión de libros, investigaciones previas, periódicos locales y nacionales, documentos producidos por instituciones del Estado y organizaciones locales y correspondencia intercambiada entre actores del proceso; se realizó una recopilación de información cualitativa y cuantitativa lograda mediante un trabajo de campo que implicó la observación no participante del investigador en actos colectivos convocados en medio de los programas de asistencia; observación participante por parte del investigador como integrante de dos de los proyectos desarrollados

en la Localidad³⁰ y finalmente un diálogo directo con las organizaciones y líderes sociales y políticos de la localidad, especialmente personas que jugaron un papel activo en el proceso agrarista.

Los elementos que hacen relevante este estudio de caso están asociados a tres aspectos. El primero de ellos radica en el valor de estudio que tiene el Movimiento Agrarista del Alto Sumpaz, al ser catalogado como uno de los más complejos y exitosos movimientos de clase existentes en Colombia (Marulanda, 1991), dentro y alrededor del cual se desarrolló un nivel de cultura política suficiente para cohesionar a los miembros de esa comunidad en torno a un fin político que llevó a desarticular por medios institucionales y legales, el poder terrateniente adscrito a la gran hacienda.

El nivel de cohesión y cultura política alcanzada en ese movimiento, intimidó a algunos sectores de las elites políticas del país, lo que condujo a la represión armada y política por parte del Estado. Mediante tres guerras abiertas y declaradas con todo el poder del Estado, se logró el efecto contrario, al fortalecer el sentido de clase y reforzar sus fines políticos. Esta cultura política y organizacional fue el coadyuvante para resistir 26 años de violencia continua, dejando una herencia organizativa e identitaria que mantuvo por décadas apartada la interferencia política y armada de las FARC sobre la comunidad y su ejercicio político participativo.

En segundo lugar, constituyéndose en el elemento central, es la visión y materialización de los procesos de asistencia social implementados en la Localidad, que a diferencia de las políticas represivas aplicadas por el Estado desde el nivel nacional, si lograron transformar la cultura política y quebrar la herencia del movimiento agrarista por medio de programas asistenciales. El

³⁰ Los proyectos en mención corresponden al programa de Derechos Humanos adelantado por la Alcaldía Local, el Fondo de Desarrollo Local, Alma Mater y la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca en periodos de 2008 y 2009.

discurso anti-neoliberal planteado desde la dirección y las dos administraciones del PDA en Bogotá, contrastan con la realidad observada en la localidad 20 de Sumapaz, donde se han implementado múltiples programas y proyectos asistenciales siguiendo la receta exacta del Banco Mundial.

El tercer y último aspecto en consideración, radica en la importancia del Sumapaz para el Estado, en asuntos que se relacionan directa e indirectamente con la política social. Asuntos que cada día toman más importancia especialmente en lo que refiere a temas de seguridad, ecoturismo, medioambiente, minería, energía y provisión de agua potable, asociados a los ecosistemas de páramo³¹.

Este capítulo estará estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, se hará una caracterización general de los aspectos geográficos, históricos y demográficos de la localidad 20, con el objeto de brindar al lector información básica de las actuales condiciones sociales y políticas de esta zona. A reglón seguido, se hará una reconstrucción histórica del movimiento agrarista, absolutamente necesaria para la comprensión de las transformaciones en el orden social y político que han dejado las políticas asistenciales, ya que este repaso histórico se centrará en analizar los procesos que conformaron dentro de la población campesina una cultura política particular al resto del país. Finalmente, y siguiendo con la misma tendencia de observación de los procesos, se hará una descripción analítica de los

³¹ Sumapaz es importante como elemento geopolítico al formar parte del Distrito Capital y al ser una de las reservas más grandes en recursos acuíferos del país necesarios para suplir la enorme expansión demográfica e industrial que se desarrolla en Bogotá, ciudades intermedias y cabeceras municipales de la región centro andina y el piedemonte llanero (Ospina, 2003) ; es un eje geoestratégicamente importante debido a la comunicación que se da entre los Llanos Orientales, el Valle del Magdalena y Bogotá, convirtiéndolo en corredor de movilidad y abastecimiento por el cual han luchado militarmente el Estado y las distintas formas de insurgencia armada; es uno de los ecosistemas más ricos, bellos y paradójicamente más conservados del país debido a la historia de conflictividad que ha impedido la expansión demográfica y la explotación y comercialización de los inmensos recursos naturales existentes en páramo (Sambrano, 1998, pp. 85-87); su relevancia en el ámbito académico es fundamental, ya que por la misma historia de violencia y estigmatización política que ha sufrido el Sumapaz, hasta hora se abre la posibilidad para estudiar fenómenos sociales únicos en el país, como es el caso del proceso de luchas políticas del Alto Sumapaz y el Oriente del Tolima, que ha llevado a la conformación de un estado del arte cada vez más robusto y consolidado.

programas y proyectos asistenciales, junto a los mecanismos e instrumentos que impone el modelo neoliberal. Lo anterior con el fin de conducir esta investigación a un ejercicio comprensivo de las implicaciones en el orden de la cultura política que ha dejado la política social neasistencial en Sumapaz.

2.2. CARACTERIZACIÓN GEOGRÁFICA, HISTÓRICA Y DEMOGRÁFICA DE LA LOCALIDAD 20 DE SUMAPAZ.

La localidad 20 de Sumapaz se encuentra localizada en la parte central de la Cordillera Oriental de Colombia; conforma la parte del extremo sur del Distrito Capital del país. Limita al norte con la localidad de Usme; al sur con el municipio de Colombia Huila; al occidente con los municipios cundinamarqueses de Cabrera, San Bernardo, Arbeláez y Pasca; por el oriente con los municipios de Uña y Gutiérrez en Cundinamarca, San Luis de Cubarral y la Uribe en el departamento del Meta³² (Departamento Administrativo de Planeación Distrital DAPD y Secretaría de Hacienda Distrital SDH, 2004, p. 13). Según la Secretaría Distrital de Planeación SDP (2009, p. 11), la localidad 20 posee una extensión territorial de 78.095 hectáreas, de las cuales 46.571 son suelo protegido y las restantes correspondientes a suelo rural³³.

En el plano político-administrativo, esta localidad se divide en tres corregimientos y 28 veredas (SDP, 2009, p, 12). Al norte se ubican los corregimientos de Betania y Nazaret ubicados en la UPR Río Blanco. El primero de ellos es el de menor extensión con una superficie de 6.243 hectáreas y está conformado por seis veredas: Betania, Istmo, Tabaco, Raizal, Laguna Verde y Peñalisa. Por su lado,

³² Ver: anexo 1

³³ 46.571 hectáreas hacen parte del Parque Nacional Natural del Sumapaz creado por medio del artículo 1 del Decreto 2811 de 1974. A nivel distrital, esta misma extensión de territorio está catalogada como Sistema de Área Protegida y Estructura Ecológica Principal, caracterización que prohíbe la habitación y explotación de dicho territorio. En consecuencia, cerca de la mitad del territorio de esta localidad es suelo protegido. Según el Plan de Ordenamiento Territorial POT la localidad de Sumapaz se divide en dos UPR, denominadas UPR Río blanco y UPR Río Sumapaz (SHD y DAPD, 2004, p.13).

Nazaret tiene una extensión de 30.069 hectáreas y está dividido en ocho veredas: Nazaret, Auras, Los Ríos, Las Ánimas, Sopas, Santa Rosa, Taquesitos y Las Palmas. Allí se encuentra el centro poblado de Nazaret. Al sur de la Localidad y ubicado en la UPR Río Sumapaz, se encuentra el corregimiento de San Juan con una extensión de 39.445 hectáreas y se divide en 14 veredas: Vegas, Lagunitas, San Juan, San Antonio, Capitolio, El Toldo, Santo Domingo, La Unión, Chorreras, Tunal Bajo, Tunal Alto, La Concepción, Granda, y San José³⁴ (SDP, 2009, p. 20).

Cuadro 3.1. Población de los corregimientos de la Localidad de Sumapaz

Corregimiento	Población	Extensión (Hectáreas)	Estrato socio- económico	Número de veredas
Nazaret	688	30.069	1 y 2	8
Betania	489	6.247	1 y 2	6
San Juan	1.196	39.445	1 y 2	14
TOTALES	2.373	75.761		28

Fuente: Secretaría de Planeación. (2009)

El Sumapaz es el sistema de páramos más extenso del mundo y por sus características geológicas y climáticas es la estrella fluvial del centro del país que distribuye sus aguas entre las vertientes del sistema fluvial del Orinoco al oriente y del Magdalena al occidente (Ospina, 2003, p. 4). Sus afluentes surten de agua a los acueductos de Bogotá (embalse La Regadera), del piedemonte llanero limítrofe con Cundinamarca, los municipios de la provincia del Sumapaz y las cabeceras municipales del oriente del Tolima (DDP, 2009, p. 17; Secretaria Distrital de Salud, 2004, p. 41)

El macizo del Páramo del Sumapaz es un nudo orográfico con altitudes que van desde los 2500 a 4600 metros. Para entender algunos aspectos políticos que se

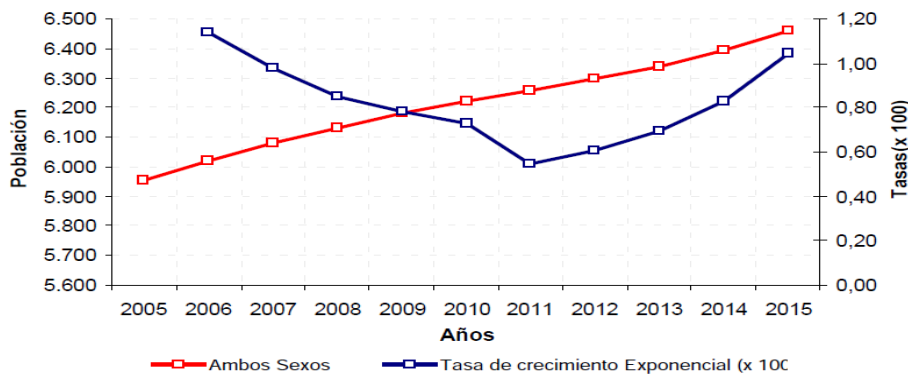
³⁴ Aunque se afirma que son 35 y 40 veredas, la Secretaría de Planeación establece que son 28 el número de veredas correspondientes a la Localidad 20 de Sumapaz (DAPD, 2004, p. 12)

abordarán más adelante es necesario tener en claro algunas características geológicas y geográficas. Para ello, es necesario remitirse a Ospina quien describe con claridad la geografía paramuna:

...el sector occidental del macizo con vertiente sobre el valle del río Magdalena, tanto hacia el norte como hacia el sur, está formado por valles tectónicos que con sus ramales cordilleranos forman ejes secundarios y paralelos al eje principal. La vertiente oriental, es mucho más corta y pendiente y está cruzada por profundos valles transversales de erosión, escavados por los ríos hasta su médula (2003, p, 4).

Predomina un clima frío que va desde $-4.4C^{\circ}$ hasta $8.3C^{\circ}$; los niveles de precipitación oscila entre 743 mm en el norte hasta 3.066 al sur, que está influido por la humedad del piedemonte llanero, en consecuencia, la nubosidad en la localidad es bastante alta durante todo el año (Secretaría Distrital de Ambiente SDA, 2002). Este gran territorio está escasamente poblado por apenas 6.373 habitantes, entre ellos, el 47.6% corresponde a población femenina y el restante 52.4% a población masculina (DANE; 2005).

Gráfico 3.1. Sumapaz, población total y tasa de crecimiento (2005-2015)

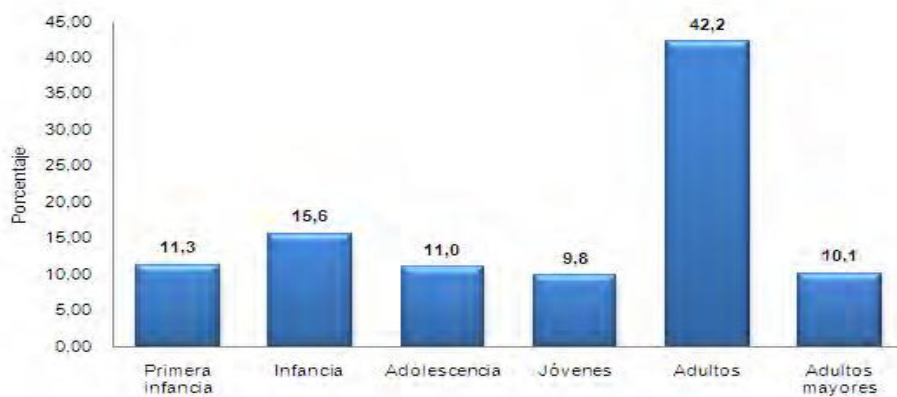


Fuente: DANE-SDP. Proyecto de población por localidades y UPZ (2005-2015)

La pirámide poblacional de la localidad aún muestra una base amplia pero con una ligera disminución en la población menor de cinco años y predominancia de población entre los 40 a 50 años. La mayor parte de la población se concentra en

el corregimiento de San Juan con el 50.9% del total. El grupo etario más numeroso es el de adultos con el 42.2%, seguido por el de infancia con 15.6%, mientras que el grupo con menor proporción es de los jóvenes con el 9.8% (DANE; 2005). Esto indica que el fenómeno de la migración hacia la ciudad ha afectado más a la población joven, debido entre otras razones, al desempleo rural y a la inexistencia de alternativas de educación superior en la Localidad. Por otro lado, la población adulta está más vinculada a la tierra y a las costumbres rurales (Secretaría de Planeación 2009, pp. 53-55).

Grafico 3.2. Sumpaz, distribución por grupo etario 2007



Fuente: DANE-SDP. Proyecto de población por localidades y UPZ (2005-2015)

La demografía sumapaceña se ha transformado repetidas veces debido a la dinámica que ha impuesto los numerosos conflictos sociales y armados que ha sufrido esta zona, entre ellos, las corrientes migratorias producidas por las guerras bipartidistas del siglos XIX y la Guerra de los Mil Días. La fiebre de la quina atrajo a muchos migrantes procedentes del altiplano Cundiboyacense y de las poblaciones del oriente de Cundinamarca especialmente de Une y Cáqueza (Zambrano et, al., 1988, pp. 43-44). Más tarde los tres conflictos armados desaparecieron y desplazaron familias enteras, donde la misma dinámica de la Violencia atrajo pobladores de regiones cercanas como el Oriente del Tolima y

Oriente de Cundinamarca (González y Marulanda, 1990, pp. 23-25). Desde la colonia hasta entrado el siglo XX las relaciones sociales se establecieron bajo la figura de la hacienda que significó no solo una subordinación social sino política al poder de los terratenientes (González y Marulanda, 1990, p. 29).

Económicamente las actividades que se desarrollan son la ganadería, predominantemente ganado bobino de donde se produce el queso para la venta y la leche para el consumo; hay rebaños de ganado ovino asociado más al consumo doméstico; la actividad agrícola se concentra en el cultivo de papa y habas (ULATA, 2004). Antes de las reformas económicas de finales de los ochenta, el Sumapaz era productor de cereales como el trigo y cebada (ULATA, 2004).

El comercio es relativamente escaso, concentrándose en el mercado de víveres y abarrotes en los caseríos intermedios y en los tres pequeños centros poblados (Nazaret, Betania y San Juan). Se realizan ferias ganaderas en las veredas del Alto Tunal y la Granada alternadas cada mes (ULATA, 2004). El turismo es inexistente debido a razones de orden público, a pésimas vías de acceso y a la inexistencia de infraestructura para desarrollarlo (SDP, 2009).

La localidad cuenta con una carretera de acceso destapada en pésimas condiciones que conecta con el municipio de Cabrera en Cundinamarca y con ramificaciones interveredales en las mismas condiciones. El servicio de transporte público está en manos de la empresa Cootransfusa, la cual realiza una ruta diaria que sale del Terminal de Transportes de Bogotá a las siete de la mañana y llega al poblado de la Unión a las doce del día. Esta misma empresa realiza una ruta semanal que llega hasta la vereda La Granada y otra que cubre el corregimiento de Nazaret. Por lo anterior se deduce el precario e insuficiente transporte público, situación que empeora al no existir transporte público interveredal.

La estructura administrativa actual está en cabeza de la alcaldesa local Reinere de los Ángeles Jaramillo que despacha desde la sede del barrio Veraguas en la

localidad de Puente Aranda con una planta administrativa de 50 funcionarios adscritos a la Secretaría de Gobierno. En la misma sede funciona la Personería Local y sesiona la Junta Administradora Local JAL. La sede de la alcaldía local ha estado ubicada en las localidades de la Candelaria, Kennedy y Puente Aranda pero nunca ha estado en la propia localidad, esto hace que el campesino tenga que desplazarse a la ciudad para adelantar cualquier tipo de gestión. Del mismo modo, el desplazamiento del funcionario a la localidad toma la mayor parte de su jornada laboral. La Localidad cuenta con tres corregidores que despachan desde las oficinas ubicadas en los tres centros poblados. La Junta Administradora Local está compuesta por siete ediles, tres de ellos de filiación liberal y cuatro de ellos adscritos al PDA. Es la única localidad de Bogotá que no cuenta con la presencia de policía.

2.3. FORMACIÓN DEL MOVIMIENTO AGRARISTA DEL SUMAPAZ.

En este apartado se hará una revisión histórica general del Alto Sumapaz, con el fin de mostrar los aspectos más relevantes en materia política y social que condujeron a la conformación del movimiento agrarista, rescatando los hechos, dinámicas y actores que propiciaron el desarrollo de su cultura política. Esto con el fin de proveer al lector información básica que facilite comprender en qué tipo de población, y circunstancias políticas se implementaron los programas asistenciales.

La historia del Sumpaz está ligada a la distribución y explotación de la tierra. Hasta inicios del siglo XX La localidad 20 hizo parte de la Hacienda Sumapaz la cual fue uno de los más bastos latifundios existentes en el centro del país (Marulanda, 1991, p. 11; SDP; 2009, p. 8). Su extensión aproximada fue de 300.000 hectáreas (*El Espectador*, Noviembre 10 de 1930), una cuarta parte del Departamento de Cundinamarca (Sambrano, 1988, p, 23). Esta inmensa propiedad estaba dividida en cuatro globos: el globo Santa Rosa, el globo del Nevado, el globo de Sumapaz

y el globo de San Juan. Su extensión cubría la totalidad de la localidad 20, partes del Tolima, Huila y Meta (Varela y Romero, 2006, p. 69).

Elsy Marulanda identifica tres formas de conformación de las haciendas en la región del Sumapaz. La primera de ellas correspondió a la expansión sobre baldíos en el sector de Cunday, Pandi e Icononzo, dedicándose estos predios al cultivo del café. El segundo modelo de conformación hacendaria se desarrolló en la zona de Pasca sobre los antiguos terrenos del resguardo indígena y se expandieron hacia zonas de baldíos. Por último, otro tipo de haciendas se conformaron por herencia y traspaso colonial, como fue el caso de la hacienda Sumapaz y la hacienda el Chocho en Fusagasugá. Al igual que los modelos anteriores, estas haciendas se expandieron sobre terrenos de la nación no adjudicados (1991, p. 45).

En 1905 Juan Francisco Pardo Roche compra la Hacienda Sumapaz al señor Francisco Escallón quien la había adquirido en un remate realizado en 1857 por la Casa Comercial Párraga y Quijano que estaba en quiebra (Marulanda 1991, p. 46). Esta familia fue propietaria de esta hacienda hasta su disolución manteniendo dentro de ella una relación de explotación sobre los campesinos. Para entender las relaciones sociales que caracterizaron la hacienda en la región Andina, es necesario remitirse a Fernando Gillén Martínez (2008, cap.5 y 8), quien explica la sociedad hacendaria como una estructura social compleja que iba más allá de la sola explotación económica de la tierra.

