

ROSTROS & RASTROS

Justicia, comunidad
y responsabilidad social

REVISTA DEL OBSERVATORIO DE DDHH
DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEL
MINISTERIO PÚBLICO - IEMP

ROS TROS

& RAS TROS



Alejandro Ordóñez Maldonado
Procurador General de la Nación

Martha Isabel Castañeda Curvelo
Viceprocuradora General de la Nación

Christian José Mora Padilla
Director Instituto de Estudios
del Ministerio Público



ROSTROS & RASTROS Justicia, comunidad y responsabilidad social

Revista del Observatorio de DD. HH. del Instituto
de Estudios del Ministerio Público

Año 4 / N° 11 / julio-diciembre de 2013
Publicación semestral

Revista admitida en el Índice Nacional de
Publicaciones Serias Científicas y Tecnológicas
(Publindex), en categoría C

Director
Miguel Álvarez-Correa G.

Editor
Instituto de Estudios del Ministerio Público
Carrera 5 N° 15-80 P. 16
Bogotá, D. C., Colombia
PBX (1) 587 8750 Exts. 11619, 11621
<http://iemp.procuraduria.gov.co>

Coordinación editorial
Luis Enrique Martínez

Diseño de portada
Diana Carolina Chacón Enciso
Diseñadora Gráfica IEMP

Diagramación e impresión
Imprenta Nacional de Colombia

Bogotá, Colombia, enero de 2014

Escribanos sus comentarios a:
rostrosyrastros@procuraduria.gov.co
c.miguel.a@gmail.com

Los artículos publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen al Instituto de Estudios del Ministerio Público.

ISSN: 2027-3029

ROSTROS & RASTROS

COMITÉ EDITORIAL

Esperanza Restrepo Cuervo
(Colombia) Abogada licenciada en
Lingüística y Literatura. Especialista en
Derecho público. Consultora.
panexpresion@hotmail.com

E. Miguel Álvarez-Correa Guyader
(Colombia) Antropólogo con formación
en Derecho, Minor en Economía,
Especialización en Derecho de Menores,
Maestría en Psicología. Coordinador
Observatorio del SPA y del SRPA del
Instituto de Estudios del Ministerio Público,
Procuraduría General de la Nación.
c.miguel.a@gmail.com

Luis Enrique Martínez Ballén
(Colombia) Sociólogo, Especialista
en Desarrollo del Potencial Humano.
Jefe División de Investigaciones
Socioeconómicas y Asuntos Sociopolíticos
del Instituto de Estudios del Ministerio
Público, Procuraduría General de la
Nación.
lmartinezb@procuraduria.gov.co

Arturo Ronderos Salgado
(Colombia) Abogado Especializado
en Derecho Público y en Derecho
Disciplinario. Asesor del Instituto
de Estudios del Ministerio Público,
Procuraduría General de la Nación.
aronderos@procuraduria.gov.co

Omar Vivas Cortés
(Colombia) Administrador Público,
Magíster en Estudios Políticos, estudiante
Doctorado en Estudios Políticos.
Investigador División de Investigaciones
Socioeconómicas y Asuntos Sociopolíticos
del Instituto de Estudios del Ministerio
Público, Procuraduría General de la
Nación.
oavivas@procuraduria.gov.co

Rafael de Jesús Bautista Mena
(República Dominicana) Físico, Doctorado
en Física, Doctorado en Administración
Pública. Universidad de los Andes.
rbautist@uniandes.edu.co

Wálter Rafael Azula Trajano
(Colombia) Sociólogo, Magíster en
Sociología de la Educación. Universidad
Distrital. Investigador IEMP.
walter.azula@gmail.com

COMITÉ DE ÁRBITROS

E. Miguel Álvarez-Correa Guyader
(Colombia) Antropólogo con formación
en Derecho, Minor en Economía,
Especialización en Derecho de Menores,
Maestría en Psicología. Coordinador
Observatorio del SPA y del SRPA del
Instituto de Estudios del Ministerio Público,
Procuraduría General de la Nación.
c.miguel.a@gmail.com