El hacendado no sólo ostentaba la posesión de la tierra sino que ejercía un poder absoluto sobre la población que habitaba la Hacienda. Existía una pirámide social que estaba encabezada por el hacendado y su familia, seguido por las autoridades gubernamentales y policiales que actuaban en consonancia y algunas veces al servicio del hacendado (Marulanda y González, 1990; Buitrago, 2006). Les seguía el administrador general y los administradores locales de los distintos globos;

seguidos por los capataces que se encargaban de manejar los peones. En la base de la pirámide se encontraban los arrendatarios, colonos, terrajeros, aparceros y peones³⁵.

El proceso de formación y consolidación del movimiento agrario del Sumapaz se dividirá en este trabajo en cuatro periodos. El primero de ellos va desde 1870 año en que el país expande sus frontera agrícola (Palacios, 1982, p. 41) hasta 1925; el segundo de 1925 a 1946 periodo en el cual se gesta el movimiento agrario (Marulanda, 1991, p. 70), el tercero de 1946 a 1972 que se caracteriza por la violencia armada (Buitrago, 2006, p. 41) y el cuarto periodo de estabilización y paz (Varela y Romero, 2007, cap. 6) de 1972 hasta 2003 año en que el componente social del Estado entró de lleno a la localidad de Sumapaz.

2.3.1. Gestación del proceso de resistencia campesina. (1870-1926)

El primer periodo se caracterizó por los conflictos de clase e interclase producto de la mala distribución de la tierra y la relación autoritaria de los hacendados que logaron acumular un desbordado poder a expensas de la debilidad del Estado. En las haciendas del Chocho y Sumapaz existió moneda propia y una legislación interna mediante la implantación de un reglamento³⁶ al cual todos los habitantes y trabajadores debían someterse (Marulanda, 1991, pp.50-52). Dentro de esas haciendas existían grupos de peones y capataces que hacían cumplir el

³⁵ Los primeros eran a quienes se les asignaba un pequeña parcela dentro de la hacienda para que hicieran mejoras y sostuvieran sus familias a cambio de trabajo para el propietario y la venta de sus cultivos únicamente a la administración a precios bajos; los colonos eran aquellos campesinos que eran ubicados en la fronteras de la hacienda para que descujaran selvas y expandieran los límites de la Hacienda, al terminar sus labores eran trasladados a otras zonas sin reconocerles las mejoras; los terrajeros eran aquellos que subcontrataban con los arrendatarios o colonos en labores agrícolas; los aparceros y poramberos cultivaban lotes compartiendo las cosechas con el hacendado; y los peones fueron jornaleros permanentes de la hacienda a cambio de un salario, por su condición eran los más fieles al hacendado. La única diferencia que tenían estos campesinos entre sí era el tipo de contrato que sostenían con la hacienda ya que compartían el mismo estatus social y la misma miseria.

³⁶ Ver: anexo 2

reglamento e imprimían fuertes castigos de expulsión, encarcelamiento y tortura en el cepo³⁷ (Varela y Romero, 2007, p. 79)

El gran poder de los hacendados incidía en el nombramiento de las autoridades civiles y militares a nivel local y departamental. Esto condujo a que dentro de las mismas casas de las haciendas se establecieran las oficinas de los inspectores, se hospedaran las comisiones del gobierno y se acuartelara la policía (Varela y Romero, 2007, p. 79). De tal modo, la relación del campesino hacia el patrón ya sea propietario, administrador o capataz era reverencial y de completa sumisión permitiéndose con ello abusos no solo laborales sino personales³⁸.

La adscripción política de la población de la hacienda Sumapaz era en su mayoría conservadora en la parte fría y mayormente liberal en las áreas templadas y cafeteras. La Guerra de los Mili Días transformó el mapa político debido a la gran migración liberal que se produjo desde municipios del occidente de Cundinamarca como Une, Cáqueza y Gutiérrez. También llegaron familias de origen liberal procedentes de Boyacá y del suroriente del Tolima que huían de la guerra (Instituto Colombiano de Antropología ICAN, 1998, p 34).

Nuevos peones, nuevos arrendatarios y colonos aparecieron en la Hacienda con ideas y costumbres renovadas tras la guerra. Se comenzó a cuestionar la propiedad de la tierra en manos de los terratenientes, produciéndose núcleos de colonización espontánea en las zonas alejadas de la Hacienda como fue el caso de la fundación de Cabrera (ICAN, 1998, p. 39). Los hacendados respondieron

³⁷ El cepo fue un artefacto de castigo común en la Encomienda y utilizado en las haciendas del siglo XIX y comienzos del siglo XX, al cual se amarraba al castigado a un cepo o tronco enterrado en la tierra, dejándolo al sol y al agua por un determinado tiempo.

³⁸ La relación servil que se instauró en la Hacienda permitía a los patrones abusar sexualmente de las mujeres e hijas de los labriegos (derecho de pernada). Por las grandes extensiones de la Hacienda, los campesinos tenían que transportar en sus espaldas a los familiares y amigos de los hacendados que se trasladaban a la Hacienda en vacaciones. Los campesinos eran obligados cargar todo tipo de objetos personales de sus amos en bueyes y mulas. Además, debían cargar a sus espaldas los perros de cacería que eran llevados y traídos para desempeñar faenas de caza en el páramo. Todo lo anterior sujeto a castigos o expulsión de la hacienda (González, 1996, pp. 37-49).

con lanzamientos y quemas de casas en las veredas de Púchica y Pueblo Viejo mediante la acción de los “fieles³⁹” y el apoyo de las autoridades de Pandi, los cuales no lograron diezmar las pretensiones de los campesinos (Marulanda, 1991, p. 64; Varela y Romero, 2007, p. 85).

Estos acontecimientos indujeron a que más campesinos comenzaran a revelarse como fue el caso del primer movimiento de campesinos de 1912 liderado por Eufrocina Molina (Mondragón, 2003, p. 1). El año de 1917 es declarado por los campesinos como el año de sublevación contra los terratenientes (Mondragón, 2003, p. 1). Por otro lado, se dan en ese periodo conflictos legales entre terratenientes que en el afán de expandir sus haciendas pretendieron el mismo territorio, como fue el caso del conflicto entre la Hacienda Sumapaz y la Hacienda Doha por terrenos de los municipios de Cabrera y Ospina Pérez (Marulanda, 1991, p. 66; Le Grand, 1988).

Esta confrontación jurídica entre terratenientes destapó la realidad legal de los títulos de propiedad de las haciendas. La mayoría de estos predios se habían expandido sobre terrenos baldíos que el Estado aún no había adjudicado. Los títulos que ostentaban los propietarios correspondían a pequeños porcentajes de tierra de la totalidad de la hacienda y otros se habían logrado constituir de forma ilegal (Fajardo, 1986, 73). Esto sirvió para que el campesinado tuviera las herramientas legales para luchar por las tierras que por años habían cultivado y mejorado. Es así que muchos arrendatarios declararan baldíos las parcelas asignadas por los administradores, algunos colonos se niegan a entregar sus fundos y otros ocupan las periferias de la Hacienda, iniciándose un fuerte conflicto legal entre campesinos y terratenientes (Varela y Romero, 2007, pp. 86-89).

³⁹ Se denominaban así a los campesinos que estaban conformes con la relación hacendaria y fueron armados para atacar los colonos (Mondragón, 2003, p. 1).

Los conflictos de clase e interclase dieron como resultado el nacimiento de la solidaridad y el sentido de lucha entre los campesinos del Sumpaz, que fue la base esencial para consolidar su proyecto de distribución de tierras y enfrentar los graves acontecimientos violentos que vendrían en el corto futuro (González, 1990). Aunque en este periodo se careció de una orientación política, conservadores y liberales coincidieron en la necesidad de reivindicar el derecho a la tierra donde habían nacido y crecido. Su capacidad organizativa tuvo su gestación a finales de este periodo gracias a la llegada de líderes que jugarían un papel determinante en el movimiento agrarista del Alto Sumapaz y Oriente del Tolima (LeGrand, 1988, p. 178).

Durante este primer periodo, la atención social por parte del Estado hacia los campesinos fue totalmente inexistente. La seguridad de los campesinos recaía en la solidaridad familiar quienes se hacían cargo de los enfermos y desvalidos. En algunos casos, era el hacendado o el administrador de la hacienda quien por un acto de “bondad” permitía que algunos ancianos tras toda una vida de servicio al latifundio, permanecieran en una pequeña parcela dentro de la hacienda hasta que murieran. Los huérfanos y viudas eran sostenidos por sus familias teniendo que mantener los pagos monetarios o en trabajo al hacendado. No existía ninguna clase de servicio sanitario, haciendo que los campesinos recurrieran a la medicina ancestral (González, 1996, pp. 23-40).

La educación básica era inexistente, por la cual los campesinos eran en su mayoría analfabetas. Únicamente en los inicios de la organización campesina se contrataron maestras pagadas por los mismos campesinos para que enseñaran a leer, y escribir a los hijos varones ya que se entendía como una pérdida de tiempo y dinero la educación de las mujeres (ICAN, 1998, p. 43).

2.3.2. Fin del latifundio y consolidación del movimiento agrarista. (1926-1946)

Este periodo se caracterizó por la crisis y declinación de la hacienda, debido a factores económicos y políticos externos⁴⁰ y a la consolidación de una organización campesina que logró cuestionar la propiedad de la tierra y las relaciones sociales de explotación (Marulanda, 1991, p. 74-75). Una serie de vacíos jurídicos obligaron al Estado a intervenir en los conflictos entre propietarios y campesinos en varias zonas del país incluyendo el Sumapaz. En 1926 se promulgó la ley 74 del mismo año buscando desde el Estado, estimular la colonización fuera de las haciendas y reducir con esto, la presión de los campesinos sobre los terratenientes. Los efectos de esta ley ahondarían más el vacío legal sobre la propiedad de la tierra, obligando al gobierno de Abadía Méndez a dictar el Decreto 1110 de 1928 que sería la puerta legal para que el campesinado orientara sus pretensiones (Marulanda 1991, p. 79). Este decreto exigía la tradición legal de adquisición de la tierra y como era el caso de la mayoría de las haciendas, la del Sumapaz se había expandido sobre baldíos, los propietarios no pudieron justificar jurídicamente su tenencia (LeGrand, 1988).

El campesinado del Sumapaz se organizó en un complejo movimiento de masas que aprovechando las virtudes del Decreto 1110, lograron unificar las pretensiones que anteriormente estaban dispersas. El movimiento agrarista del Sumapaz fue conformado y liderado por el abogado Erasmo Valencia⁴¹ quien logró que las

⁴⁰ La crisis económica de 1928 tuvo consecuencias fuertes sobre la gran propiedad rural en el país ya que su producción de "gran escala" era en su mayoría de exportación. Por otro lado, el triunfo de la Revolución Bolchevique expandió un nuevo concepto de lucha desde el proletariado, lo que indujo a que se crearan en Colombia durante la década de los veinte, organizaciones de izquierda que al no encontrar una clase obrera urbana, veían en el campesinado de las grandes haciendas un campo social propicio para expandir su ideología. Ver: (Bejarano, 1976; 1979; 1985)

⁴¹ Fue el líder más importante del movimiento agrarista del Sumapaz. A él se debe la estructuración política e ideológica que llevó a esta organización a pasar de un movimiento social a un movimiento de clase. Nació en 1893 en Santa Rosa de Cabal (Caldas). Abogado y periodista dedicó su vida al sindicalismo y al activismo político de izquierda de la mano de Jorge Eliecer Gaitán. Su vinculación al Sumapaz se dio en su ejercicio como

distintas aspiraciones, intereses y orientaciones políticas de los campesinos confluyeran en un compromiso de solidaridad y unidad. Las antagónicas posiciones doctrinarias bipartidistas encarnadas por tradición en el ideario de los campesinos se debilitaron dando paso a una concepción de solidaridad para lograr dos objetivos: la desarticulación del latifundio y la distribución equitativa de la tierra que fueron justificados en un paradigma marxista (Arciniegas, 1989, p. 304).

El campesinado del Sumapaz logró consolidar un complejo movimiento de masas gracias a la conformación de organizaciones como: Juntas de Colonos, Sociedades Agrícolas, Colonias Agrícolas y Sociedades de Mejoras (Marulanda 1991, p. 91). Pero la organización que logró más relevancia fue la Colonia Agrícola del Sumapaz⁴² que bajo el amparo del Decreto 1110 se creó y fue delimitada posteriormente por el Decreto 383 de de 1931.

A diferencia de las luchas anteriores que no tenían una orientación política, la Colonia se organizó sobre las bases doctrinarias del Partido Agrario Nacional PAN creado y liderado para este propósito por Erasmo Valencia y la Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria UNIR creada y liderada por Jorge Eliecer Gaitán con el fin de consolidar el trabajo político en el agro colombiano (Otálora, 1989, pp. 34-36). La existencia de esta sólida orientación política logró:

... guardar algunas similitudes en sus objetivos y formas de presión, influencias externas y mecanismos de cohesión con otras organizaciones campesinas de América Latina tales como el contacto con sectores urbanos instruidos y con otras fuerzas que generan cierta capacidad organizativa; la creación de una conciencia sobre sus intereses más importantes y la posibilidad de defenderlos o conseguirlos bajo una acción conjunta; la presencia y formación de líderes locales; la dinámica ascendente en el tipo de demandas, las formas de presión y por el hecho de abarcar por lo menos una región geográfica (Marulanda, 1991, p. 91).

abogado al ser contratado por los campesinos Paulino Moreno, Adán Alejo, Leonardo Torres, Ismael Riveros y Cortés Coronado para enfrentar un juicio de lanzamiento adelantado por Juan Francisco Pardo Roche. El llevar ese caso lo sensibilizó sobre situación del campesinado e inició su lucha hasta su muerte en 1949.

⁴² La Colonia Agrícola o Movimiento Agrarista del Sumapaz se gestó en 1924 y toma forma jurídica en 1928 bajo la dirección de Erasmo Valencia. Se extiende hacia el Oriente del Tolima forjando un movimiento sin precedentes en la historia del campesinado colombiano (Marulanda, 1991); (LeGrand, 1988)

Los agraristas del Sumapaz mediante la Colonia crearon una estructura organizativa que buscó llenar los vacíos del Estado, sustituyendo de algún modo, las funciones de instituciones gubernamentales. Bajo la dirección de su Junta Directiva se crearon cargos de “Gobernador, Alcalde, Secretario, Corregidor, Juez de Reparto de Tierras, Juez, secretario de éste y abogados” (Marulanda 1991, p. 92). Al respecto el alcalde de Pandi en uno de sus informes al Ministerio de Gobierno afirmaba: “... ninguno sabe leer, pero tienen la audacia y la pretensión de constituirse en autoridad sin que tengan para ello ningún título” (AHN; *Fondo Mingobierno*, T.25. citado por Marulanda 1991, p. 92).

La conformación y posterior consolidación de la Colonia obedece junto a factores políticos mencionados anteriormente, a la relación contractual entre hacendado y campesino. A diferencia de los minifundios, en las grandes haciendas como la del Sumapaz existió un sector asalariado, que mediante el oficio de peones recibían a cambio de su trabajo un salario mensual. Además, los arrendatarios y colonos firmaban un contrato ante la administración del latifundio que estipulaba la extensión de terreno, el tiempo y la forma de explotación. Esto indujo de forma inconsciente a la formación de un sentido de clase dentro del campesinado, lo que explica de alguna manera la disciplina de grupo y la cohesión a una causa común (LeGrand 1988, pp. 178-179).

El trabajo político, las acciones jurídicas, la circulación de un periódico rural propio, las movilizaciones pacíficas, la resistencia civil pacífica y en algunas veces violenta y la forma de financiación del movimiento agrarista generaron un justificado resquemor en los partidos políticos tradicionales y en el gobierno que se expresó de la siguiente forma:

Esa resistencia pasiva, y en ocasiones dicha violenta, tan bien organizada; ese obedecer a consignas precisas; ese decir continuo que solamente reciben inspiración de su “compañero” el señor Erasmo Valencia; ese afirmar que se hallan defendidos por el periódico Claridad que circula en sus montañas y se lee a los analfabetos; esa confesión espontánea de que se hacen colectas quincenales y mensuales en las que cada colono

contribuye desde la suma de veinte centavos hasta la de un peso, según su capacidad pecuniaria, valorada naturalmente por los dirigentes; esa unión firme, también confesada, entre los colonos de Sumapaz, Fusagasugá, Viotá, Pandi, Cunday e Icononzo, conduce a creer, sin temor de errar, que nuestros campesinos van contagiándose, tal vez sin sospecharlo, de las ideas comunistas que van subvirtiendo el orden social y amenazando destruir las bases mismas sobre que se asienta el edificio de la República. (AOH; secc. 4. No 19. Citado por Marulanda, 1991, p. 94-95)

Mediante la orientación de las directivas de la Colonia en mes de mayo de 1930, alrededor de 800 familias entre colonos y arrendatarios de la Hacienda Sumapaz se negaron a pagar las obligaciones y declararon las parcelas donde estaban asentadas como baldíos (Marulanda, 1991, p. 85). En acto seguido, se iniciaron manifestaciones y protestas, acompañadas con el envío de memoriales a la Procuraduría y Fiscalía de Cundinamarca en repetidas ocasiones durante el año de 1931 (Marulanda, 1991, p. 86).

Debido a la presión de los campesinos y la respuesta violenta de los terratenientes, “el gobierno nacional por medio de la resolución ejecutiva No 28 del 11 de mayo de 1933 confirmó autorización al Fiscal Segundo Superior de del Distrito Superior de Bogotá, para iniciar las acciones correspondientes para declarar baldíos los terrenos sobre los que pretendía dominio la Sociedad Hijos de Juan Francisco Pardo Roche” y con esto, mediante la aplicación de un conjunto amplio de acciones enmarcadas en la ley, el movimiento agrarista consolida el fin de la otrora poderosa Hacienda Sumpaz (Marulanda, 1991, p. 86).

Al igual que el periodo anterior, el Estado no tuvo acción directa ni indirecta en la producción de servicios sociales. La solidaridad que se había forjado en el movimiento agrarista condujo la construcción de escuelas y pequeñas obras civiles como caminos y puentes. Este cambio indujo a la formación de un incipiente comercio y aumento de la población. Los niveles en la calidad de vida mejoraron y pese a la continuación de los conflictos, que fueron disminuyendo hasta su casi desaparición.

La ley 200 de 1936 impulsó la titulación y legitimó la distribución de la tierra adelantada por la Colonia. Aunque los movimientos de izquierda logaron incidir políticamente en el campesinado, fue el Gaitanismo el que lideró y consolidó el movimiento campesino. Líderes de orientación gaitanista como Erasmo Valencia y Juan de la Cruz Varela⁴³ continuaron en la dirección de los agraristas consolidando una paz social que fue interrumpida por la Violencia Bipartidista que llegaría al Sumapaz en 1946 y estallaría en 1948 con el asesinato del líder Jorge Eliecer Gaitán.

2.3.3. Violencia política en contra del movimiento agrario del Sumapaz. 1946-1972.

En este periodo el movimiento agrarista tuvo que enfrentar tres guerras consecutivas, todas ellas gestadas y adelantadas por agentes exógenos a la región (Sánchez, 1998, p. 136). La característica común de los tres conflictos armados fue su objetivo principal, que era desarticular por completo la organización agraria, cosa que en ninguno de los tres casos se logró. Aunque la Colonia se caracterizaba por tener una compleja y bien articulada organización, nunca había utilizado la violencia armada en gran escala. Los campesinos carecían de armas y entrenamiento militar, debido a que su objetivo no era trascender su organización a hacia un movimiento macro que desestabilizara al

⁴³ Juan de la Cruz Varela fue uno de los líderes más influyentes del movimiento agrarista del Alto Sumapaz. Su nombre despierta polémica debido a que fue quien lideró la resistencia armada durante las tres violencias que sufrió el Sumapaz. Nació en Ráquira (Boy) el 21 de noviembre de 1902 en una familiares de 21 hermanos. Sus padres Dionisio Varela y Vicenta Aldana llegan a la vereda Alto Tunal del corregimiento de Sanjuán en 1905 en una de las oleadas migratorias que generó la Guerra de los Mil Días. En 1912 esta familia se muda como colonos a la vereda Santa Rita del Municipio de Cabrera. Fue discípulo de Erasmo Valencia y lideró las guerrillas liberales y posteriormente comunistas del Alto Sumpaz y Oriente del Tolima (Varela Romero, 2006, pp. 143-162). Más que su condición de líder guerrillero se debe destacar su destreza política que supo aprovechar en los momentos precisos. comenzando con la adscripción al PAN siendo un férreo seguidor de Jorge Eliecer Gaitán; tras la muerte de éste, absorbió ideas comunistas y enfrentó la violencia; sin abandonar esta ideología apoyó por estrategia política al MRL logrando llegar a la Cámara de Representantes, Asamblea de Cundinamarca y concejal de varios municipios de la Provincia del Sumapaz (Buitrago, 2006).