Darío Castillo Sandoval
Economista, Magíster en Desarrollo Rural
Docente e investigador Universidad
Javeriana, Facultad de Estudios
Ambientales y Rurales.
Dariocastillo1@gmail.com

César Sánchez Álvarez
Trabajador Social, Economista, Magíster en
Cooperación al Desarrollo y Doctorado
en Economía Social.
Universidad de Castilla y Universidad de
Valencia.
Csa.puj@gmail.com

Carlos Bernardo Posada Restrepo
(Colombia) Economista - Pontificia
Universidad Javeriana. Profesional de la
Procuraduría General de la Nación.
cbposada@procuraduria.gov.co
carlosbposada@hotmail.com

Mónica Vega Solano
(Colombia) Comunicadora Social -
Periodista. Especialista en televisión
con énfasis en documentales. Asesora
Instituto de Estudios del Ministerio Público,
Procuraduría General de la Nación.
movega@procuraduria.gov.co

Gabriel Mora Restrepo
(Colombia) Abogado, Doctorado por
la Universidad Austral, Buenos Aires,
Argentina. Estudios avanzados en Filosofía
Jurídica: University of Notre Dame, Indiana,
USA.
Director Maestría Derecho Constitucional
Universidad de la Sabana.
gabriel.mora@unisabana.edu.co

Adriana Otálora Buitrago
(Colombia) Economista y Politóloga,
Magíster en Educación y Desarrollo
Humano, Doctorado en Estudios Políticos.
Docente Universidad de La Salle y
Colegio Mayor de Nuestra Señora del
Rosario. Editora de la Revista *Equidad*
y *Desarrollo Indexada*. Categoría C
Colciencias.
adrianaotalora@gmail.com

Gloria Isabel Reyes Duarte
(Colombia) Comunicadora Social
Universidad Javeriana. Asesora del
Instituto de Estudios del Ministerio Público,
Procuraduría General de la Nación.
gireyes@procuraduria.gov.co

En esta edición:

INVESTIGACIÓN

- 4 *Una mirada a la inserción de la gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial en Colombia: Procesos y dificultades en su ejecución*
Natalia Sáenz Rengifo

INVESTIGACIÓN

- 23 *Experiencia PUI-NOR de Medellín: Potencial socio-político y aporte a la construcción de ciudad*
Juan David Peláez Muñoz
Diana Patricia González Avendaño
Jhon Edinson Garcés Urrego

INVESTIGACIÓN

- 30 *Globalización, sociedad civil y poder relacional*
Adriana Otálora Buitrago

INVESTIGACIÓN

- 38 *Corrupción y economía*
Manuel Bernal Garzón

INVESTIGACIÓN

- 53 *La capacitación a concejales en Colombia y una formación ciudadana basada en conceptos de democracia deliberativa*
Carlos Javier Salazar Gutiérrez

INVESTIGACIÓN

- 67 *Justicia bidimensional: consideraciones teóricas aplicadas a la masacre de Trujillo, Valle del Cauca*
Nicolás David Atara Gaviria

INVESTIGACIÓN

- 80 *Fallas de coordinación y de definición de competencias que inciden en la gestión del riesgo por incendio forestal en Colombia*
Carlos Torres Fallas

ENSAYO

- 97 *¿Es posible superar las miradas neoclásicas? Dialógica de North y Granovetter*
Omar Augusto Vivas Cortes

ENSAYO

- 100 *La otra cara de la violencia de pareja... Cuando un hombre calla*
Sandra P. Parra D

CUENTO

- 109 *Reproduzco, luego soy político*
Nicolás David Atara Gaviria

Presentación

En nombre mío y de todos los integrantes del Comité Editorial, es un gusto poder presentar en esta ocasión el número 11 de la revista *Rostros & Rastros* del Instituto de Estudios del Ministerio Público, la cual cumple cinco años de vida, más de cien artículos de calidad publicados en las categorías de investigación, ensayo, crónica y cuento; sus números colgados en la página de la Procuraduría General de la Nación y reconocimiento por parte del Sistema Nacional de Indexación y Homologación de Revistas Especializadas de Colciencias.