Estado, sino establecer la defensa legal y pacífica de la tierra. Es decir, la violencia no comenzó sino que llegó asociada a una fuerza externa, estatal y paraestatal (Sánchez, 1998, p. 137)

La primera guerra nace del proceso de “homogenización conservadora” (Fajardo, p. 77) iniciado tras la llegada al poder de Mariano Ospina Pérez en 1946, escalando a un conflicto armado generalizado tras el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán (Pizarro, 1991, p. 48-49; Bushnell, 2007, p. 288). La Violencia golpea con gran fuerza el Alto Sumapaz al llegar grupos armados pro conservadores denominados “chulavitas” quienes ejercen acciones de exterminio a familias liberales. La población de mayoría liberal también respondió con actos de violencia desorganizada, que con el desarrollo del conflicto y gracias a la consolidada organización agrarista se convierte en un fuerte movimiento armado que se gesta en el Oriente del Tolima y es desplazado en medio de la guerra al Alto Sumapaz y el Duda desde donde resisten la violencia hasta la admitía pactada con Rojas Pinilla en 1953 (González y Marulanda, 1990, p. 59-61).

La segunda guerra (1954-1957), se da por la declaración de ilegalidad del Partido Comunista que había asumido la orientación política del movimiento agrario (Sánchez y Meertens, 1989, p. 21-24). Al igual que la primera guerra, esta se gestó en el Oriente del Tolima con el fin de dismantelar el Frente Democrático de Liberación Nacional (Buitrago, 2006). Para tal fin, se montó desde el Estado un gigantesco operativo sin precedentes que incluyó la creación de la Base de Tolemaida, la instalación de reclusorios especiales en Cunday⁴⁴ (Tolima) y El Ato⁴⁵ (Usme) y la adecuación del Centro de Estatutos Militares (Varela y Romero, 2007, p. 240-243). Lo anterior complementado con la acción de agentes paraestatales denominado los “pájaros” (González y Marulanda 1990, p. 83; Molano, 1994, p.

⁴⁴ Este reclusorio fue denominado como “el Campo de Concentración de Cunday” por la metodología de tortura allí aplicada. Ver (Marulanda, 1991); (Buitrago, 2007)

⁴⁵ De esta prisión para presos políticos, todavía puede notarse sus ruinas en la localidad de Usme.

89). El fin de esta guerra se da con la caída de la dictadura y la instauración de una junta militar de transición. En esta ocasión se pacta la paz con el Estado sin la entrega de armas (Varela y Romero, 2007, p. 260).

La tercera guerra del Sumpaz se desarrolla bajo el concepto de lucha contra las “repúblicas independientes” (González y Marulanda, 1991, p. 90-92) como componente de la estrategia de contención del comunismo internacional denominado Alianza para el Progreso⁴⁶ (Klare y Stein, 1978, p. 92; Varela y Romero, 2007, p. 266). El pacto bipartidista del Frente Nacional excluyó sectores políticos, de los cuales, algunos se les intentó reducir por la vía armada mediante la implementación del Plan Laso (Leal 1994, 2006; Marulanda, 1991, p. 265). Aunque el Sumapaz fue declarado republica independiente (Alape, 1985, p. 244), el consenso de los líderes agrarios fue el de no involucrarse en otro conflicto armado (Varela y Romero, 2006, p. 267-269). Pese a eso, enfrentó una guerra sórdida entre “limpios y sucios” que dejó un número similar de muertos que las anteriores guerras (Marulanda, 1991, p. 267). Esta guerra se prolongó hasta comienzos de la década de los setenta tras el asesinato de Antonio Vargas el 23 de marzo de 1972 quien lideraba la facción de los “limpios”⁴⁷.

Durante este periodo más exactamente en la dictadura de Rojas Pinilla⁴⁸, el Estado desarrolló políticas en el campo social de corte peronista como fue la creación de la Oficina de de Rehabilitación y Socorro ORS establecida bajo Decreto 1725 de 1953; el Decreto 1894 crea el Instituto de Colonización e Inmigración ICI y finalmente en 1954 se creó la Secretaría Nacional de Asistencia

⁴⁶ “esfuerzo patrocinado por los Estados Unidos para reducir el atractivo de la Revolución Cubana y demostrar que el medio más efectivo para mejorar las condiciones materiales de vida en América Latina era el capitalismo progresista y no el comunismo” (Bushnell, 2007, p. 327)

⁴⁷De los estudios más importantes sobre la violencia política en Colombia podemos encontrar: (Franco Isaza, 1959); (Guzmán, Fals Borda y Umaña Luna, 1962); (Posada, 1968); (Oquist, 1978); (Fajardo, 1979); (Sánchez y Meertens, 1983); (Sánchez y Peñaranda, 1986); (Pécaut, 1986); (González y Marulanda, 1990); (Marulanda, 1991); (Molano, 1994); (Buitrago, 2006).

⁴⁸ Para profundizar sobre los postulados político-sociales de Rojas ver: (Canal Ramírez, 1955)

Social que tomó en nombre de Sendas y estuvo a cargo de María Eugenia Rojas (Canal, 1955). De todos los anteriores programas sociales, el Alto Sumapaz fue excluido, aunque para el Estado fue la zona de conflicto más neurálgica del territorio (Marulanda 1991, p. 253). Al iniciarse el Frente Nacional se crea el INCORA el cual realiza un amplio programa de titulación de tierras en el Alto Sumapaz. Pero esta reformas tuvieron tropiezos y grandes modificaciones durante el paso por el Congreso, especialmente por la interferencia de la SAC que representa los intereses de los grandes propietarios de tierras (Bushnell, 2007)

2.3.4. Posconflicto y reconstrucción del movimiento agrarista (1972-2003)

Tras treinta años de violencia continua, el Sumpaz sufrió grandes transformaciones. Fueron pocas las familias raizales que sobrevivieron la violencia armada, siendo reemplazadas por oleadas migratorias impulsadas por la dinámica de la guerra (Marulanda 1991). Campesinos provenientes del Oriente del Tolima, de la Región del Guavio y el Piedemonte Llanero se asentaron en los sectores de Cabrera y el Alto Sumpaz. Los niveles de producción agropecuaria del periodo anterior de la violencia no se volvieron a recuperar (Marulanda 1991, p. 30). El nivel demográfico se redujo por los desplazamientos, miles de muertos y por el proceso de urbanización que sufrió el país en la década de los sesenta y setenta.

La dinámica de la Violencia y la posterior paz que se logró, estableció un mapa político que aún se conserva: el corregimiento de San Juan y algunas veredas de la parte alta de Nazaret quedaron inscritos a ideologías de izquierda, mientras Betania y el resto de Nazaret conservan su tradición liberal.

Durante la mayor parte de este periodo el Corregimiento de San Juan estuvo desvinculado social, económica y políticamente de Bogotá. Cabrera por su cercanía geográfica y por ser parte del proceso agrarista, se convirtió en el centro de concurrencia de la población de esa parte del Sumpaz. Todo el comercio

confluía en esta población; los registros de natalidad y mortalidad se llevaron allí; la mayoría de las disposiciones administrativas se despachaban desde esa cabecera municipal; todo el potencial electoral acudía a esa población a ejercer su derecho al voto y adelantar proselitismo político (Registraduría Municipal de Cabrera, folios 12-17 de registros de nacimientos). Aunque desde 1969 el Alto Sumapaz nuevamente pasó a hacer parte de Bogotá⁴⁹, el descuido de la capital hacia esa zona continuó sin ningún cambio.

Pese a los terribles acontecimiento violentos sufridos por la Violencia, se conservó el sentido de solidaridad entre el campesinado. Los estragos de la guerra hicieron de la comunidad de la localidad de Sumpaz una estructura social cohesionada y disciplinada. El partido Comunista logró edificar un ideario político que perduró hasta los finales de esta etapa. Focos de población liberal y aún conservadora viven en armonía y aunque no comparten las tesis izquierdistas, fueron absorbidos por el engranaje organizativo establecido más sobre bases de solidaridad que ideológicas.

Debido a la desprotección total del Estado, la comunidad campesina estableció una organización, que aunque no tuvo las dimensiones de la Colonia Agrícola del Sumpaz, si logró desarrollar acciones conjuntas y coherentes para atender sus necesidades. Se construyeron escuelas en el 92% de las veredas atendidas por un profesor que se encargaba de impartir clase en todas las asignaturas de todos los grados. Al comienzo los profesores eran contratados y pagados por la misma comunidad. Más adelante, el nombramiento de docentes se gestionó desde el

⁴⁹ Esta extensa zona que hoy se considera de incalculable valor, estuvo hasta 1903 al margen de cualquier jurisdicción municipal ya que ninguno de los municipios vecinos incluyendo Bogotá quería incorporarlo a su territorio. Es por eso, que el presidente Marroquín mediante Decreto 272 de marzo 2 de 1903 adjunta a Cundinamarca este territorio. El Decreto 3640 de 1954 creó el Distrito Especial de Bogotá incluyendo en su territorio al Sumapaz. El presidente Carlos Lleras en vista del abandono en que se encontraba ese territorio, intenta reintegrarlo a Cundinamarca, generándose protestas y una querrela judicial liderada por el abogado Cesar Castro quien logró finalmente que la Corte Suprema de Justicia fallara a favor en 1969, declarando el Alto Sumpaz como territorio de Bogotá.

Sindicato Agrario y las Juntas de Acción Comunal al municipio de Cabrera y a la Alcaldía Menor de Usme, lo que trajo maestros mejor cualificados. Gracias a la organización agraria y la labor de personas como Ramón González y Alberto Riberos directores de escuelas de Cabrera y el Distrito respectivamente, se redujo 94% el analfabetismo infantil y juvenil para el año de 1999 (SDE, 2001).

Mediante la gestión de la organización campesina, la carretera llegó al corregimiento de Nazaret en 1966 y al corregimiento de San Juan en 1974. La construcción y mantenimiento de caminos verdales estuvo a cargo de la comunidad. Los puentes sobre quebradas y ríos también fueron construidos por la comunidad. Al no contar con recursos suficientes, la comunidad se organizó para el adelanto de obras civiles básicas. Figuras como el “convite” y los “colectivos” eran acciones conjuntas organizadas para adelantar obras de distinta magnitud. Los escasos recursos que el Estado proveía para tal fin eran gestionados por medio de innumerables comisiones y memoriales dirigidos a las distintas instituciones gubernamentales. Gracias a esta gestión, en 1993 se adelantó el plan de electrificación rural que cubrió toda la Localidad; se adelantaron obras de acueducto verdales en los corregimientos de Nazaret y Betania; se construyó el Colegio Agrícola de Vegas con internado incluido, que más tarde tomaría el nombre de Erasmo Valencia y se adjuntaría a la red distrital de colegios; se gestionó la construcción del Gimnasio del Campo Juan de la Cruz Varela con sede principal en la vereda la Unión y dos sedes secundarias en las veredas de Auras y Vegas.

En 1965 se logró la construcción del Hospital de Nazaret que prestó servicios de salud básicos a los corregimientos de Betania y Nazaret y actualmente a toda la Localidad. Los habitantes del corregimiento de San Juan acudían al puesto de salud de Cabrera para chequeos y tratamientos de salud básicos y al Hospital de Arbeláez para casos más complejos. Todos los gastos eran asumidos por los campesinos. Cuando las familias eran de escasos recursos la comunidad

organizaba colectas y nombraba comisiones de acompañamiento a los enfermos y sus familiares en los viajes al hospital más cercano. Se adelantaban campañas de vacunación desarrolladas por los puestos de Salud de Cabrera y Nazaret gestionadas por las comunidades.

En caso de enfermedad repentina, grave o accidente, los campesinos organizaban el traslado del enfermo hacia los centros de salud más cercanos por medio del uso del “guando”⁵⁰. Tratamientos a enfermedades no riesgosas eran adelantados por personas que en la guerra habían adquirido experiencia en tratar heridos y enfermos de pestes que aparecieron en la Violencia. Las parteras, curanderos y sobanderos ocuparon un papel importante en cultura campesina desde antes de la Hacienda y su labor fue muy útil para paliar el abandono estatal en materia de salubridad. Pese al abandono estatal, las acciones organizadas por el campesinado aportaron para que a finales de los noventa Sumapaz tuviera los índices de mortalidad materna e infantil más bajos de Bogotá (2003).

Cuadro 3.2. Sumapaz, tasa local de mortalidad infantil (1999-2001)

	Causas	Frec.	Tasa
Año 1998 (Población: 35 niños)			
	<i>No se presentaron casos de mortalidad en menores de 1 año</i>		
	Total	0	0
Año 1999 (Población: 52 niños)			
1	Trastornos respiratorios específicos del período perinatal	1	192,31
2	Ciertas afecciones originadas en el período perinatal	1	192,31
3	Resto de causas	0	0
	Total	2	384,62
Año 2000 (Población: 64 niños)			
	<i>No se presentaron casos de mortalidad en menores de 1 año</i>		
	Total	0	0
Año 2001 (Población: 32 niños)			
	<i>No se presentaron casos de mortalidad en menores de 1 año</i>		
	Total	0	0

Fuente: Alcaldía Mayor y SDS, diagnósticos locales con participación social (2003)

⁵⁰ El “guando” era una especie de camilla artesanal hecha con dos varas y un trozo de tela resistente. De los cuatros extremos cargaban por turnos igual número de cargueros. Cada familia enviaba uno o más hombres para colaborar en el traslado del enfermo. No se cobraba por el día o los días destinados a tal fin. Había una sanción moral para aquellos que no prestaran esa colaboración (Concurso Local de Historias, 2004, cuadernillo 2).

Con la declaración de Sumapaz como localidad 20 bajo el decreto de 1993, el campesinado inició acciones colectivas organizadas para gestionar frente al nuevo alcalde local proyectos clave para el desarrollo de la Localidad como arreglo de vías, electrificación rural 95% de cobertura (DAPD y SHD 2004, p 53); construcción de puentes y de colegios entre otros proyectos gestionados. Esta interacción virtuosa se debilitó y llegó a su fin debido a dos causas: el copamiento armado de la región por parte de las FARC, donde se exigió la renuncia de todos los alcaldes, concejales y ediles de las Juntas Administradoras Locales, y en segundo lugar, a la llegada de las políticas asistenciales.

2.3.4.1. El PNR en la Localidad 20

En 1987 como parte de una estrategia macro de lucha contra la subversión, se crea el Plan Nacional de Rehabilitación que fue el primer conjunto de políticas sociales implementado por el Estado en la Localidad. El PNR, se implementó en zonas consideradas neurálgicas con respecto al orden público. En Sumapaz este programa se desarrolló a nivel regional lo que incluyó la Provincia del Sumapaz, Oriente del Tolima y el municipio de Uribe en el Meta⁵¹.

El gobierno por medio del PNR adelantó proyectos viales, de salud, educación y vivienda que se realizaron en coordinación con las autoridades municipales y las JAC. El programa benefició a la Localidad ya que se mejoraron escuelas, se construyeron vías especialmente la que conduce del poblado de San Juan a la Unión. Como fue un programa supeditado a una estrategia política de lucha antisubversiva, su continuidad no se garantizó y su financiación estaba atada al presupuesto nacional (*El Tiempo*, 21 septiembre 1993).

⁵¹ El PNR fue la primera iniciativa de orden asistencial en el país. Del total de la inversión el 38% fue para proyectos sociales; 5.3% al sector agropecuario; 46.3% para infraestructura y 9.7% para maquinaria (*El Tiempo*, 30 diciembre 1993)

2.3.4.2. Organizaciones sociales y políticas.

En 1963 se crea el Sindicato de Trabajadores Agrarios del Sumpaz SINTRAPAZ gracias a la gestión de los líderes campesinos Juan de la Cruz Varela y Pedro Pablo Bello⁵². Esta organización agraria es la que gestionó la adjudicación de títulos expedidos por el INCORA. Además, se ha consolidado como instancia de conciliación y resolución de conflictos entre particulares⁵³ y entre organizaciones. En la actualidad esta organización permanece activa y desempeña un papel importante en la interlocución del campesinado frente al Estado⁵⁴.

El Partido Comunista sin duda aprovechó el andamiaje organizacional pro gaitanista de la Colonia Agrícola. Se convirtió en el soporte político e ideológico del movimiento agrarista durante las dos últimas guerras y logró establecer una organización compleja que se resume de la siguiente forma: se estableció una “base” por cada vereda. Entre cuatro a seis bases se conformaba un Comité de Radio; tres o cuatro Comités de Radio eran dirigidos por un Comité de Zona; los comités de Zona conformaban el Comité Regional y el conjunto de estos últimos conformaban el Comité Central. Cada uno de estos centros de decisión y de poder estaba dirigido por una jerarquía política en cabeza del secretario político de cada nivel (Partido Comunista Colombiano, Estatutos, cap. 1). Esta estructura

⁵² Conocido en el Alto Sumapaz como “Chaparral”. Este líder agrario nació en Pandi Cundinamarca en 1923. Dedicó su vida al movimiento agrario del Sumapaz, desde la acción armada, sindical y política. Fue diputado a la Asamblea de Cundinamarca en 1978 y asesinado ese mismo año al salir de una de las sesiones de esa corporación.

⁵³ Pese a los antecedentes de violencia la Localidad 20 registra la tasa más baja de violencia intrafamiliar del Distrito. Esta condición obedece al trabajo conciliatorio de las organizaciones sociales como el Sindicato Agrario y las Juntas de Acción Comunal (SDS, Diagnostico Local con Participación Social, 2004, pp. 66-67)

⁵⁴ En la actualidad esta organización campesina gestiona la declaración de la Localidad como Zona de Reserva Campesina con el fin de contener y evitar jurídicamente el desarrollo de megaproyectos mineros y energéticos (Sintrapaz, 2011; *Agencia Prensa Rural*, febrero 11 de 2011)

organizacional del PC en el Alto Sumapaz se debilita con la muerte de sus líderes y desaparece con la caída del comunismo soviético⁵⁵.

Las Juntas de Acción Comunal JAC, existieron de forma paralela al PC adelantando tareas organizativas y operacionales complementarias al PC. Al desaparecer la estructura organizativa de este partido, las JAC asumen la responsabilidad organizacional del campesinado. Las Juntas que a nivel veredal se han creado, se asocian en ASOJUNTAS y Junto al Sindicato Agrario actualmente conectan al Estado con la población

Cuadro 3.3. Sumapaz, servicios sociales gestionados por la organización campesina

UPZ	Educación	Salud	Cultura	Culto	Cementerios y Servicios funerarios	Total	Población 2009	Equipamiento por cada 10000 Hab	Cantidad de población por equipamiento
UPR Río Blanco	2	2	6	2	3	15			
UPR Río Sumapaz	2	1	1			4			
Total Sumapaz	4	3	7	2	3	19	6.179	31	325
%	21,1	15,0	36,8	10,5	10,0	100			

Fuente: DANE-SDP. Proyecto de población por localidades y UPZ (2005-2015)

2.3.4.3. Las FARC en la Localidad 20

Desde su formación, las FARC mantuvieron una presencia lejana no injerente en la Localidad⁵⁶. Su presencia comenzó a notarse con los diálogos de paz

⁵⁵ Aunque la estructura organizativa del PC desapareció en esa zona, el campesinado que participó de esa organización continuó siendo afín a los postulados ideológicos de izquierda. Estuvieron adscritos al UP y últimamente al PDA. (*Semanario VOZ*, 14 abril 2003)

⁵⁶ No se puede relacionar el Movimiento Agrarista del Alto Sumpaz con las FARC. En primer lugar, las FARC nacieron tras el ataque a la población de Marquetalia (Caldas) en 1964 siete años después que la guerrilla agrarista del Alto Sumapaz se había desmovilizado (Molano, 1994). En segundo lugar, y es donde se presenta la confusión, dos de los futuros guerrilleros de Marquetalia (Lister y Richard) llegaron al oriente del Tolima procedentes del sur de ese departamento a buscar refugio. Allí promueven el levantamiento armado donde son derrotados por el Estado y huyen con aproximadamente 400 familias hacia el Alto Sumpaz donde son apoyados por los agraristas resistiendo la embestida bélica del Estado hasta la caída de Rojas Pinilla (González

adelantados entre el gobierno del presidente Betancur y este grupo armado ilegal, en el vecino municipio de la Uribe, debido al uso del corredor de ingreso a la zona de negociación por parte de personalidades y dirigentes políticos que utilizaban el Sumapaz para ingresar a las veredas La Ucrania y La Caucha del municipio de Uribe sede de los diálogos. La presencia armada y uniformada de esta guerrilla en la Localidad comienza a darse tras el bombardeo realizado a la sede del Secretariado de esta organización subversiva ubicado en sector de La Caucha el 8 de diciembre de 1990, acontecimiento que produjo una diáspora de esta guerrilla a nivel nacional.

Durante la década de los noventa la presencia de las FARC fue escalando llegando al punto máximo cuando se autoriza la Zona de Despeje para adelantar los diálogos entre el gobierno Pastrana y este grupo insurgente. Las FARC con los frentes 53, 51, 42 y la columna móvil Abelardo Romero coparon por completo la Localidad 20, el área rural de las localidades de Usme y Ciudad Bolívar, ejerciendo un poder absoluto sobre el territorio y desplazando por completo la escasa presencia del Estado. Los ediles de Sumapaz que fueron elegidos para conforma la Junta Administradora Local fueron obligados a renunciar. El alcalde local tuvo que limitarse a despachar desde la ciudad de manera permanente (*El Tiempo* 18 junio 2001).

Muchas personas y familias se desplazaron hacia Fusagasugá, y Bogotá. Las que no tuvieron la posibilidad de hacerlo, siguieron las directrices de las organizaciones comunales y sociales de no involucramiento en la conflicto. Se organizó una especie de resistencia civil pasiva de no colaboración, de no desplazamiento y de no confrontación. Eso sirvió para que las víctimas de

y Marulanda, 1990; Molano, 1994). Al terminar la guerra y tras la negativa de los agraristas de continuar la lucha armada, estas dos personas junto a un reducido grupos de seguidores se desplazan hacia el Pato y el Guayabero donde se unen a la guerrilla precedente de Caldas y nacen la FARC (Molano, 1994; Varela y Romero, 2007). Tal vez por esa deuda de gratitud las FARC estuvieron al margen del movimiento agrario. Tras la muerte de Jacobo Arenas, esta guerrilla se extendió por toda la Localidad (*El Tiempo*, 1 Oct 2000).

desplazamiento y homicidio por parte de esa guerrilla no fueran altas. Del mismo modo, cuando hubo los fuertes enfrentamientos de recuperación del área por parte del Ejército Nacional la población civil estuvo excluida del conflicto.

2.4. INTERVENCIÓN MILITAR Y SOCIAL EN LA LOCALIDAD 20 Y LAS REPERCUSIONES EN EL MOVIMIENTO AGRARISTA.

Después de haber realizado una reconstrucción general del proceso social adelantado por el campesinado de la Localidad 20 y las relaciones que se establecieron con el Estado, las cuales fueron de abandono en lo social, aislamiento en lo político y confrontación en lo militar; esta investigación realizará un análisis de los actuales procesos resultantes de la nueva acción estatal en materia social. El cambio abrupto de enfoque en la relación Estado-población, que va desde el total abandono en materia social por parte del Estado, hasta la implementación de un amplio conjunto de programas asistenciales; ha generado múltiples implicaciones en la cultura política de la población sumapaceña, las cuales serán analizadas en este apartado por medio de un ejercicio comprensivo que parte del análisis de los programas y proyectos desarrollados en la Localidad para luego abordar las consecuencias en el orden social y político.

La recuperación del territorio del Alto Sumapaz por parte del Estado se da por medio de dos frentes. El primero, implantado desde el gobierno nacional, mediante la intervención y recuperación militar de la zona. El segundo desde el nivel distrital, con la implementación de un amplio conjunto de políticas sociales asistenciales.

2.4.1. Intervención y recuperación militar.

Como ha sido tradicional en la historia de Sumapaz, la intervención del Estado desde el Gobierno nacional ha sido predominantemente militar, salvo excepciones puntuales anteriormente mencionadas como fue el PNR y los programas de adjudicación y crédito adelantados por el INCORA. En esta ocasión cabe aclarar,

la intervención militar no se hizo en contra del movimiento agrarista, sino en contra de un agente exógeno a la región que fueron las FARC.

En agosto y septiembre de 2000 la Quinta División, la Brigada 13, la Brigada Móvil 1 y 2 y la Fuerza de Despliegue Rápido FUDRA, crearon un gigantesco teatro de operaciones en el Alto Sumpaz con la participación de alrededor de 5000 hombres. Las operaciones “Aniquilador I”, “Aniquilador II” y “Tormenta del Páramo” se desarrollaron con un amplio contingente de artillería pesada y la acción de la Fuerza Aérea mediante ametrallamientos y bombardeos (*Semana.com*, 2008)⁵⁷. El resultado fue el desplazamiento de los elementos armados de las FARC hacia zonas selváticas de la Uribe quedando pequeños reductos que minaban el paso de las tropas y fueron con el paso del tiempo disminuyendo (*El Tiempo*, 1 Oct 2000).

Para consolidar las acciones militares se crea el Batallón de Alta Montaña No 1 en el sector de los Pueblos de la vereda las Águilas en la parte alta del municipio de Cabrera y a unos doscientos metros aproximadamente del límite con la Localidad 20. Se inauguró en 2008 el Batallón de Infantería Sumapaz en Arbeláez y se establece el Comando Operativo de Acción Integral del Sumpaz en Fusagasugá que coordina y dirige todas las operaciones de los batallones y bases ubicadas en la región del Sumpaz. Se establecen bases distribuidas por toda la Localidad donde se adelantan retenes, empadronamientos y control del área.

2.4.2. La intervención en lo social.

Tras la recuperación militar de la Localidad, nuevamente las autoridades civiles pudieron ingresar al territorio. La llegada del PDA a la alcaldía Mayor de Bogotá en cabeza de Luis Eduardo Garzón en el año 2003 trajo consigo un amplio conjunto de proyectos asistenciales nunca antes vistos, los cuales han sido continuados

⁵⁷ Ver en: http://www.semana.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=15145

hasta la actualidad bajo la administración de Samuel Moreno. Se distinguen en la Localidad 20 de Sumapaz dos modelos de política social. El primero corresponde a programas asistenciales focalizados que son los que motivan la realización de esta investigación y el segundo, políticas universales relacionadas con educación y salud que la organización social había gestionado a nivel distrital y nacional.

2.4.2.1. Programas sociales asistenciales focalizados.

Estos programas son los que han tenido mayor incidencia en la dinámica del movimiento agrarista, especialmente lo relacionado con el proceso político de planeación, elaboración e implementación de la política pública incluyendo el campo social.

2.4.2.1.1. Naturaleza de los programas asistenciales en la Localidad 20.

La Ley 1ª de 1992 y el Estatuto Orgánico de Bogotá de 1993 reglamentaron la estructura administrativa del Distrito Capital bajo el régimen especial para Bogotá bajo el amparo de los artículos 322 al 327 de la Constitución Política del 1991. Esta reglamentación establece las atribuciones, competencias y responsabilidades de las localidades incluyendo las alcaldías locales y las JAL. Dentro de esta disposición el 10% del presupuesto distrital se destinará para que los Fondos de Desarrollo Local lo distribuyan y lo apropien según el Plan de Desarrollo Local y Distrital. En 1998 se dicta el decreto distrital No 176 el cual estipula que de ese 10% del presupuesto destinado a las localidades, el 75% debe ser apropiado mediante una comisión estrictamente técnica llamada Unidad de Ejecución Local UEL adscrita a la Secretaria de Gobierno, la cual se encargaría de estudiar y aprobar los proyectos de inversión. El restante 30% estaría en manos de la administración local para inversión y gastos de funcionamiento.

Lo anterior indica que el 90% del presupuesto distrital es distribuido por la Alcaldía Mayor por medio de sus secretarías, Institutos y departamentos administrativos.

En consecuencia, la mayoría de los programas y proyectos implementados en la Localidad 20 son a nivel distrital donde se incluye estudios, planeación y ejecución por parte de entes distritales, dejando a la administración local un papel formal de coordinación y apoyo. Estos proyectos están en consonancia con el Plan de Desarrollo Distrital el cual está diseñado y orientado a atender aspectos urbanos y no rurales.

A nivel local los proyectos poseen una naturaleza particular. Son de carácter interadministrativos y cofinanciados. Lo que quiere decir que distintas ONG, instituciones privadas y públicas que cuentan con un limitado conocimiento de la Localidad, coadminstran los recursos desembolsados por el Fondo de Desarrollo Local y financian un pequeño porcentaje no monetario de los proyectos, los cuales suelen ser de cuatro meses a un año. En consecuencia, hay un alto número de proyectos, no coordinados entre sí, careciendo de continuidad por ser de corto plazo de ejecución.

En resumen, existen en la Localidad 20 programas a nivel distrital de largo plazo con alto nivel de inversión pero diseñados para zonas urbanas. Por otro lado, un conjunto amplio de micro proyectos interadministrativos pero desarticulados entre sí y entre éstos y los programas distritales. Tres características comparten los programas locales y distritales: a) son de carácter técnico o gerencial; b) son de una vía tanto en su planeación como en su implementación, yendo desde la administración hacia la población omitiendo el proceso político de las comunidades; c) son todos asistenciales y focalizados a sectores y actividades específicas.

2.4.2.1.2. Programas y proyectos asistenciales implementados.

El programa con mayor dimensión tanto a nivel presupuestal, como en el grado de incidencia sobre el campesinado ha sido Bogotá sin Hambre, implementado como eje del Plan de Desarrollo Distrital (2003-2007) *Bogotá Sin Indiferencia* y recogido

en su totalidad por el Plan *Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor* de la actual administración del alcalde Moreno Rojas. Dentro del Plan Maestro de Distribución de Alimentos y Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007-1015, se establece para Sumapaz, el Plan Local de Seguridad Alimentaria y Nutricional el cual conceptualmente se justifica en la promoción y otorgamiento de capacidades para asegurar el consumo y la producción de alimentos. Su objetivo es pasar de la seguridad alimentaria a la soberanía alimentaria (Plan de Desarrollo Local Sumapaz 2008-2012, p.26).

Este Plan establece dos ejes de acción. a) familias formadoras, enfocado en promover el auto consumo; b) la Canasta Complementaria Nutricional Campesina que es donde se ha enfatizado con más acciones y recursos⁵⁸. Las características de este Plan son: ser focalizado a familias clasificados en SISBEN 1 y 2 y familias con madres gestantes⁵⁹; condicionado a la inscripción a otros proyectos complementarios. Por su condición rural, el 86.6% de la población fue clasificada en nivel 1 y 2 del SISBEN, haciendo que este plan tuviera un cubrimiento amplio donde los errores de inclusión y exclusión son numerosos⁶⁰. Bogotá sin Hambre para Sumpaz es implementó bajo esta modalidad durante toda la administración Garzón y se ajustó con al nuevo plan de Desarrollo.

⁵⁸ La “canasta” como es conocida en la Localidad, es un mercado mensual que es entregado directamente al jefe del hogar en las sedes comunales veredales o en los centros poblados de cada corregimiento. Al igual que la política BSH, es un componente del eje urbano para cubrir zonas donde por razones sanitarias o de acceso no se puede instalar un comedor comunitario. En la etapa inicial para Sumapaz, esta canasta incluía productos como papa, maíz, leche en polvo, carnes enlatadas y harinas llevados desde la ciudad. Estos productos son tradicionalmente cultivados y producidos en la localidad, induciendo a un descenso en la producción agrícola (ULATA 2008)

⁵⁹ En un informe de la Corregiduría de San Juan, se denuncia el uso inadecuado de esta condición por algunos hogares que buscan tener a la esposa o hijas en estado de embarazo con el fin de obtener ayudas del Estado por condición de gestación y por subsidio a los hijos. (Corregiduría San Juan, informe 019 2007, p. 1)

⁶⁰ La selección de los beneficiarios a dicho programa se basó en la Encuesta SISBEN 2003 y en listas de posibles beneficiarios entregada por la Junta de Acción Comunal de cada vereda. Dentro de esa lista están incluidos varias familias prestantes y otras con recursos suficientes para no ser incluidas en el programa. Por otro lado, se ha denunciado la exclusión de familias pobres y de otras de igual condición que reciben medio subsidio (Contraloría, 2010)

Cuadro 3.4. Bogotá D.C. Número de personas registradas en el SISBÉN, por nivel según localidad. 2009

Localidad	Niveles SISBÉN						Total
	1	2	3	4	5	6	
1 Usaquén	39.676	41.555	57.015	1.588	148	35	140.017
2 Chapinero	8.013	12.169	2.510	356	61	9	23.118
3 Santa Fe	31.557	41.160	7.104	61	2		79.884
4 San Cristóbal	97.176	200.993	42.207	320			340.696
5 Usme	156.607	148.326	15.458				320.391
6 Tunjuelito	48.402	63.025	35.557	489			147.473
7 Bosa	90.278	301.964	52.699	270			445.211
8 Kennedy	97.468	249.793	282.494	9.127	30	3	638.915
9 Fontibón	22.658	34.322	97.609	2.089	45		156.723
10 Engativá	61.009	110.741	300.309	8.784	16	14	480.873
11 Suba	74.002	243.066	174.818	2.973	197	63	495.119
12 Barrios Unidos	13.824	2.559	44.267	1.476	253	11	62.390
13 Teusaquillo	1.569	869	4.522	1.063	223	6	8.252
14 Los Mártires	16.342	4.484	23.128	355	4		44.313
15 Antonio Nariño	8.607	4.424	39.227	1.039			53.297
16 Puente Aranda	18.891	5.096	130.938	2.638	6		157.569
17 La Candelaria	5.028	5.173	1.149	3			11.353
18 Rafael Uribe Uribe	100.321	123.741	86.160	441	2		310.665
19 Ciudad Bolívar	321.850	189.346	41.797	346			553.339
20 Sumapaz	1.238	1.420	162	4			2.824
Total	1.214.516	1.784.226	1.439.130	33.422	987	141	4.472.422

Fuente: Dirección de SISBÉN– SDP. Base acumulada de SISBÉN con corte 30 de Mayo de 2009.

El Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Sumpaz (2007, p. 19), establece revisar y ajustar la focalización y no incluir en la canasta los productos que se produzcan en la región. En relación a la focalización, se aumentaron las condiciones para ingresar al programa lo que condujo a que muchos hogares precarizaran su nivel de vida para no ser excluidos (Contraloría Distrital 2008). Por otro lado, aunque los productos que se cultivan en la localidad actualmente no están incluidos en dicho subsidio, los víveres que componen la canasta continúan no siendo un complemento sino un sustituto de los alimentos tradicionalmente consumidos⁶¹. El mismo programa establece un eje de impulso de la huerta casera⁶² que ha sido tradicional en los hogares campesinos del Sumpaz, pero las consecuencias que dejó la implementación de la “canasta” no ha permitido que

⁶¹ Por las condiciones climáticas, los campesinos del Alto Sumapaz han tenido una dieta similar desde los tiempos de la Hacienda. La papa es el centro del menú y está presente en todas las comidas del día. Este producto es acompañado con habas, arveja verde, cubios, maíz, ibias, siendo complementados con productos que el campesino lleva de los centros poblados como el arroz, azúcar, panela y aceites. La proteína animal se encuentra en la ingesta de carne de cordero, cerdo, queso, huevos y leche. Estos productos en raciones proporcionales y equilibradas brindan un buen nivel nutricional (ESE Hospital Nazaret I Nivel, 2003)

⁶² Este programa fue adelantado y por la ULATA como estrategia de la Soberanía Alimentaria, mediante la asistencia técnica, subsidio y seguimiento. Pese a ese esfuerzo, los resultados no han sido los esperados (ULATA, 2008)

esta iniciativa rinda frutos (ULATA, 2009). Se ha registrado un sensible retroceso en la producción agrícola sustituido por un ligero aumento en la producción ganadera⁶³

Junto a este programa distrital se encuentra un gran número de programas proyectos que tratan de ser encajados en los ejes del Plan de Desarrollo Distrital que está diseñado para Bogotá urbana. En ese orden ideas, lo ejes Ciudad de Derechos, Derecho a la Ciudad y Ciudad Global del actual Plan de Desarrollo tienen que ser adaptados forzosamente a una comunidad rural con problemas y necesidades totalmente diferentes a los que enfrenta la zona urbana.

Para el actual Plan de Desarrollo Local “*Bogotá Positiva, Para Vivir Mejor. Sumapaz Humana-Agropecuaria, Fuente de Vida y Naturaleza*” 2009-2012, se desarrollarán 29 programas todos ellos asistenciales para un número de 2.300 habitantes.

Cuadro 3.5. Sumapaz, asignación presupuestal 2009-2012

ASIGNACION DE LOS RECURSOS POR OBJETIVOS ESTRUCTURANTES						
OBJETIVOS	NO. DE PROGRAMAS	ASIGNACION PRESUPUESTAL PROYECTADA				%
		2009	2010	2011	2012	
CIUDAD DE DERECHOS	13	7.574.090.362,67	8.172.246.427,72	8.491.660.777,96	8.865.015.735,80	40%
DERECHO A LA CIUDAD	8	6.690.479.506,86	7.218.853.305,37	7.501.004.040,58	7.830.802.547,69	32%
CIUDAD GLOBAL	3	1.188.714.155,79	1.282.591.644,42	1.332.722.068,21	1.391.318.190,29	6%
PARTICIPACION	3	198.119.025,97	213.765.274,07	222.120.344,70	231.886.365,05	1%
GESTION PUBLICA EFECTIVA Y TRANSPARENTE	2	4.160.499.545,28	4.489.070.755,49	4.664.527.238,74	4.869.613.666,02	21%
TOTAL	29	19.811.902.596,57	21.376.527.407,07	22.212.034.470,19	23.188.636.504,85	100%
TOTAL PLAN FINANCIERO		19.811.902.596,57	21.376.527.407,07	22.212.034.470,19	23.188.636.504,85	100%
DIFERENCIA		-	-	-	-	-

Fuente. Plan de Desarrollo Local Sumapaz 2009-2012

En el anterior Plan de desarrollo “*Bogotá sin Indiferencia Humana y Rural*” 2005-2009, se implementó un número ligeramente mayor de proyectos interadministrativos al actual Plan, con las mismas características de adaptación forzada a un plan distrital para atender necesidades y problemas urbanos.