Con el propósito de combinar y de cumplir con los preceptos de idoneidad, utilidad, excelencia y accesibilidad, se ha buscado que los documentos publicados por la revista no solamente se encuentren asociados al concepto de Responsabilidad Social (RS), o al desarrollo de debates relacionados con el diseño o ejecución de las políticas públicas en las distintas áreas del co-

nocimiento, sino que también estas metas se vean reflejadas en distintas formas de expresión, y por medio de un lenguaje accesible y para todos comprensible considerando que los saberes deben estar al alcance de todos.

En este nuevo número de la revista *Rostros & Rastros*, prosiguiendo con la intención de cubrir distintos espacios de interés del conocimiento, ofrecemos investigaciones y ensayos relacionados con el tema potencial sociopolítico en la construcción de ciudad, gestión del riesgo y ordenamiento territorial, transformación del ejercicio del poder por la globalización, corrupción y sus efectos en la macroeconomía, la capacitación sobre democracia deliberativa a concejales, justicia bidimensional aplicada a la masacre de Trujillo, gestión del riesgo por incendio forestal, contrastes teóricos sobre las instituciones bajo la línea de posturas neoclásicas, breve cuento sobre el

individuo como sujeto político y finalmente el abuso intrafamiliar con el hombre como víctima.

Para nadie es un secreto lo complejo y trabajoso que resulta sostener una revista en el tiempo, así como conservar su calidad y vigencia. Afortunadamente, el respaldo, la respuesta y la aceptación que hemos obtenido han sido muy buenos, y así esperamos seguir.

Rostros & Rastros se ha venido convirtiendo en un importante espacio de debate tanto en el marco del Ministerio Público, como con la academia, las instituciones y las comunidades en términos generales.

Al colaborar en la construcción y comprensión de un mejor mundo, demostramos nuestro compromiso con nuestros semejantes.

Bienvenidos a todos aquellos deseosos de aportar a la elaboración de algo mejor.

Miguel Álvarez-Correa G.

Director Revista *Rostros & Rastro*

Una mirada a la inserción de la gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial en Colombia: Procesos y dificultades en su ejecución¹

Recepción: 2 de septiembre de 2013. Aceptación: 1 de noviembre de 2013

AUTORA: NATALIA SÁENZ RENGIFO²

Introducción

La gestión del riesgo de desastres ha adquirido protagonismo en el contexto internacional, nacional y regional, lamentablemente debido a los desastres naturales que han puesto de presente una serie de incapacidades en los países. La situación tiende a agravarse por las implicaciones del cambio climático y las situaciones de amenaza suscitadas por el hombre y su alteración de los entornos, es decir, de origen antropogénico; impactos que hoy nos enfrentan a una diversidad de problemas públicos y a la concatenación de diversos elementos y procesos. De ahí, que se haya puesto en consideración la relación existente entre la gestión del riesgo de desastres junto con otras nociones como las de desarrollo, desarrollo sostenible, sostenibilidad ambiental y planificación y ordenamiento del territorio, efecto de una aproximación teórica.

Precisamente, estos encadenamientos se han hecho más notorios a raíz de un cambio en la comprensión del concepto de desastre donde ya no se concibe como el evento por sí mismo, sino como

1 Este artículo fue revisado por Omar Vivas, líder del Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos. Clasifica como artículo de investigación puesto que se basa en la investigación Diagnóstico, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento (2010) realizada por el equipo de investigación del IEMP, conformado por César Nieto, Lubar Chaparro, Olga Díaz y Omar Vivas, y que contó con un componente de formación impartido por el profesor Mauricio Betancourt. El artículo asume como enfoque el análisis de las políticas públicas, articula la presentación parcial de los resultados de la investigación precitada con un enriquecido estudio de la evolución del problema público y su tratamiento desde la política pública, tomando la gestión del riesgo como un determinante a la hora de valorar la implementación de los planes de ordenamiento territorial.