⁶³ Este fenómeno no obedece tan sólo a los efectos que ha dejado la entrega de la “canasta” sino a factores relacionados con el precio de los agroquímicos, bajo precio en de los productos agrícolas y a restricciones ambientales que impone la CAR (ULATA, 2008)

Cuadro 3.6. Sumapaz, asignación presupuestal 2005-2008

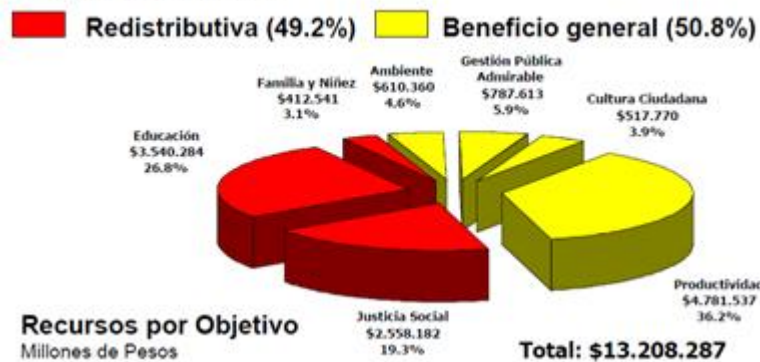
EJES	% PART.	2005		2006		2007		2008		TOTAL
		80%	20%	80%	20%	80%	20%	80%	20%	
1- SOCIAL	33,74%	2.874	958	2.864	1.008	2.864	1.008	2.864	1.008	15.448
2- URBANO REGIONAL	41,89%	4.685	72	4.795	72	4.795	72	4.795	72	19.358
3- DE RECONCILIACION	4,26%	0	484	0	584	0	584	0	584	2.236
4-GESTION PUBLICA HUMANA, SOSTENIBLE Y EFICAZ	20,10%	1.526	757	1.426	608	1.426	608	1.425	608	8.384
Total inversión		9.085	2.271	9.085	2.272	9.085	2.272	9.084	2.272	45.426
Proyección de ingresos	100,00%	11.356		11.357		11.357		11.356		45.426

Fuente: Plan de Desarrollo Local Sumapaz (2005-2008).

En comparación con los dos últimos planes de desarrollo local, el Plan de Desarrollo Local “Bogotá, para Vivir Todos del Mismo Lado” 2001-2004 la multiplicidad de proyectos no era la característica. Aunque al igual que sus posteriores, correspondía a iniciativas de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá urbana, su iniciativa no fue asistencial (Consejo Distrital de Política Social CDPS, 2003).

Grafico 3.3. Sumapaz, asignación presupuestal PDL 2001-2004

2 tipos de inversión:



Fuente: copiado del Plan de Desarrollo Local Sumapaz 2001-2004

2.4.2.1.3. Procesos actuales de planeación e implementación de la política social asistencial en la Localidad 20.

Para esta investigación se adelantó un trabajo de campo que exigió la asistencia a 16 reuniones convocadas por distintos proyectos desarrollados entre el año de 2007 hasta la actualidad. El estudio realizado arrojó los siguientes hallazgos.

2.4.2.1.3.1. Etapa de planeación y elaboración

Los lineamientos generales de la política pública en la Localidad se establecen en el Plan de Desarrollo Local (PDL) que se elabora tras agotar una serie de discusiones y debates dentro de las comunidades y dentro de la JAL. El PDL es finalmente aprobado mediante un acuerdo local y ejecutado durante la vigencia correspondiente. Infortunadamente aunque los debates aborden temas importantes para la localidad, los acuerdos finales deben ajustarse al Plan de Desarrollo Distrital PDD ya que el Estatuto Orgánico de Bogotá lo estipula de esa forma. En ese orden de ideas, el debate carece de profundidad y las propuestas de las comunidades quedan en retórica.

El PDL establece un conjunto de programas y proyectos que deben ser implementados en periodos anuales. Con el fin de omitir el largo y tedioso proceso de licitación, se opta por los convenios interadministrativos definidos en el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 y por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998. Esta modalidad de contratación directa exige periodos cortos en la duración de los proyectos y la participación de otra institución pública la cual infiere en el desarrollo del contrato y en el personal contratado. La contratación de personal externo obedece a principios del Estado neoliberal que busca reducir el tamaño burocrático y por otro lado, se asume que la política y la administración pública deben ser conducidas por personal técnico y especializado.

La naturaleza misma de este tipo de contratación limita o exime la participación de la comunidad en la planeación y elaboración de los proyectos, ya que para su elaboración y aprobación se debe cumplir una serie de requisitos más de forma que de contenido para que sean presentados y estudiados por la UEL que es una unidad estrictamente técnica y que desconoce las realidades y necesidades de las comunidades. Del mismo modo, las personas o entidades que elaboran los proyectos se especializan en las minucias y requerimientos que exige la

elaboración de éstos y no en conocer y entender las necesidades de los campesinos. En consecuencia, durante esta investigación no se encontró proyecto alguno elaborado y presentado por organizaciones sociales o comunales propias de la región.

El proceso político no se da en estas primeras etapas de elaboración de la política social. Éste podría surgir del acompañamiento y veeduría de los proyectos por parte de la comunidad. Pero esto no se logra debido al corto periodo de duración de los proyectos, de los cuales algunos de ellos tienen continuación pero después de haber agotado una etapa de elaboración y presentación de uno nuevo ante la UEL, periodo que no es menor a seis meses. Durante ese intervalo la comunidad que estaba beneficiándose e integrándose al proceso se desconecta y pierde interés en el mismo. En la etapa de planeación y elaboración de las políticas de orden social en la Localidad no interviene la población salvo en las discusiones preliminares al PDL. A cambio de esto, se han conformado grupos de personas y organizaciones especializadas en contratar mediante convenios interadministrativos.

2.4.2.1.3.2. Etapa de implementación y evaluación

En la etapa de ejecución de los proyectos se exige al contratista la participación de la comunidad en actividades como talleres, conversatorios, charlas, asambleas, reuniones y foros en distintos puntos de la Localidad. Los sitios y fechas de dichas actividades no se concertan con la comunidad sino que están a criterio de los ejecutores del proyecto y a una agenda de reuniones programadas por otros proyectos con el fin que no se crucen entre sí. La cantidad de proyectos ha hecho que sea alto el número de actividades que requieren presencia de la comunidad, por lo cual, se han creado incentivos para cautivar la presencia de los campesinos en dichas actividades.

Por ser una localidad con distancias amplias entre veredas, los proyectos destinan parte del presupuesto para transportar a la comunidad hacia los sitios de reunión. Cuando esto ya no fue suficiente se ofreció al asistente refrigerio y almuerzo gratuito a cambio de la asistencia. En las últimas convocatorias se les ofrece un regalo junto a los anteriores estímulos para garantizar el número de asistentes. Esto debido a que en el contrato interadministrativo, el contratista se obliga a certificar por medio de actas y firmas la asistencia y participación de la población en los proyectos. Además, los organismos de control examinan detalladamente los aspectos relacionados con la asistencia como elemento justificador de la inversión realizada. Finalmente, la política neosistencial exige a los ejecutores de los proyectos lo que se conoce como control social de lo público⁶⁴, a la vez que condiciona a los beneficiarios o sujetos de asistencia el cumplimiento de un proceso informativo y formativo que se da en dichas reuniones para garantizar el otorgamiento del subsidio o la inclusión y permanencia en el programa.

Gracias a los incentivos y condiciones anteriormente expuestas, la asistencia de la comunidad a las actividades se garantiza pero la participación activa de ésta no es clara. En el 93% de las actividades asistidas en el desarrollo de este estudio, los cronogramas, órdenes del día y de trabajo privilegiaban la intervención de los representantes de las instituciones y ejecutores de los proyectos.

Cuadro 3.7. Orden y porcentaje de tiempo utilizado en actividades colectivas. Localidad 20

Participante	Orden de intervención	Porcentaje de tiempo.
institucional	1º	56%
Contratistas	2º	22%
Organizaciones	3º	14.3%
Individual	4º	7.7%

Fuente: Elaboración propia

⁶⁴ Concepto de rendición de cuentas con participación ciudadana. Posee distintas denominaciones: auditoría social (Banco Mundial, 2003); control social, contraloría social, contraloría cívica (Hevia, 2007, p. 71)

El tiempo de estas reuniones en promedio de 6.2 horas de duración, expone a los asistentes a largas y tediosas jornadas de charla técnica difícil de digerir para los asistentes. En la parte final de estas reuniones la comunidad suele intervenir pero ya el auditorio esta disminuido y agotado. En los proyectos se han ingeniado estrategias para evitar el abandono de los asistentes. El almuerzo es el espacio de receso después del cual la gente abandona en mayor proporción las actividades, por lo cual, los contratistas distribuyen las fichas para reclamarlo a condición de la permanecía. Los regalos se entregan a las personas que regresen después del receso. En otros casos, el otorgamiento de subsidios y la Canasta Complementaria están condicionados a la asistencia y permanencia en las actividades.

Cuadro 3.8. Sumapaz, niveles de abandono en el transcurso de actividades. 2007-2011

Tipo de actividad	Porcentaje de asistencia después del almuerzo	Porcentaje de asistentes al concluir la reunión
Foros	56.4%	22.6%
Reuniones	72.1	43%
Talleres	81%	67%

Fuente: elaboración propia.

El anterior cuadro muestra los porcentajes de abandono de las reuniones por parte de los campesinos convocados. Se puede notar que entre más grande sea la actividad mayor número de asistentes abandona el lugar tras los recesos. Esto obedece a la misma dinámica de participación de la comunidad. Las reuniones de gran magnitud como los foros y las asambleas suelen ser presididas por personalidades y técnicos invitados, los cuales abordan temas generales, dejando un estrecho espacio para la exposición de reclamos, preguntas y reflexiones por parte de los asistentes. En relación con las actividades más pequeñas el funcionario o instructor da más espacio para interactuar con el asistente en temas

específicos lo que hace que el campesino regrese a la actividad después de los recesos e interactúe con interés.

La gran cantidad de reuniones, las cuales manejan cronogramas y temáticas similares confunde al asistente. De las personas entrevistadas antes y después de las actividades, el 52.4% no sabía el tema o el proyecto al que fue convocado. De ese 52% el 15.3% confundía el proyecto con otro totalmente distinto. Además, del 48.6% de las personas que afirmaron conocer el tema de la actividad, el 23.3% afirmaba conocerlo pero justificaba sus asistencia a motivos recreacionales ya que se brindaba transporte y alimentación gratuita para ellos y sus familias en el día de la reunión. Finalmente el 34% afirmó asistir a las actividades ya que al no hacerlo pondría en riesgo su permanencia en el programa.

Aún cuando las actividades hacen parte de programas focalizados como el comité de mujeres, las participantes asisten con algunos de sus familiares. Después del receso de almuerzo, los asistentes que no continúan en la actividad aprovechan su tiempo para concretar citas con otras personas para resolver temas personales y de negocios o para sostener charlas mientras finaliza la actividad y el transporte de regreso a sus veredas y fincas para. Por ser una localidad tan extensa, los campesinos deben ser trasladados a veces a horas de camino de sus viviendas, por lo cual, el tiempo de las reuniones es indirectamente impuesto por los ejecutores de los proyectos.

Debido al gran número de programas y proyectos existentes, asociados a un común modelo de implementación, se ha saturado de convocatorias y reuniones a la comunidad. Según declaraciones de un líder comunal entrevistado para este trabajo, “hay veces que tenemos reuniones todos los días y lo peor es que en ocasiones tenemos que repartirnos para asistir a dos que se están realizando al mismo tiempo”. Sin duda el cumplimiento de ciertos requisitos que exige los

programas neo asistenciales sustrae al beneficiario de sus actividades cotidianas entre ellas las productivas e impone un nuevo modelo de socialización.

Paralelo a las organizaciones de base creadas por la misma comunidad, se han creado otras nuevas, esta vez propiciadas y coordinadas por los programas asistenciales. En la Localidad de Sumapaz mediante esta lógica se han conformado el comité Local de Mujeres, los grupos de juventudes, grupos de adulto mayor. Sobre cada uno de esos grupos se focaliza parte de la asistencia. La característica de estas nuevas organizaciones es que responden a intereses individuales y buscan garantizar la continuidad de beneficios como subsidios, viajes y reconocimientos sin tener en cuenta el beneficio general; no se integran al conjunto de la comunidad sino que buscan relacionarse con otros grupos afines localizados fuera de la región.

Respecto a la evaluación, no se han elaborado estudios que midan el verdadero impacto de estos proyectos y su relación costo beneficio como lo exige el paradigma neoliberal. Los proyectos al finalizar su ejecución, presentan ante la Alcaldía Local un informe general de gestión. Dentro de ese informe se relacionan los gastos, se justifica la inversión con base en las actividades realizadas, tiempos de ejecución, desarrollo del cronograma y elaboración de unas memorias, todo enfocado en los términos hasta hace poco comunes de la ingeniería industrial de eficiencia, eficacia y efectividad adaptados a la administración pública.

Como son proyectos focalizados, de corta duración y disgregados entre sí, el aporte real para alcanzar el objetivo y la finalidad del Plan de Desarrollo no está claro, ya que estos se centran en cumplir con los cronogramas donde los indicadores presentados en el informe de gestión miden el desarrollo y cumplimiento de las actividades. Los productos relacionados en estos informes se centran en número de personas beneficiadas, número de organizaciones creadas, numero de subsidios entregados, pero no sobre las incidencias y consecuencias

que dejan estos proyectos sobre la población “beneficiada” y excluida por los programas. El control social que se ejerce se da mediante la asistencia a las actividades y por el registro de algunas intervenciones de los beneficiados, pero no por una verdadera apropiación y ejercicio participativo en el desarrollo de estos proyectos sociales.

El interés que motiva a la comunidad de esta Localidad a hacer control social se centra más en la vigilancia de las escasas obras civiles que se adelantan en la Localidad. Por estar aislada y desprovista de infraestructura, los habitantes de la localidad se interesan y se apropian de obras como la pavimentación de la carretera principal, reparación de vías, construcción de puentes, escuelas y acueductos. (Veeduría Distrital 2007, p. 34).

2.4.2.1.3.3. Consecuencias de los programas asistenciales en la cultura política.

El proceso de elaboración e implementación de los programas y proyectos asistenciales en la Localidad 20 sin duda ha impactado de forma significativa la cultura política del movimiento agrarista del Alto Sumapaz en una proporción ampliamente superior que las represiones e intervenciones militares desarrolladas en décadas pasadas. Aunque el movimiento agrarista como tal se había debilitado, debido a que los objetivos para los cuales se había conformado y mantenido se lograron, que fueron la desarticulación del latifundio y la defensa contra la represión estatal, la herencia organizativa y social de ese movimiento permanecía intacta, como son la solidaridad, la movilización social y la participación activa en el desarrollo de programas o proyectos.

El nuevo modelo de política social asume que las organizaciones sociales son anacrónicas, obstaculizan el ejercicio de la administración pública, dan un sentido político a sus acciones, por lo cual, su visión no es imparcial. El ejercicio de lo público debe estar centrado en objetivos específicos y en la dirección y ejecución

de personal técnico. En consecuencia, el papel que desempeñan las organizaciones sociales intenta ser relegado a avales y consultas más formales que prácticas adelantadas por los ejecutores de los proyectos.

La cultura política ha pasado de tener características participativas a ser parroquial debido a que el proceso político queda fracturado al no tener el campesinado participación decisoria en la planeación y ejecución de los proyectos asistenciales. La distribución equitativa de la tierra y la búsqueda común de alternativas de desarrollo desde el Estado que fue lo que identificó al movimiento Agrarista, se desdibujó dando paso a un conjunto de fines disímiles que persiguen las distintas fracciones que la focalización crea al dividir el grupo social en su conjunto. Cada comité o grupo sujeto de beneficios sociales busca preservar en el tiempo esos privilegios en contraposición de los intereses generales.

El nivel de gestión que caracterizó a los campesinos del Alto Sumpaz se ha limitado a la asistencia a reuniones y a la reclamación por la tardanza del subsidio o por la modificación de este. Las poblaciones asistidas con estos programas suelen ser más proclives a la manipulación por parte de los políticos que inciden en la distribución de los subsidios⁶⁵. Aspectos que serán analizados en el siguiente capítulo.

2.4.3. Programas universales.

Paralelo a la implementación de políticas neoasistenciales, la administración distrital del alcalde Garzón dio continuidad e impulsó un proceso desarrollado por la organización agraria desde la declaración de Sumpaz como localidad No 20 de Bogotá y que se había interrumpido por la llegada de las FARC a la región. Esta política se refiere a los programas de educación y salud para Sumpaz donde

⁶⁵ El comportamiento electoral de una población está directamente relacionado con la cultura política que ha desarrollado. Cuando ésta es limitada y débil el elector está en situación de vulnerabilidad frente al clientelismo (Reyes, 2001)

participan activamente el Distrito, la Alcaldía Local y la organización agraria. Se caracterizan por ser universales, de largo plazo, gestionados desde las comunidades y estar mediados por un proceso político coherente a las necesidades y aspiraciones sociales y políticas de la comunidad.

En materia de educación se inauguró el Colegio Jaime Garzón en la vereda Auras. Se dotaron las sedes de secundaria de los Colegios Juan de la Cruz Varela y Erasmo Valencia en las veredas la Unión y Vegas respectivamente. Se equiparon las escuelas verdales con material didáctico apropiado para la enseñanza rural (SDP, 2009, pp. 36-37). Se desarrolla un programa de nutrición y transporte escolar universal donde no se identifica nivel de SISBEN, condición socioeconómica ni ubicación geográfica⁶⁶, tan solo la condición de ser habitante de la región.

Cuadro 3.9. Distribución población escolar Sumapaz 1999

Nivel	Número total de habitantes	Habitantes en entidad oficial		Habitantes en entidad no oficial	
		Num.	%	Num.	%
Preescolar	65	65	100	0	0
Básica primaria	516	516	100	0	0
Básica secundaria y media	297	297	100	0	0
Técnica o tecnológica	0	0	0	0	0
Universitaria	0	0	0	0	0
Postgrado	0	0	0	0	0

Fuente: Alcaldía Mayor y SDS, diagnósticos locales con participación social (2003)

En materia de salud, gracias a la gestión de la Alcaldía Local, la JAL y la organización agraria, la Secretaría de Salud, ha adelantado un proceso de asistencia sanitaria universal a nivel primario y que se planea extender a un nivel secundario de atención. En el momento el nivel 2 de atención es prestado por las ARP privadas del régimen subsidiado de salud como parte del SGSSS. A nivel 1

⁶⁶ No sólo el cubrimiento en educación está garantizado para los niños de la Localidad. El derecho a la educación junto a transporte y nutrición es garantizado a estudiantes que habitan las veredas La Playa, Las Águilas, Canadá, Hollerías, Paquiló y La Cascada del municipio de Cabrera (Gimnasio del Campo Juan de la Cruz Varela, registros de matriculas).

de atención la ESE Hospital de Nazaret nivel 1 perteneciente a la red pública distrital, adelanta un programa universal de prevención mediante programas de vacunación, asistencia prenatal, servicio de ambulancia gratuita a las veredas que tienen carretera, servicio de salud en los colegios y programas para mejorar los hábitos alimenticios sin tener en cuenta condición social, nivel de pobreza o clasificación en la encuesta SISBEN (SDS, 2008).

Cuadro 3.10. Sumpaz, centros locales de atención en salud (2009)

Corregimiento	CAMI	UBA	UPA	Total
Nazareth	1			1
San Juan de Sumapaz		1	1	2
Total Sumapaz	1	1	1	3
%	33,3	33,3	33,3	100

Fuente: DANE-SDP. Proyecto de población por localidades y UPZ (2005-2015)

2.5. CONCLUSIONES.

Aunque se quiera presentar el nuevo modelo neoasistencial bajo un discurso despolitizado, los hallazgos realizados en este estudio de caso muestra una realidad distinta. El grado de incidencia de los procesos del nuevo modelo sobre la cultura política se refleja en los siguientes aspectos: restarle acción, legitimidad y maniobrabilidad a los grupos y movimientos sociales, políticos y comunales; incidir directa e indirectamente en el proceso electoral⁶⁷; frena y controla la protesta social⁶⁸; desdibuja el ideario de comunidad al transformar patrones de identidad solidaridad y asociación; trasforma la relación de derechos por una de auxilios;

⁶⁷ Indudablemente los programas asistenciales implementados en la Localidad incidieron en los resultados electorales. En las elecciones de 2003 el candidato Luis Eduardo Garzón obtuvo 267 votos frente al segundo Juan Lozano con 62. Para las elecciones de 2007 esta cifra se incremento ostensiblemente. Samuel Moreno obtuvo 1.143 votos frente a 323 de Enrique Peñaloza (Bastidas, 2009, p. 73)

⁶⁸ Los movimientos sociales en Colombia han disminuido ostensiblemente entre ellos las grandes movilizaciones sindicales, estudiantiles y agrarias (Archila, 2007). El nuevo modelo de asistencia social ha influido en la decisión de voto de personas sujeto de subsidios y en las motivaciones para protestar (Global Exchange, 2010; Misión de Observación Electoral MOE, 2010; *El Espectador*, 26 febr 2011)

modifica los tiempos y espacios de asociación y acción colectiva y transforma el proceso de elaboración e implementación de la política pública.