2 Profesional en formación en Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, integrante del Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos. Ética de lo público, instituciones y derechos humanos. Coordinadora Cátedra Carlos Mauro Hoyos II 2013.

INVESTIGACIÓN

Claves

GESTIÓN DEL RIESGO, ORDENAMIENTO TERRITORIAL, PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Resumen

El presente artículo tiene como finalidad ahondar en las dificultades que se presentan en el proceso de incorporación de la gestión del riesgo de desastres dentro de los planes de ordenamiento territorial, pese a los avances que se han dado en ambas materias. Para cumplir este objetivo, se realizará una breve revisión acerca de lo que ha sido la gestión del riesgo de desastres, así como del establecimiento de la política de ordenamiento territorial en Colombia. Seguido a esto, se hablará sobre el proceso de integración de la gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial, explicando cuáles han sido las falencias en este proceso de inclusión y a que se deben; por lo que el informe final de la investigación Diagnóstico, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial será fundamental para este propósito.

Mots clés

L'UTILISATION DES TERRES, LE PLAN D'UTILISATION DES TERRES.

Résumé

Cet article vise à approfondir les difficultés qui se posent dans le processus de constitution de la gestion des risques de catastrophe dans les plans d'utilisation des terres, malgré les progrès qui ont eu lieu dans les deux sujets. Pour atteindre cet objectif, il y aura un bref aperçu de ce qui a été la gestion des risques de catastrophe, et la mise en place de la politique de gestion des terres en Colombie. Après cela on parlera du processus d'intégration de la gestion des risques catastrophe dans la planification de l'utilisation des terres, en expliquant quelles étaient les lacunes de ce processus d'intégration comme il se doit, de sorte que le rapport final de l'enquête de diagnostic, le suivi et l'évaluation des plans d'utilisation des terres seront indispensables à cet effet.

el resultado de la existencia de unas condiciones –de carácter estructural– de vulnerabilidad, que devienen en “la concreción o actualización de condiciones de riesgo preexistentes” (Lavell, 1998: 1). De esta forma, la noción de *riesgo* ha pasado a ocupar un papel fundamental en el análisis del desastre, en tanto lo que se busca es intervenirlo, prevenirlo y mitigarlo, mediante “la reducción de la vulnerabilidad” (Lavell, 1998: 1); concepto que a su vez está intrínsecamente relacionado con la idea de desarrollo.

Igualmente, la noción de vulnerabilidad pasó a entenderse como “una serie de características diferenciadas de la sociedad o subconjunto de esta, que le predisponen a sufrir daños frente al impacto de un evento físico, y que le dificultan su posterior recuperación (Lavell, 1998: 2); acogíendose, en este sentido, un cambio en la definición del problema público.

Una de las formas más adecuadas de manejo del riesgo es la planificación del territorio, dado que su ordenamiento define el uso del suelo conforme a sus condiciones y potencialidades, atenuando así los desastres. En últimas, estos se derivan de la implementación de modelos inadecuados de desarrollo que no contemplan la relación sociedad-naturaleza (Campos, Holm-Nielsen, Díaz G., Rubiano V., Costa P., Ramírez C. & Dickson, 2012: 3), por lo que el ordenamiento territorial, como herramienta para la gestión del riesgo, se ha constituido como un criterio determinante para la definición de actividades y vocaciones de la tierra. Ello se ha evidenciado en la necesidad de repensar la gestión del riesgo desde una visión prospectiva que integre elementos como la planificación y el ordenamiento territorial –tanto en el ámbito urbano como en el rural–, la sostenibilidad ambiental, y el desarrollo económico y social junto con la articulación de las instituciones en sus diferentes niveles políticos y administrativos.