Concentra en el aparato administrativo la responsabilidad de la política pública, al mismo tiempo que la resta en las organizaciones sociales y comunales. Este ejercicio significa legitimar las acciones de gobiernos sin que atraviesen un control político por parte de las fuerzas sociales y políticas, ya que están ausentes o son únicamente espectadoras de los procesos. Por otro lado, la política y los planes en materia social son ciegos debido a que no son elaborados desde las verdaderas necesidades de la comunidad sino desde un marco estándar de aplicación general.

Por ser una comunidad campesina donde la mayoría de miembros que la componen son clasificados como pobres, el mercado no los absorbe obligando al Estado a aplicar medidas coyunturales de emergencia otorgando subsidios a la demanda sin que asuma una política social universal y estructural. Frente a esto, el estudio de caso permite observar el éxito de las políticas universales de educación y de salud básica, traducido en la tasa de deserción escolar primaria y secundaria más baja de Bogotá lograda por una oferta 100% pública (SDP, 2009, p. 36). En contraste, dentro de las políticas asistenciales focalizadas se observa una alta cifra de recursos públicos invertidos en estudios de clasificación, consultorías y contrataciones a terceros que están siendo investigados y cuyos resultados solo se pueden observar por número de actividades (Contraloría, 2009, pp. 12-13).

A nivel productivo los subsidios alimentarios desincentivan la producción de alimentos tanto para el consumo, como para el comercio (Política Pública de Ruralidad para Bogotá, 2007). Sobre este aspecto se develan tres frentes de acción desde el Estado que confluyen en un efecto negativo de desvincular al

campesino de su tierra⁶⁹. Estas acciones obedecen al alto nivel estratégico con relación a recursos naturales que posee el Paramo del Sumpaz y a un manejo político que dichas corporaciones tiene en sus decisiones que deben ser técnicas⁷⁰. Esto se complementa con la creación de organizaciones que subdividen al conjunto de la comunidad debilitando las acciones de las organizaciones sociales propias de la Localidad.

Aunque no se ha realizado una evaluación de las políticas asistenciales implementadas en la Localidad, si se ha creado un debate entre los contradictores de éstas y quienes las aprueban, develándose una serie de fallas que fueron mencionadas anteriormente y que su fuente radica en el modelo neoasistencial de la política social colombiana, al Estatuto Orgánico de Bogotá que no tiene en cuenta la condición de ruralidad de cerca del 74% del área del Distritito Capital de la cual se tiene en cuenta el potencial ambiental de estas zonas sin dar importancia a las necesidades de la población que reside en estos sitios.

⁶⁹ El primero de ellos, es la política asistencial que transforma las relaciones sociales y políticas y desincentiva la producción por medios de subsidios alimentarios a comunidades tradicionalmente productoras de estos. En segundo lugar, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR viene adelantando una política de restricción en el uso de la tierra al prohibir y limitar la producción agropecuaria fuera del área de zona protegida, lugar donde los campesinos tienen sus fincas. En tercer lugar esta misma corporación adelanta un programa de compra de tierras, que los campesinos denuncian van a ser dadas en concesión a empresas mineras, energéticas y de turismo (Sintrapaz, 2010). Lo anterior puede resumirse en una estrategia de desincentivo de la ruralidad por medio del asistencialismo, una restricción en el uso de sus propiedades y la opción para que las vendan. Este tema es el centro de debate en las organizaciones sociales y comunales en la actualidad.

⁷⁰ Frente a este tema la comunidad de la Localidad ha denunciado un manejo político en las decisiones de la CAR, ya que se ha opuesto a la construcción de nuevas vías veredales al no otorgar licencia ambiental; a la pavimentación de la vía de acceso a la Localidad; se opone a la extracción controlada de recebo de una mina que la administración distrital había habilitado para la reparación de la carreteras de la Localidad sin un uso comercial. Mientras por otro lado, no se pronuncia frente al vertimiento de aguas hervidas de alrededor de 3000 hombres que deposita el Batallón de Alta Montaña en el Rio Sumapaz, donde no hay sanción alguna por la destrucción de frailejón y bosque de páramo que es usado para armar cambuches y cocinar por parte de las tropas que acampan en zona de Área Protegida, con el agravante que dejan al aire libre gran cantidad de desechos no biodegradables como latas y plásticos usados para empacar raciones de campaña; no se pronuncia frente a las grandes quemas de páramo que adelantan cazadores en el Páramo; finalmente se mantiene la caza furtiva de algunas especies donde la acción de esta corporación es totalmente nula, teniendo que las juntas de acción comunal impartir sanciones morales para evitar estas prácticas (*Agencia Prensa Rural*, 12 sep 2008).

3. CONSIDERACIONES FINALES.

El objetivo contenido en este trabajo ha sido develar los procesos creados dentro del nuevo modelo de asistencia social de corte neoliberal implementado en Colombia, de ese modo, comprender las implicaciones en el orden de la cultura política que ha generado el desarrollo de estas políticas. En razón a lo anterior, se elaboró un estudio de caso dirigido a hallar y comprender implicaciones asociadas a la implementación de un amplio conjunto de programas y proyectos asistenciales en la Localidad 20 de Sumapaz, epicentro de un complejo movimiento de clase agrarista que se caracterizó por: tener coherencia entre sus objetivos y formas de presión; ser un movimiento interlocutor, influido e influyente en otros movimientos campesinos de América Latina; conciencia sobre sus objetivos y la capacidad organizativa para alcanzarlos mediante acciones conjuntas; producción de líderes locales; abarcar un sector geográfico y por ejercer cohesión sobre los miembros del movimiento (Marulanda, 1991, p.91), características que pueden asociarse a la existencia de una cultura política desarrollada.

Los aspectos que justificaron esta investigación radican en las especificidades que tiene la Localidad 20 frente a otras regiones del país. La primera de ellas, se asocia la existencia de un cuerpo social políticamente organizado, que tuvo su conformación fuera de la tendencia nacional bipartidista. Situación que junto a la organización indigenista del Norte del Cauca, pueden ser la excepción a la regla con respecto a un país que no ha podido consolidar una sociedad civil, sustrato esencial de la cultura política. En segundo lugar, al ser parte del Distrito Capital, los programas asistenciales en Sumapaz cuentan con recursos financieros y técnicos superiores a cualquier municipio del país, haciéndolo un caso válido de estudio ya que se combinan programas asistenciales bien estructurados y financiados con una comunidad política organizada y participativa. Por último, la importancia que tiene Bogotá como centro político, económico y administrativo del

país en su política pública, más aun, cuando la administración está en manos de un partido que suele en su discurso oponerse a las tesis neoliberales.

Para el desarrollo de esta investigación se partió de un marco histórico y conceptual (capítulo 1), que dio cuenta de la formación y evolución de la asistencia social “cristina occidental”, revisando los distintos modelos históricamente aplicados en el Estado capitalista hasta llegar al modelo neoliberal actual, centrándose en el análisis de los fundamentos que lo justifican. Dentro de ese mismo capítulo, se abordó de forma general los aspectos conceptuales de cultura política, adoptando como base central el paradigma de Civic Culture, debido a que aporta amplio sustento teórico para entender desde la cultura política el proceso de interacción Estado-sociedad para la producción de políticas públicas, tanto en su etapa de elaboración como de implementación. El capítulo finaliza con una relación teórica entre las dos macro variable que soportan esta investigación, asistencia social y cultura política.

Teniendo las bases teóricas necesarias para el análisis, se desarrolló un estudio de caso (capítulo 2), relacionado con los procesos dados en la aplicación de la política social asistencial desarrollada por el Distrito en la Localidad 20 de Sumpaz, cuna del Movimiento Agrarista del Alto Sumapaz y Oriente del Tolima. Se partió de una reconstrucción histórica del Movimiento, necesaria para hacer una descripción y comprensión de los procesos de formación y consolidación de cultura política heredada a la comunidad campesina allí residente. A reglón seguido, se elaboró una descripción analítica de la política de asistencia social implementada en la Localidad, centrándose en los procesos de formulación, elaboración, implementación y evaluación de los múltiples proyectos y programas allí aplicados. Este capítulo finaliza con un ejercicio comprensivo al relacionar aspectos teóricos con el trabajo empírico adelantado en esta investigación.

Según la hipótesis planteada en este trabajo, es mucho más ventajoso para el actual régimen político, mantener los índices de pobreza en niveles políticamente aceptables con el fin de pacificar las relaciones sociales, normalizar los comportamientos propensos a la movilización social crítica (Lautier, 2005, p. 7) y revitalizar el régimen político (Butler, 2006, pp. 81-82) mediante la implementación de programas asistenciales, que perseguir con estos, el objetivo planteado en el discurso neoliberal de propiciar el desarrollo humano y corregir las fallas de Estado que supuestamente son generadoras de pobreza y exclusión social.

Mediante la investigación realizada se puede afirmar que el estudio de caso valida lo expuesto en la teoría y en la hipótesis planteada. Pese al incremento sostenido del porcentaje de gasto social respecto al PIB y el crecimiento que ha registrado este indicador en Colombia durante los últimos años, las metas planteadas en los programas asistenciales, con respecto a la reducción de la pobreza, son aún inciertas⁷¹. A nivel de la Localidad de Sumpaz, aunque las cifras muestran mejoramiento en nutrición infantil, los niveles de pobreza se mantienen altos pese a ocho años de programas asistenciales, ya que estos atacan las consecuencias y

⁷¹ Tras década y media de implementación del modelo asistencial neoliberal, no se ha logrado cumplir con el objetivo principal de romper el “circulo perverso de la pobreza” ni reducir sustancialmente las cifras de ésta en los países latinoamericanos incluido Colombia (CEPAL, 2009). La política de asistencia social implementada en el país se ha desarrollado en consonancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La erradicación de la pobreza y el hambre, es el primer y más importante de los ocho objetivos planteados por las Naciones Unidas en el año 2000 para ser cumplidos en el 2015. Cuba, Venezuela y Chile son los países del continente que han logrado cumplir hasta el momento con estas metas. Las metas correspondientes a Colombia en ODM son: reducir la pobreza al 28.5% para el año 2015 y bajar el nivel de indigencia al 9% para ese mismo año. Tras la implementación de los programas asistenciales a gran escala, los resultados están muy lejanos al objetivo planteado. De un porcentaje de 53.7% de pobreza en el 2002 se disminuyó tan sólo al 45.9% en el 2010. Con respecto a la indigencia, de tener un 19.7% en el año 2002 se logró reducirla al 16.4% en el 2010 (ODM Colombia, 2010). Faltando 5 años para que se venza el plazo para lograr los ODM, Colombia está muy lejos de cumplirlos si se tiene en cuenta los efectos de la grave crisis invernal. Pese a estas cifras poco alentadoras, los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos han persistido en mantener y reforzar la estructuración de este modelo.

no las causas de ésta⁷². En contraste, el manejo político de la pobreza por medio de estos programas y proyectos asistenciales si han logrado aportar, no al Estado, sino a la élite gobernante, un alto grado de legitimación del ejercicio de gobierno, aceptación de medidas y reformas impopulares, temor al cambio de esquema y actores en el ejercicio del poder, fortalecimiento de la imagen del gobernador frente a los gobernados y amplitud en el margen de maniobrabilidad política⁷³.

Los instrumentos contenidos en el nuevo modelo de asistencia social han facilitado y propiciado esta realidad en la Localidad 20. En primer lugar, los subsidios a la demanda presentan una figura, como su nombre lo indica, de “auxilios”, los cuales son temporales y buscan cumplir un mínimo de beneficio, por ejemplo, subsidio para adquirir vivienda de interés social (se otorgan para acceder a viviendas con mínimas condiciones de calidad, ubicación y espacio), subsidios de salud (se otorga para cubrir precarios servicios médicos), subsidio a la educación (convenios con colegios privados con niveles básicos de calidad y créditos que no cubren la totalidad de los costos educativos), los subsidios entregados a desplazados, ó al desempleo, poseen ese carácter de ayuda mínima que lo asemeja psicológicamente a un regalo.

⁷² Según la Secretaría de Planeación Distrital, la pobreza medida por NBI indica que Sumpaz posee un número ampliamente mayor de necesidades básicas sin satisfacer que indican pobreza y miseria que el resto de localidades incluyendo Ciudad Bolívar. 27.7% de pobreza y 4.9% de miseria en Sumapaz, seguido por Ciudad Bolívar que presenta 18.1% de pobreza y 4.3% de miseria. Con respecto a la medición por ingresos LP, las cifras de pobreza e indigencia se encuentran 46.1% y 12.3% (2003, p.31 y 2009, pp.76-79). Pese a los ingentes pero desarticulados recursos económicos y humanos Sumapaz no resuelve aún sus difíciles carencias sociales.

⁷³ Este modelo se ha implementado dentro de un marco de reformas estructurales al Estado, propiciadas con la intervención directa e indirecta de organismos multilaterales en regiones como Latinoamérica que no han alcanzado el pleno desarrollo económico, la consolidación de sus instituciones, el desarrollo de una sociedad salarial, la conformación de una cultura política participativa, ni la consolidación de un régimen político característico del Estado capitalista (O'Donnell y Tokman, 1997; Salama, 2007, p.31). Para García, las anteriores características identifican a Estados en donde la estructura institucional favorece al poder ejecutivo. Con la implementación de los programas neoliberales, esta concentración de poder en el ejecutivo se ha incrementado (1999)

Las condiciones asociadas a la temporalidad y calidad del subsidio a la demanda, junto a la manera en que se adjudica, crea una percepción dentro de las personas beneficiarias y dentro de los actores otorgantes, combinando la “benevolencia” del funcionario o gestor de asistencia, hacia los pobres y vulnerables, con una percepción de eficiencia de su gestión. Esta debe ser correspondida con lealtad política y/o personal, no sólo como un acto de agradecimiento, sino en múltiples casos, como una estrategia para garantizar ventaja frente a otros aspirantes de favores. Por lo tanto, el auxilio se percibe como un acto emanado del intermediario gestor y no del Estado proveedor y garantista de derechos. Un ejemplo que podría aclarar esta argumentación mostrando la otra cara, es el de aquel estudiante que logra ingresar a la universidad pública (subsidio a la oferta). Siente que por su condición de ciudadano y sus capacidades intelectuales logra acceder a un cupo que es visto como un derecho promovido y garantizado por el Estado, el cual se exige y además se busca la extensión para la totalidad. De tal manera, no se agradece, sino que se retribuye con cohesión social.

En segundo lugar, los instrumentos de focalización y condicionalidad que complementan el subsidio a la demanda en los procesos del nuevo modelo de asistencia social implementado en la Localidad de Sumapaz, pueden conjuntamente constituirse en tecnologías de poder orientadas a pacificar relaciones sociales propensas a la movilización social crítica y contrarrestar iniciativas políticas que pretendan cuestionar el orden de cosas establecido desde las élites. Acciones que según el estudio de caso, demuestran mayor efectividad que las medidas represivas que desde el Estado se han implementado tradicionalmente en Colombia.

No se pretende afirmar a ultranza que estos instrumentos contienen un sentido perverso del ejercicio público. Desde este trabajo se comparte la utilidad que la focalización y la condicionalidad aportan elementos necesarios para atender situaciones emergentes que se presentan en toda sociedad, claro está, como

complemento de un robusto sistema de protección social universal que garantice los derechos sociales que se han alcanzado a través de largos y en algunos casos, violentos procesos de luchas políticas y sociales propias de la relación capital-trabajo dentro del Estado capitalista.

La crítica que desde este trabajo se hace a estos instrumentos, se desprende del uso que se les da en la óptica neoliberal, aplicados bajo un sentido clásico cristiano de la “caridad”. En tal sentido, los derechos sociales se reducen a acciones caritativas asumidas por ONG, fundaciones de empresas privadas, asociaciones y personas que poseen actitudes filantrópicas y el Estado que al ejercer la asistencia desligada de un sistema de protección universal, desdibuja el concepto de ciudadanía y más aun, de sujeto político.

La visión caritativa de la asistencia social califica a priori el estado de pobreza como una condición asociada a la pereza, la picaresca, la vagancia y la incapacidad. Por lo tanto, esta masa poblacional se debe estudiar⁷⁴, clasificar, diseñar los programas bajo un estándar, condicionar la ayuda y vigilar su evolución. La situación escala cuando los sujetos de asistencia aceptan explícita e implícitamente esta condición y tratan de sacar ventaja de ésta, demostrando más precariedad. Es decir, se crea y alimenta un espiral descendente de desmejoramiento de las condiciones de vida, que sumerge al individuo y su entorno poblacional, no solo en más pobreza, sino que lo sustrae de su condición política.

Son múltiples las implicaciones que desde sus procesos, el nuevo modelo de asistencia social genera en el conjunto del Estado y la sociedad. Pero las que han motivado y justificado el esfuerzo de esta investigación son las relacionadas con la

⁷⁴ Al igual que en el periodo moderno, los pobres se convierten en objeto de estudio. Desde distintas disciplinas asociadas a las ciencias sociales, humanas y médicas, se desarrollan múltiples estudios sobre desplazados, madres solteras, desnutrición, salud mental, delincuencia juvenil, entre otros, todos asociados a la pobreza.

cultura política. Los hallazgos que se realizaron en el estudio de caso dan muestra de los múltiples efectos que tiene el actual modelo asistencial en el comportamiento y atributos políticos de las comunidades cubiertas por los programas. En tal sentido, se plantean las siguientes consideraciones emanadas del trabajo empírico y el análisis conceptual del caso Sumapaz

Teniendo en cuenta los procesos (output) e (input), se refleja un cambio de esquema en el antes y después de la implementación de los programas en la Localidad 20. Pese a las condiciones de participación e identidad política que se han mencionado a lo largo de este trabajo, en el Sumapaz no se ha logrado establecer una cultura política participativa. En primer lugar, el proceso administrativo y el proceso político no han estado encadenados ni han actuado armónicamente.

Aunque en las décadas del movimiento agrarista se desarrolló un proceso político fuerte, coherente y consolidado, éste quedó fragmentado al no tener la respuesta estatal. El proceso administrativo como respuesta al ejercicio político ciudadano no solo estuvo ausente, sino que la respuesta fue de violencia y abandono pese al alto grado de gestión pública por parte de la ciudadanía. Es decir, el proceso político fue muy activo mientras el proceso administrativo fue ausente y contradictorio a las necesidades y realidades locales.

Tras la llegada de la asistencia social a gran escala, el proceso de generación de políticas públicas fue a la inversa. Las relaciones que imponen los procesos de la nueva política asistencial son de inspiración tecnocrática. Lo que indica que la producción de políticas se hace desde la administración, obviando o reduciendo el debate político ya que éste es considerado como un vicio del pasado que genera corrupción e ineficiencia y el cual debe extirparse. A nivel de la población, los efectos políticos que contienen los instrumentos de focalización y condicionalidad,

han modificado las formas de asociación, participación y gestión política dentro de la comunidad cubierta.

En este sentido, el nuevo modelo impone sobre la cultura política un fortalecimiento sobredimensionado y poco coherente del proceso administrativo en manos de un contingente de personal técnico que ejecuta su labor basado en marcos tipo o estándares prediseñados y no sobre las necesidades y aspiraciones de la comunidad. Por otro lado, paraliza y pone en riesgo la estructura del proceso político, la participación de las comunidades es tomada en cuenta para fines logísticos y de control social de los programas y proyectos implementados.

En segundo lugar, la *orientación política* entendida por Almond y Vreba (1961) como los aspectos internalizados de objetos y relaciones que se explican bajo los tres siguientes aspectos: 1. *Orientación cognitiva*, entendido como el nivel de conocimiento y creencia acerca del sistema político y de los roles que debe desempeñar dentro de ese sistema; 2. *Orientación afectiva*, lo que se siente en relación al sistema político, de su funcionalidad, logros y personas que lo conforman; 3. *Orientación evaluativa*, como la capacidad de producir juicios de valor y opiniones contrarias o favorables en relación a los objetos políticos, es decir, es la combinación entre el factor cognitivo y la orientación afectiva, se ha modificado sustancialmente tras la aplicación de medidas asistenciales a gran escala en la Localidad 20.

La orientación cognitiva que se había edificado sobre la base de la solidaridad y la orientación hacia un objetivo común, es la que se ha visto más afectada. El reconocimiento de un régimen político aunque contrario a su orientación ideológica, era visto como la instancia a donde deberían ir orientadas todas sus expectativas y aspiraciones políticas, haciendo uso efectivo de las herramientas que el marco institucional y legal ofrecía. A través de esta vía se logró desarticular el poder de la Hacienda, junto a esto se logró, un exitoso programa de distribución

y titulación de tierras centrado en acciones de derecho y reduciéndose u omitiéndose las acciones de hecho. La orientación cognitiva significó la distribución de roles y acciones dentro del movimiento agrarista, dentro del cual, se produjo gran número de líderes y activistas que actuaban en coherencia con los objetivos y necesidades de la comunidad.

Esta orientación se ve gravemente afectada cuando los intereses y objetivos que gracias a la competencia que impone la focalización y la condicionalidad, se vuelven individuales. Por lo tanto, se accede por méritos individuales a los programas, incentivando e incrementando el uso de mecanismos informales y en algunos casos ilegales, como la palanca, el amiguismo, la simulación, el engaño, la trampa, la recomendación, el pago de favores vía electoral o económica a los gestores de los proyectos y hasta la falsificación de documentos con el fin de acceder a los programas. El aumento de estas prácticas propias del sentido individualista de lo público, pervierte el proceso político en la localidad 20.

En relación a la orientación afectiva, el grado de identidad y compromiso que lograron edificar los agraristas hacia su espacio geográfico, sus objetivos de lucha, orientación ideológica, fines políticos, características culturales y el sentido de solidaridad, conformaron un sentimiento de nación que sirvió no solo para edificar un ideario colectivo diferente al modelo bipartidista tradicional que se impuso en el resto del país, sino que fue el elemento simbólico que no dejó derrumbar el movimiento agrarista en los momentos más apremiantes de sus casi sesenta años de existencia.

Ese sustrato simbólico que dejaron los agraristas del Alto Sumapaz y Oriente del Tolima a los actuales residentes de la Localidad 20, se ha debilitado por dos razones fundamentales. La primera de ellas, se relaciona con el abandono de la visión anamnética de su historia, que significaba el relato transgeneracional y permanente de los sucesos afortunados e infortunados sucedidos en el transcurso

de la existencia del Movimiento, con el fin de crear un orgullo e identidad alrededor de las gestas logradas y evitar que acontecimientos infortunados volvieran a suceder. La segunda razón se debe al desdibujamiento de la visión solidaria y colectiva que impusieron los programas asistenciales, conjugado con el carácter inmedatista de éstos.

La orientación evaluativa se centra en el atributo que tenían los agraristas de producir juicios de valor acordes a la realidad existente, atenuando al máximo la deficiencia de información y las inclinaciones individuales. Situación que forjó un carácter particular en la población, que no podría denominarse estrictamente como revolucionaria ya que en ningún momento se pretendió la expansión del Movimiento hacia otras regiones del país con el fin de desestabilizar y buscar el reemplazo del régimen político mediante medidas de hecho, aún no, cuando se constituyó en movimiento de resistencia armada. El calificativo más adecuado es el de contestataria, ya que está más acorde con el significado que desde la Ciencia Política se da de ese término.

El marcado carácter contestatario dentro de su orientación política, creó en los habitantes del Sumapaz un sentido crítico de la realidad política nacional, pero a la vez, un conocimiento amplio de las relaciones de poder establecidas a nivel local y nacional. Condición que sirvió para actuar y tomar decisiones racionales como la adscripción al gaitanismo para ser guiados y protegidos políticamente por ese líder carismático frente al poder terrateniente; tras la muerte del caudillo liberal y al estar presos en el torbellino de violencia bipartidista, deponen armas y adoptan ideas comunistas; la entrada y salida de la confrontación armada en el momento político oportuno; el abandono definitivo de esa opción en el momento en que el ambiente y los movimientos revolucionarios en el continente estaban embebidos por la revolución cubana y la vía armada era una opción clara para acceder al poder político; el abandono de las armas fue acompañado por la alianza política con el MRL, que permitió desmarcarse sin el uso de las armas del Frente Nacional

y establecer una interacción institucional y legal con Estado que logró consolidar la paz plena mientras el resto del país se sumergía en otra violencia que aún el Estado no resuelve.

Ese “olfato” político para tomar decisiones, no radicaba tan solo en la sagacidad de sus líderes, sino en la orientación evaluativa que se había desarrollado como comunidad política activa y contestataria y su permanente interacción con otros movimientos de clase en el continente. Su debilitamiento se da a causa de cuatro factores asociados a la asistencia. El primero de ellos, a los efectos que impone la clasificación cuando se focaliza. El Sumapaz no es hoy una comunidad políticamente compacta, sino que es una amalgama de subgrupos que se han conformado dependiendo el nivel de pobreza, nivel educacional, condición de género, aspectos raciales, condiciones de salud, ubicación geográfica, entre otros. Todo lo anterior con el fin de seleccionar los más necesitados y focalizar el tipo y cantidad de ayuda e incrementar supuestamente la efectividad del programa.

En segundo lugar, la imposibilidad de exigir “ya que a caballo regalado no se le mira el colmillo”. La percepción psicológica que se tiene de los subsidios como un regalo, no permite conformar un punto de vista evaluativo ni mucho menos crítico de la acción estatal, ya que no existen los fundamentos ni los medios para realizar dichas observaciones, cuestionamiento o críticas. Este proceso se realiza de forma más efectiva cuando se logra visibilizar y exponer el requerimiento o queja de forma colectiva y no individual. La observación realizada en el estudio de caso, mostró que todas las apreciaciones individuales se limitaban a llenar una forma e inscribirse en una lista de quejosos que por conveniencia de los proyectos nunca se tenía en cuenta.

El tercer factor hallado, se asocia a la fragmentada comprensión de los programas por parte de la población. Al no nacer de las necesidades y requerimientos de la comunidad, la política social carece del interés, apropiación y acompañamiento de

los beneficiarios. Además, los programas y proyectos asistenciales poseen un complejo esquema de formulación y ejecución, que hace que los beneficiarios la mayoría de ellos con baja formación académica, no los comprendan. Esto hace que se dificulte la apreciación, apoyo o crítica de dicho programa, haciendo que se acepten resignada y desinteresadamente.

Finalmente se observó un cuarto factor relacionado con la desvinculación del campesino de la tierra. Se viene implementando un programa de subsidios a la demanda de alimentos contenido en canasta “complementaria” que incluye los productos tradicionalmente producidos en el páramo, fracturando el vínculo que tiene el campesino con la tierra y las relaciones que alrededor de la explotación de ésta se habían conformado. Además, las restricciones que ha impuesto la CAR a la explotación de la tierra por motivos más políticos que técnicos, se complementa con el programa de compras de predios a particulares que realiza esta corporación. Asistencialismo, imposibilidad de trabajar la tierra y la opción para venderla, se conjugan en un efecto perverso que ha desvirtuado el sentido de pertenencia al territorio.

El clientelismo que había estado ausente en la Localidad 20, tiene actualmente un apropiado caldo de cultivo para enquistarse debido entre otros, al creciente número de intermediarios políticos que ha atraído los programas; a las transformaciones en la cultura política; al potencial futuro de inversión privada y pública asociada a la minería, generación eléctrica, suministro de agua y mega proyectos ecoturísticos; y al relativo alto nivel de recursos que maneja la Localidad de Sumpaz, \$22.140.000.000 en promedio para cada año del Plan de Desarrollo Local 2009-2012, frente a los \$4.100.000.000 en promedio que ejecuta anualmente cada municipio de la Provincia del Sumapaz en Cundinamarca. Pesa en contra de esta tenencia clientelista, el escaso potencial electoral y la presencia aún de elementos de la insurgencia armada que intimidaría el accionar de cualquier cacique o gamonal en la Localidad

Los hallazgos anteriormente expuestos, demuestran que los aspectos conceptuales desarrollados por la teoría son validados empíricamente en el caso de la Localidad 20. Indudablemente los procesos contenidos en el nuevo modelo de asistencia social contienen un fuerte elemento transformador del comportamiento político de los habitantes de la Localidad 20 de Sumapaz. Afirmar qué este componente transformador se haya utilizado consiente e intencionalmente por los ejecutores de la política social para buscar ventajas políticas o económicas, escapa del alcance de esta investigación.

Pero por medio de la evidencia hallada en el caso, se puede afirmar que es mucho más ventajoso y efectivo para el régimen político utilizar la asistencia a gran escala para pacificar ánimos sociales políticamente “peligrosos” que contenerlos por medio de la violencia. Además, este ejercicio garantiza un amplio margen de maniobrabilidad política, debido a que omite o restringe el debate público de los programas y acciones de gobierno. El sentido caritativo que conllevan los programas asistenciales, junto a los aparentes resultados positivos que a corto plazo se dan al atacar las consecuencias y no las causas de la pobreza, elevan el margen de favorabilidad de los gobernantes y legitiman sus acciones tanto públicas como personales.

Como se apuntó en el capítulo 2, pese al alto nivel de participación y cohesión política conservados por los campesinos del Alto Sumapaz tras la desaparición del Movimiento Agrarista, estos atributos asociados la cultura política se habían debilitado. En relación a lo anterior, nacen los siguientes cuestionamientos: ¿cómo se establecerían las relaciones dentro de los procesos, y cuáles serían los resultados asociados a los programas asistenciales, cuándo éstos se implementen en comunidades integradas a un movimiento de clase o social plenamente activo?; ¿sería en este caso, al contrario de lo que sucede en Sumapaz, la cultura política la variable independiente que determine los procesos dentro de los programas asistenciales? En tal caso, ¿sería suficiente el nivel de dotación aportado por los

programas asistenciales para generar oportunidades que rompan con el círculo perverso de la pobreza cuando estos programas asistenciales finalicen?

No existen aún respuestas fehacientes al respecto, pero lo que sí es claro, es que mientras no se dé solución real a problemas, inequidades y desequilibrios estructurales como: la concentración de la riqueza en pocas manos; mala distribución del ingreso; focos de exclusión social; desequilibrio profundos en la relación capital trabajo; prevalencia de la tributación indirecta y disminución de la directa; existencia de un régimen político débil, fragmentado y corrupto, incapaz de equilibrar las relaciones de poder dentro de la sociedad; adscripción consciente o inconsciente a una cultura política parroquial y fragmentada, donde prima el interés y las acciones individuales, cualquier esfuerzo o iniciativa por muy sofisticada y estructurada que sea será insuficiente.

BIBLIOGRAFÍA

ABEL, Cristopher y LEWIS, Colin. *Welfare, Poverty, and Development in Latin America*. Oxford: MacMillan Press, 1993.

AHUMADA, Consuelo. La ideología neoliberal: una justificación teórica del predominio de los poderosos. En: *Papel Político No 14*. Bogotá: Universidad Javeriana, 2002

ALAPE, Arturo. *La Paz, La Violencia: Testigos de Excepción*. Bogotá: Planeta Editores, 1985

ARCINIEGAS, Germán. Aspectos de Olaya Herrera y su gobierno. En: TIRADO, Álvaro et al., *Nueva historia de Colombia, Historia política 1886-1046*. Bogotá: Planeta, 1989

ARENAS, Juan Carlos y VALENCIA, Germán Darío. *Elecciones y reelecciones presidenciales en América Latina*. Medellín: Universidad de Antioquia, 2009.

ARMOND, Gabriel y VERBA, Sidney. La Cultura Política, en *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, capítulo VII. Madrid: Ariel, 1992, Pág. 179.

ARMOND, Gabriel. *A functional approach to comparative politics*. 1976.

ARMOND, Gabriel y VERBA, Sidney. *The Civic Culture* cp. 1, *An Approach to Political Culture*, Princeton University Press, 1961.

Banco Mundial. *Informe de Desarrollo Mundial 2000 – 2001, Lucha Contra la Pobreza*. México, Madrid: Ediciones Mundi-prensa, 2001. p. 16.

Banco Mundial. *Informe de Desarrollo Mundial 2000*. P. 15-16.

Banco Mundial. *Informe de Desarrollo Mundial 2002, Instituciones Para los Mercados*. p. 10-25.

Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza*. Madrid, Barcelona y México: Ediciones Mundi-prensa, 2000.

BARZELAY, Michael y CORTÁZAR, Juna Carlos. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre gerencia social*. Washington: INDES, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

BASTIDAS, Lucía. *El comportamiento electoral de los bogotanos en los procesos electorales para alcalde de Bogotá en el periodo comprendido entre 1997-2007*. Tesis Maestría. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2009.

BENTURA, José Pablo. Justicia focalizada: límites, requisitos y protocolos para acceder a la justicia. Oro Verde (Arg): Universidad Nacional Entre Ríos, publicaciones Desde el Fondo, 2006, pp.2-4

BEY, Marguerite. Procesos de descentralización y participación local en la lucha contra la pobreza: el caso de México. Lima: conferencia presentada en la UNSM, 18 de junio de 2003.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. Diccionario de Política. México: Siglo XXI, 1997.

BOURDIEU, Pierre. ¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos. Madrid: Ediciones Akal, 1985.

BUITRAGO, José del Carmen. Guerrilleros, campesinos y política en el Sumapaz. El Frente Democrático de Liberación Nacional 1953-1956. Ibagué: Universidad del Tolima, 2006.

BUSHNEL, David. Colombia una nación a pesar de sí misma. Bogotá: Planeta, 2007

CALVA, José Luis. Costos sociales de la reforma neoliberal del Estado y principios de una estrategia alternativa en México, en VILAS, Carlos E, coord. Estado y políticas sociales después del ajuste, debates y alternativas. Caracas: UNAM y Nueva Sociedad, 1995

CANAL, Gonzalo. El estado cristiano y bolivariano del 13 de junio. Bogotá, 1955

CAPELLÁN DE MIGUEL, Gonzalo. Cambio conceptual y cambio histórico. Del pauperismo a la cuestión social. Madrid: Universidad de Cantabria, 1999.

CARASA SOTO, P. Pauperismo y revolución burguesa, Burgos, 1750-1900. Valladolid: Universidad de Valladolid, 1987.

CÁRDENAS, Enrique y OCAMPO, José Antonio. Industrialización y Estado en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

CASTEL, Robert. La Metamorfosis de la Cuestión Social, Una Crónica del Salario. Buenos Aires, Barcelona y México: Paidós, 1997.

CEPAL. La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Montevideo, 2006.

Consejo Distrital de Política Social. Lineamientos generales de política social para Bogotá 2004-2014. Bogotá: Alcaldía Mayor. 2003,

CORREDOR, Consuelo. Debate académico entre Consuelo Corredor y Alejandro Gaviria desarrollado en el marco del ciclo de conversatorios sobre Política Social desarrollado por el CIDER, Universidad de los Andes. Bogotá 11 de abril de 2009.

DANE. Censo General 2005, Perfil Localidad 20 Sumapaz. P. 1. Ver en DÁVALOS, Pablo. FMI y Banco Mundial: la estrategia perfecta, en: ALAI-América Latian en movimiento. Barcelona: ODG, 2003.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital DAPD y Secretaria de Hacienda Distrital SHD. Recorriendo Sumpaz 2004: Bogotá: Alcaldía Mayor, 2004

Departamento Nacional de Planeación DNP, documento CONPES social 100, Lineamientos para la Focalización del Gasto Público Social. Bogotá DC: 2006.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales. Barcelona: Ariel 2000.

FAJARDO, Darío. Haciendas, campesino y políticas agrarias en Colombia 1920-1980. Bogotá: Universidad Nacional, 1986.

FELIX, David. Privatización y retracción del Estado en América Latina. *Revista de la CEPAL*, No 46, 1992.

FOUCAULT, Michel. La gubernamntalidad, en FOUCAULT, Michel, et al., Espacios de poder. Madrid: Las Ediciones de la Piqueta, 1981, pp. 14- 25.

FOUCAULT, Michel. "Espacios de Poder" La Genealogía del Poder No 6, la Gubernamentalidad, 2º Edición. Madrid (Esp): Editorial la Piqueta, 1991.

FOUCAULT, Michel. Las palabras y las cosas, una arqueología de las ciencias humanas. México: Siglo XXI, 1981 [1966].

GALVIS, Fernando. Manual de ciencia política. Bgotá: Editorial Temis, 2005.

GARCÍA, Andrés. Los programas de transferencias condicionadas: mecanismos de legitimidad política del orden neoliberal en América Latina. El caso de Familias en Acción. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana (tesis maestría en Política Social) 2009.

GIDDENS, Anthony. Las Nuevas Reglas del Método Sociológico. Crítica Positiva de las Sociologías Interpretativas. Buenos Aires: Amorrortu, 2003.

GIMÉNEZ, Gilberto. Teoría y análisis de la cultura. México: CONACULTA, 2005.

GIRALDO, César. Protección o Desprotección Social. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2007.

GIRALDO, César. Finanzas públicas en América Latina: la economía política. Bogotá: ediciones desde abajo, 2009

GÓMEZ, Alcides. Colombia: pobreza, crecimiento económico y desigualdad social. Bogotá: Universidad Nacional, 2007.

GONZÁLEZ, Gerardo. En busca del horizonte. Luchas agrarias. Bogotá: Alekos Publicaciones, 1996

GONZÁLEZ, José Jairo. Sumapaz: notas para una interpretación de la violencia en Análisis No 4. Bogotá: CINEP, 190.

GONZÁLEZ, José Jairo y MARULANDA, Elsy. Historias de frontera. Colonización y guerras en el Sumapaz. Bogotá: CINEP, 1990.

GUHL, Ernest. Los Páramos Circundantes de la Sabana de Bogotá. Bogotá: Jardín Botánico José Celestino Mutis, 1982.

GUNDELL, Ludwig y RIVERA, Roy. Concepciones y Propuestas Actuales de la Política Social en América Latina. 2005. p. 3-4. Disponible en: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000141.pdf>. consulta realizada el 23 de abril de 2011

HARDT, Michael y NEGRI, Antony. Imperio. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2000.

HERRERA, Beethoven. Globalización: proceso real y financiero. Bogotá: Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Económicas, 2005

HEVIA, Felipe José. El programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía. Tesis Doctoral. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2007.

Instituto Colombiano de Antropología ICAN. Poblamiento y cambio de paisaje en Sumapaz. Bogotá: 1998.

LAURELL, Asa Cristina. Para pensar una política social alternativa. En: VILAS, Carlos, et al., Estado y políticas sociales después del ajuste, debates y alternativas. Caracas: Nueva Sociedad y Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, 1995.

LAUTIER, Bruno. Las políticas sociales en América Latina: Propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo, en: Estudios sobre Estado y sociedad Vol VIII No 22. México: 2001

LE GRAND, Catherine. Colonización y protesta Campesina en Colombia. 1850-1950. Bogotá: Universidad Nacional, 1988.

LEAL, Francisco. El Oficio de la Guerra: la Seguridad Nacional en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994.