Si bien en Colombia han sido varios los esfuerzos por implementar una adecuada gestión del riesgo y, asimismo, producir su incorporación dentro del ordenamiento territorial, ambos asuntos aún son incipientes. Por una parte, porque pese a los intentos por avanzar en el orde-

namiento territorial, a partir de la formulación de la Ley 338 de 1997, aun no se han logrado los resultados esperados, siendo constante el conflicto entre el uso del suelo y las condiciones naturales del mismo (Campos, et al. 2012: 37). Y por otro lado, porque en lo referente a la incorporación de la gestión del riesgo dentro del ordenamiento territorial hay serias fallencias –a pesar de haberse establecido conforme a los criterios mencionados anteriormente–, siendo pocos los territorios que han alcanzado los objetivos propuestos (Campos, et al. 2012). La razón de ello está en la existencia de vacíos en la evaluación de amenazas, que residen en la falta de atención a las condiciones de vulnerabilidad y resiliencia de una comunidad, así como de su contexto local (Martínez, 2010: 293).

Siendo conscientes de las debilidades que muestra el ordenamiento del territorio, en especial frente al desarrollo e implementación de los planes de ordenamiento territorial, en el año 2010 el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) realizó la investigación Diagnóstico, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial, cuyo objeto de estudio, consistió en la examinación de la aplicación del ordenamiento desde la comprensión que tenían los funcionarios municipales encargados de su implementación, en aras de generar mejoras en su proceso de ejecución, mediante la formación y capacitación de aquellos en quienes recaía la responsabilidad de su cumplimiento (IEMP, 2010: 5). Esto se dio en respuesta a las dificultades observadas en las etapas de formulación, adopción, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial y a la necesidad de “diseñar estrategias de mejoramiento y consolidación”, ante la poca materialización de la política de ordenamiento territorial (IEMP, 2010: 28).

Expuestas estas circunstancias, el propósito de este artículo es ahondar en las dificultades que se presentan en el proceso de incorporación de la gestión del riesgo de desastres dentro de los planes de ordenamiento territorial y realizar una presentación de la investigación preci-

tada. Para cumplir este objetivo se realiza una breve revisión acerca de lo que ha sido la gestión del riesgo de desastres, así como del establecimiento de la política de ordenamiento territorial en Colombia. Seguido a esto, se hablará sobre su inserción en el ordenamiento territorial, recalcando su papel como instrumento para el oportuno progreso de la gestión del riesgo. Una vez efectuado esto, continuará explicándose cuáles han sido las falencias en este proceso de inclusión y a que se deben, de manera que el informe final de la investigación sobre *Diagnóstico, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial* será fundamental para el cumplimiento de este objetivo.

Gestión del riesgo en Colombia

Teniendo en cuenta que la noción de *riesgo de desastre*, se ha entendido como “la probabilidad de la ocurrencia de un evento físico dañino” (Narváez, Lavell, & Pérez, 2009: 11) o bien como “la probabilidad de [sufrir] daños y pérdidas futuras asociadas con la ocurrencia de un evento físico dañino” (Narváez, et al. 2009: 11) desde una perspectiva económica y social, en Colombia han sido varios los esfuerzos por poner en marcha una adecuada gestión del riesgo de desastres, encaminada a perpetrar procesos de prevención y mitigación del riesgo, como consecuencia de un cambio terminológico en la idea de desastre.

De esta manera, y acorde con la definición de gestión del riesgo —“entendida como un proceso social cuyo fin último es la previsión, la reducción y el control permanente

de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles” (Narváez, et al. 2009: 33)—, acontecimientos como el desastre de Armero de 1985 pusieron de manifiesto la necesidad y el interés, por parte del Gobierno nacional, por iniciar la generación de políticas públicas, acciones, estrategias e instrumentos de control y reducción, entre otros, destinados hacia un apropiado manejo del riesgo y los desastres.

Lo anterior, supuso reflexionar y repensar la utilidad de producir la mayor articulación entre las instituciones, las estructuras organizacionales, los diferentes niveles sectoriales y territoriales —que van desde lo global hasta lo local—, y la comunidad, como agentes en la intervención del riesgo, para lograr la coordinación que requieren los procesos de reducción, previsión y control del mismo (Narváez, et al. 2009: 34).