LEAL, Francisco. La Seguridad de la Inseguridad. Colombia (1958-2005). Bogotá: Planeta, 2006

LECARO ,Patricia y ALTSCHULER, Bárbara. Políticas Sociales y Desarrollo Local. Buenos Aires: Universidad Nacional del Cuyo Centro de Investigaciones, 2006.

LEGUIZAMÓN, Sonia. La Producción Social de la Pobreza, Los Discursos de la Pobreza y el Desarrollo Humano. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

LO VUOLO, Rubén, et al., La pobreza... de la política contra la pobreza. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP), 2004.

LOUTIER, Bruno. Las Condiciones Políticas de la Universalización de la Protección Social en América Latina. IEDES, Universidad de París, 2005.

MARSHALL, Thomas y BOTTOMORE, Tom. Ciudadanía y Clase Social. Madrid: Alianza Editores, 1998.

MARSHALL, TH. Citizenship and Social Class. Cambridge: Cambridge University, 1950.

MARULANDA, Elsy. Colonización y conflicto. Las lecciones del Sumapaz: Bogotá: Tercer Mundo Editores e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, 1991.

MATEO PÉREZ, Miguel Ángel. Las contribuciones de Amartya Sen al estudio de la pobreza. 2001. Ver en: "Sincronía" revista electrónica de estudios culturales del Departamento de Letras de la Universidad de Guadalajara. Disponible en: <http://www.geocities.com/pjabad/mateoperezsen.htm>. Consulta hecha: 2011-05-28

MEDELLÍN, Pedro. La Política de las Políticas Públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

MEJÍA QUINTANA, Oscar. Elites, eticidades y Constitución. Cultura política y poder constituyente en Colombia. En: Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía. HOYOS VÁSQUEZ, Guillermo. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2007.

MESTRUM, Francine. Mondialisation et pauvreté-De l'utilité de la pauvreté dans le nouvel ordre mondial. París: L'Harmattan, 2002. Citado por GIRALDO, Cesar.

MOLANO, Alfredo. Trochas y Fusiles. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y El Ancora Editores, 1994 Editores.

MOLINA, Carlos Gerardo. Entrega de servicios sociales, modalidades y cambios recientes en América Latina. Washington: INDES, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

MOLINA, Gerardo et al,. Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. INDES, 2005

MONDRAGÓN, Héctor. Colombia: ¿Reforma Agraria o Mercado de Tierras?, Orígenes de la Lucha Campesina Contemporánea.

MUSGRAVE, Richard. Hacienda Pública y Teoría Aplicada. Madrid: Mac Graw Hill, 1999.

O'DONNELL, Guillermo y TOKMAN, Víctor. Pobreza y desigualdad en América Latina. Buenos Aires: Paidós Ediciones, 1997.

O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe y WHITEHEAD, Laurence. Transiciones desde un gobierno autoritario. Buenos Aires: Paidós Ediciones, 1988.

OCAMPO, José Antonio. Reconstruir el Futuro. Globalización, Desarrollo y Democracia en América Latina, Capítulo 1: luces y Sombras de las Reformas Estructurales Latinoamericanas. Bogotá: documento CEPAL, Grupo Editorial Norma. 2004.

OSPINA, Mariano. El Páramo del Sumapaz un Sistema Estratégico para Bogotá. Bogotá DC. Sociedad Geográfica de Colombia, Academia de Ciencias Geográficas, 2003.

OTÁLORA, Sergio. Gaitanismo: "movimiento social y no disidencia partidista". En: Movimiento y Caudillos. Cincuenta años de bipartidismo, izquierda y alternativas populares en Colombia. Bogotá: CINEP, 1989.

PESCHARD, Jacqueline. La Cultura Política Democrática, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política No 2. Instituto Federal Electoral México 2001.

PETTIGREW, Andrew M. "What is Processual Analysis?" En: Scandinavian Journal of Management, Vol. 13, No 4, pp. 337 – 34. 1997.

PIZARRO, Eduardo. Las FARC (1949 – 1966). De la Autodefensa a la Combinación de todas la Formas de Lucha. Bogotá: Universidad Nacional, 1994.

PNUD. Informe regional de desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Nueva York: PNUD, 2010.

POLANYI, Karl. La Gran Transformación, Ascenso y Declinación de la Economía de Mercado. Madrid: Ediciones la Piqueta, 1989.

PRADO LALLANDE, Juan Pablo. La condicionalidad de la Ayuda y el Enfoque de Derechos Humanos: Propuesta Práctica Para la Cooperación Española. Madrid: Fundación Carolina, 2010.

PRESSMAN, Steven. "The economic contributions of Amartya Sen", Review of Political Economy, 12, 1. 2000.

REYES, Francisco. Comportamiento electoral en Bogotá 1982-1997. Bogotá: Instituto Para la Democracia Luis Carlos Galán, 2001.

RIVERA, Iñaki. La Biopolítica Contemporánea ante los Flujos Migratorios y el Universo Carcelario. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2006.

ROSANVALLON, Pierre. La nueva cuestión social. Madrid: editorial Manantial, 1995.

SALAMA, Pierre. ¿Pobreza una salida del túnel? En: Espiral, estudio sobre Estado y sociedad, volumen XV No 43, pp. 151-176. Guadalajara: 2008.

SAMBRANO, Marta, et al., Poblamiento y Cambio del Paisaje en Sumapaz. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología ICAN, 1998.

SÁNCHEZ, Gonzalo y MEERTENS, Donny. Tierra y Violencia. El Desarrollo desigual de las Regiones. Bogotá: Análisis Político No 6, 1989.

SÁNCHEZ, Gonzalo. Violencia, Guerrillas y estructura Agraria. En TIRADO, Álvaro et al., Nueva Historia de Colombia. Historia Política (1946-1986). Bogotá: Planeta Editores 1989.

SANCHEZ, Rubén. Biopolítica y Formas de Vida. Bogotá: Universidad Javeriana, 2007.

Secretaría de Hacienda y Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Recorriendo Sumapaz, Diagnostico Físico y Socioeconómico de las Localidades de Bogotá. Bogotá DC: Alcaldía Mayor, 2004.

Secretaría Distrital de Salud SDS. Diagnóstico local con participación Sumapaz. Bogotá: Alcaldía Mayor, 2004

- SERRAFERO, Daniel. Reelección presidencial en América Latina: evolución y situación actual. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Argentina, 2010.
- SOUSA SANTOS, Boaventura. La Globalización del Derecho, Los Nuevos Caminos de la Regulación y la Emancipación. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- STAKE, Robert E. The Art of Case Study Research. Thousand Oaks: SAGE, 1995.
- STIGLITZ, Joseph. La Economía del Sector Público. Barcelona: Mac Graw Hill . p. 95.
- TOCQUEVILLE, Alexis. Memorias del pauperismo. Madrid: Tecnos, 2003.
- ULATA de Sumapaz 1997. Diagnóstico Agropecuario de la Alcaldía Local Rural de Sumapaz. Desarrollado por la ULATA según convenio interinstitucional 019/1996 entre el DAMA y el Fondo de desarrollo local de Sumapaz. Santa Fe de Bogotá. 34p. Sp.
- ULATA de Sumapaz y Unidad Administrativa Parques Nacionales. Asistencia técnica agropecuaria y gestión rural ambiental 200 productores. 2009-2012.
- ULATA de Usme y Universidad Nacional de Colombia. Proyecto de fortalecimiento de la ULATA de Usme. Bogotá: Alcaldía Local y FDL, 2009.
- VARELA, Laura y ROMERO, Yuri. Surcando amaneceres. Bogotá: Fundoeditorial UAN, 2007.
- VARELA, Laura y ROMERO, Yuri. Los avatares de la paz. Por los senderos de la vida de Juan de la Cruz Varela. Bogotá: Tabula Raza, 2006.
- VELASCO, Marcela. Un marco para analizar la contestación social en la región andina. En: AHUMADA, Consuelo y ANGARITA, Telma, edit. La región andina: entre los nuevos populismos y la movilización social. Bogotá: Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer, 2003.
- VILAS, Carlos M. ¿populismos reciclados o neoliberalismo a secas? El mito del “neopopulismo” latinoamericano. En: AHUMADA, Consuelo y ANGARITA, Telma, edit. La región andina: entre los nuevos populismos y la movilización social. Bogotá: Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer, 2003b.
- VILAS, Carlos M. Estado y políticas sociales depuse del ajuste. Debates y alternativas. Caracas: Editorial Nueva Sociedad y Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, 2003a.

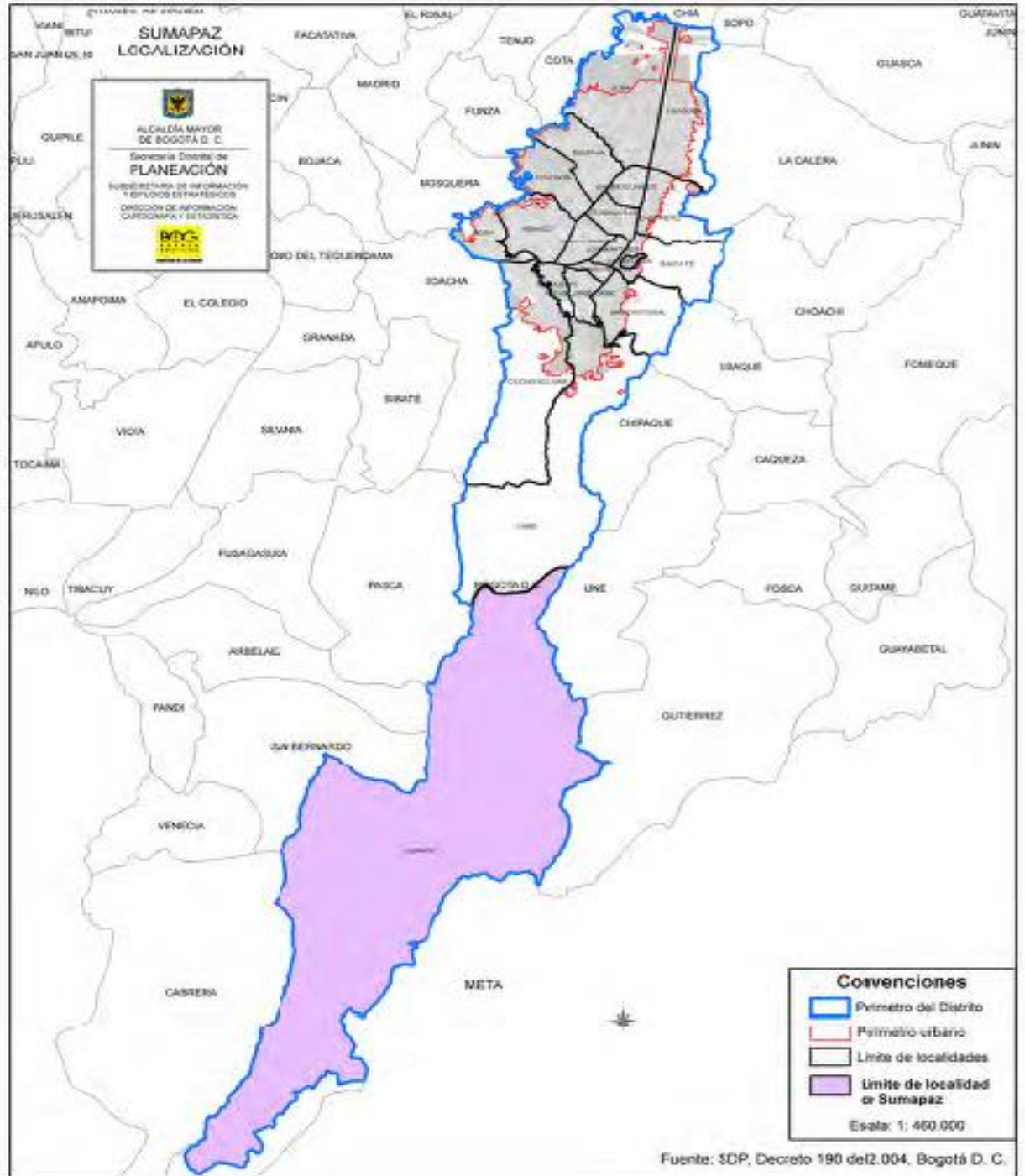
VLLATORO, Pablo. "Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras", Documento de CEPAL preparado para el Seminario Internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionados, Brasilia: 2007.

WEBER, Max, Historia económica general. México: Fondo de Cultura Económica, [142] 1992.

WELSCH, Friedrich. ¿Reelección limitada o indefinida? Caracas: Instituto latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) 2007.

Anexo1

Mapa de ubicación geográfica de la localidad 20 de Sumpaz



Fuente: SDP, 2004

Anexo 2

Reglamento interno de las haciendas del Sumapaz.

Los reglamentos de trabajo de las grandes haciendas de la región del Sumapaz era un conjunto de reglas análogas entre cada propiedad, por eso, se extrae aspectos centrales del reglamento de la Hacienda “El Chocho” ubicada en Fusagasugá y que Elsy Marulanda (1991, pp.51-53) rescata en sus investigación.

“El Reglamento de Trabajo de “El Chocho”, implantado en 1896, era un estatuto que reglamentaba las relaciones entre propietarios y arrendatarios. Su estricto cumplimiento estaba a cargo del Administrador de la Hacienda quien ejercía funciones de policía, pues podía capturar a los infractores, llevarlos presos a la casa de la hacienda y ponerlos en el cepo.

El Reglamento de la hacienda “El Chocho” establecía la dominación de arrendatarios a los cultivadores de la hacienda, para quienes básicamente se había elaborado pues eran el eje central de su producción. Éste contenía 6 secciones y 40 artículos, las secciones comprendían los siguientes aspectos: Disposiciones preliminares. Arrendatarios y Terrajeros. De los semovientes. Prohibiciones. Aparcerías y Disposiciones generales. El Reglamento establecía que la extensión de las estancias concedidas a los arrendatarios para su cultivo no podía ser mayor de 4 hectáreas, no podían subarrendarse aunque sí cultivarse en compañía, con el visto bueno de los dueños; estos socios eran denominados Terrajeros quienes también contraían obligaciones con la hacienda.

La sección sobre los derechos y obligaciones de arrendatarios y terrajeros establecía que podían cultivar las estancias con cualquier tipo de productos, incluyendo café, caña y algodón, podían disponer de sus plantaciones con el conocimiento de los dueños, pagarían el arrendamiento de las parcelas en dinero y en trabajo, “por tanto, además de la obligación de pagar el canon que se estipule en dinero, tendrán la de trabajar en la hacienda y en lo que los dueños de ella dispongan, doce días en cada año por cada estancia, sin remuneración ninguna, alimentándose a su propia costa y sirviéndose en el trabajo de herramientas o útiles de que ellos mismos se proveerán”.

Los terrajeros tenían las mismas obligaciones que los arrendatarios, pero su tiempo de trabajo para la hacienda era de seis días anuales. Tanto arrendatarios como terrajeros debían trabajar para la hacienda cada vez que se les necesitare y en cualquier tipo de trabajo. La parte del arrendamiento que debían pagar en trabajo se denominaba “obligación”. Los días de obligación debían pagarse cuando la hacienda los dispusiera, para lo cual eran notificados con ocho días de anticipación. “Al darles el aviso se les hará saber en qué trabajo se les va a ocupar, de qué herramienta o de qué útiles o instrumentos han de proveerse, y a

qué lugar y en qué día han de ocurrir”. También podía pagarse la obligación en dinero, cuando la hacienda así los dispusiera. Las obligaciones las podían pagar los mismos arrendatarios o enviar peones en su lugar. Cuando un arrendatario no se presentaba a pagar la obligación la debía pagar doblemente. Del mismo modo, tampoco eran recibidos aquéllos que presentaran después de la hora fijada para iniciar labores, independientemente del sitio donde habitaran.

Respecto de los semovientes, consideraba el reglamento de los arrendatarios y terrajeros podían mantener en sus estancias ganado mayor pero, para tal efecto, pagarían a la hacienda treinta centavos por el pastaje mensual de cada res. Podían tener cerdos y ovejas debidamente encorralados, “si no los tuvieran así, cualquiera de los mismos arrendatarios, o los empleados o dependientes de la hacienda, podrán matarlos, sin responsabilidad ninguna, donde quiera que los encuentren”. Al pagar el pastaje de los animales, el arrendatario debía pagar el de los terrajeros y peones que trabajaban con él.

El capítulo de prohibiciones señalaba que los arrendatarios solamente podían vender a la hacienda el café y el algodón que cultivaran en las estancias. La falta a esta norma constituía causa inmediata de terminación del contrato y los cultivos que tuviera el arrendatario en la estancia quedarían para la hacienda, sin que el arrendatario pudiera reclamarlos. Las maderas, paja y leña de la hacienda podían ser tomadas para uso de los arrendatarios, podían ser vendidas con el consentimiento de los dueños y en tal caso pagarían a la hacienda el 25% del valor de la venta del producto. Prohibía tumbar árboles de cedro, roble, nogal o los que estuvieran ubicados cerca a las corrientes de agua. En caso de violarse esta norma se imponía una multa de 5 a 10 pesos oro, y en caso de reincidir sería lanzado de la estancia. No se podía cazar ni pescar dentro de la hacienda sin permiso de los dueños. Al terminar el contrato se prohibía tumbar o destruir los ranchos o habitaciones, así hubieran sido construidos por los mismos arrendatarios.

El Reglamento establecía la “aparcería” como el contrato por medio del cual el cultivador pagaba el arriendo de la parcela con la mitad o una tercera parte de los productos de su estancia. Era obligación de los aparceros preparar por cuenta propia el terreno, realizar las siembras y mantener limpias las sementeras. Cuando la aparcería recaía sobre un cultivo de caña de azúcar, el aparcerero debía llevar la caña hasta el trapiche de la hacienda, lo mismo que la leña necesaria para su conocimiento. Las plantaciones que la leña necesaria para su cocimiento. Las plantaciones de yuca, cebolla, arracacha y papa debían hacerse en surcos para facilitar la contabilidad en el momento de la recolección. De otros cultivos corresponderían las dos terceras partes al aparcerero y una tercera parte a la hacienda. Los aparceros debían responder por las pérdidas o daños que sufrieran

las plantaciones. Al igual que los arrendatarios y terrajeros, estaban obligados a trabajar para la hacienda en las labores y lugar que ésta dispusiera.

El Reglamento de la hacienda fue el primer blanco de lucha de los arrendatarios, terrajeros y aparceros contra los hacendados. Pues como lo podemos ver constatar al apreciar su contenido, convertía a los arrendatarios en personas sujetas exclusivamente a las disposiciones de los hacendados. De allí que los reclamos iniciados por los arrendatarios se dirigieron fundamentalmente a terminar o modificar algunas de las normas sobre obligaciones y prohibiciones, como las que tenían que ver con el pago del canon de arrendamiento de doce días de trabajo para la hacienda, libertad para vender mejoras, condiciones iguales para arrendatarios y terrajeros, derecho a vender libremente el café ya resembrarlo sin permiso previo de la hacienda.

La existencia de reglamentos en la mayoría de las haciendas fue resultado, en parte, de la ausencia de una legislación laboral y de la no delimitación de las instancias civil, penal y de la policía. Esta situación, que sometía a los campesinos a una disciplina y control social privados e injustos, hizo que Jorge Eliécer Gaitán presentara a la Cámara de Representantes, en 1930, un proyecto de Ley sobre Reglamentación del trabajo rural con el fin de llenar el vacío de la legislación laboral.

Con base en esas relaciones de trabajo precapitalistas la hacienda se constituyó en una compleja unidad económica, política y social que alcanzó su máximo desarrollo durante los primeros años del siglo XX, luego de los cuales entró en el período de la decadencia por la movilización campesina. Sin embargo, algunas haciendas dieron muestras de cierto dinamismo en lo que refiere a la innovación tecnológica y administrativa, que buscaba racionalizar su producción, y que fue propiciada por empresarios y comerciantes urbanos vinculados a la explotación de estas haciendas”.

Tomado de (Marulanda, 1991, pp.51-53)