La formulación de las primeras reglamentaciones sobre la gestión del riesgo en Colombia, indudablemente estuvieron guiadas hacia procesos de *respuesta y recuperación* posterior al desastre. Así las cosas, la Ley 49 de 1948 creó la Sociedad Nacional de la Cruz Roja, constituyendo la Organización de Socorro Nacional, entidad cuya responsabilidad era brindar atención a las víctimas (Campos, et al. 2012: 85). Posteriormente, en 1965 surge la Dirección Nacional de la Defensa Civil y en 1970 se instaura el Código Nacional de Policía, en el que se le encomienda a alcaldes y gobernadores, así como jefes de policía, ocuparse de la atención de desastres (Campos, et al. 2012: 85).

En este sentido, en Colombia, solo fue hasta las últimas décadas del siglo XX cuando el tema de los desastres y su tratamiento recibió mayor atención, centrándose en formas de intervención posdesastre dirigidas a atenuar sus consecuencias, es decir las pérdidas humanas, sociales, económicas y ambientales (Martínez, 2010:284); pero bajo un modelo de centralización política y administrativa, en el que la responsabilidad recaía en el poder ejecutivo, en el sector salud y en organismos como la Defensa Civil, la Cruz Roja Colombiana, a la par que se reducían las competencias de las entidades territoriales (Vallejo, 2009: 128).

Como explica Alexandra Vallejo en su tesis *La gestión del riesgo en Colombia como herramienta de intervención pública*, tras la formulación de la Ley 9 de 1979, definida política y administrativamente como “Prevención y Atención de Desastres” y considerada como la primera reglamentación en el manejo de desastres (Martínez, 2010: 284)

[...] esa concentración de funciones en manos del Estado, finalmente se [vio] reflejada en la constitución del Comité Nacional de Emergencias, ente que logró convocar nuevos actores encargados de la atención a las emergencias de carácter público y privado, que se regían [...] por una normatividad eminentemente estatal. Esta centralización igualmente incidirá, de manera negativa, en dos aspectos, el primero se relaciona al carácter central de los entes encargados de la atención de emergencias, el cual impidió la constitución de sedes en los diversos departamentos del país, razón por la que

los grupos de atención debían desplazarse desde Bogotá hacia el resto del país generando sobrecostos económicos y dilación en la atención. El segundo aspecto está relacionado con la falta de recursos económicos. No existía una partida anual constante para la atención, en ese sentido cada vez que ocurría una emergencia el Gobierno central debía sustraer recursos de otras carteras a fin de paliar la crisis (Vallejo, 2009: 129).

Las dificultades que surgieron de desastres como el terremoto de Popayán en 1983 y la avalancha de Armero en 1985 dejaron entrever las falencias existentes en el Comité Nacional de Emergencias a la hora de afrontar estas situaciones, lo que motivó un cambio en el modelo político-administrativo que inició con la transición hacia la descentralización a mediados de la década de los ochenta, en tanto la centralización “había despojado [a los entes territoriales] no solo de [sus] competencias sino de [los] recursos, condición que limitó su capacidad de respuesta” (Vallejo, 2009: 130).

Ello devino en el proceso de descentralización iniciado durante la administración de Belisario Betancur, mediante la expedición de los Estatutos de Descentralización³ (Vallejo, 2009: 130). En este punto, en el que la reglamentación solo estaba

planteada para afrontar la situación posdesastre, aún era inexistente una visión de carácter prospectivo, centrada en la etapa pre-desastre y enfocada hacia la prevención.

Vallejo explica en su tesis que en el periodo comprendido entre 1988 y 2008, los cambios institucionales alrededor del manejo de los desastres se produjeron como consecuencia del “boom académico frente al tema y las transformaciones políticas a nivel internacional, la consolidación del proceso de descentralización y el aprendizaje político” (2009: 135). Justamente, la creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en 1988 y de la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en 1989 —con el objetivo de atender de manera adecuada todos los problemas económicos, sociales y ambientales, asociados con un desastre—, son muestra de que se había dado una comprensión del desastre, no como el evento físico en sí mismo, sino como una serie de resultados (pérdidas económicas y sociales), asociados con circunstancias como el crecimiento poblacional, el aumento de la pobreza y la desigualdad, a lo que se sumaban los usos inapropiados del suelo y la ausencia de planificación territorial.

En últimas, los desastres estaban determinados por la presencia de condiciones de vulnerabilidad de carácter social. De esta forma se “[observó] la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo como parte de la dinámica social y natural, [y] no como un evento extraordinario” (Vallejo, 2009: 136). Ejemplo de ello fue que la creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres se dio junto con la adhe-

sión del concepto de prevención en la Ley 9 de 1989, estableciéndose que ciudades y municipios debían formular sus planes de desarrollo conforme a la política nacional y departamental, para así lograr óptimas condiciones de desarrollo, pronunciándose a su vez sobre la importancia de reubicar los asentamientos en zonas de riesgo⁴.

La instauración del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres SNPAD significó un gran avance en materia de gestión del riesgo. Sin embargo, en la década de los noventa, la ocurrencia del terremoto de Pereira en 1995 y el terremoto de Armenia en 1999, “paradójicamente [...] llevó a la redacción del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (mediante el Decreto 93 de 1998) y [...] a la elaboración del documento CONPES 3146 de 2001, *Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, PNPAD, en el corto y mediano plazo* (Baena, 2011: 93)”. Esta situación demostró, una vez más, serias dificultades en el sistema, prevaleciendo un papel de tratamiento y respuesta al desastre antes que de prevención (Baena, 2011: 93), en donde el primero de estos documentos contempló la reducción y prevención de desastres, mejoras en la capacidad de respuesta y atención de los mismos ante la concreción de un evento, y la recuperación de las zonas afectadas; mientras que el segundo buscó mejorar el desarrollo de estrategias examinando la situación de riesgo del país, los avances realizados por el PNPAD, y los recursos financieros del SNPAD.

3 Anterior a la expedición de los estatutos de descentralización —Decretos 77 y 81 de 1987—, la Ley 03 de 1986 reglamentada por el Decreto 1222 de 1986, determinaba el régimen departamental; la Ley 11 de 1986 reglamentada por el Decreto 1333 de 1986 ordenaba el régimen municipal, mientras que el Acto No 1 de 1986 reformativo de la Constitución, establecía la elección popular de alcaldes (Vallejo, 2009: 130).

4 Ver Ley 9 de 1989.

De igual modo, estos inconvenientes también pueden explicarse desde el concepto de prevención, el cual ha sido sujeto de ambigüedad dentro de la reglamentación, puesto que “unas veces se ha entendido como los “preparativos para la respuesta”, y en otras ocasiones [...] como medidas anticipadas para reducir los daños causados por el desastre” (Campos, *et al.* 2012: 85); incidiendo esto en el desconocimiento e incumplimiento de las responsabilidades por parte de las instituciones, entidades territoriales y demás.

Al respecto, el trabajo *Análisis de la gestión de riesgos en Colombia, un aporte para la construcción de políticas públicas en Colombia* encontró que si bien muchos municipios contaban con documentos de políticas y estrategias sobre este tema—como el Plan de Emergencias y Contingencias—, la mayoría estaban dirigidos hacia la preparación al momento de enfrentar la ocurrencia de un evento, mas no en evitarlos (Campos, *et al.* 2012: 85).

En los últimos cuarenta años se han expedido 24 documentos CONPES relacionados con la gestión de riesgos de desastres, varios de ellos, fruto de eventos específicos. No obstante, las estrategias y recomendaciones contempladas en estos, no se han concretado debido a la falta de mecanismos de “seguimiento y evaluación en los diferentes niveles territoriales” (Campos, *et al.* 2012: 88), que permitan consolidar acciones para alcanzar una integración y coordinación entre las diferentes instituciones estatales.

Recientemente, un gran adelanto en materia de gestión del riesgo

de desastres se produjo con la Ley 1523 de 2012, con la que se adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se instauró también, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), significando una transformación “de una visión centrada en el desastre a una visión centrada en el riesgo” (Rebotier, Lopéz, & Pigeon, 2013). Es de destacar que en esta ocasión hubo una disposición por esclarecer las nociones relacionadas con el riesgo, así como de disponer la organización de las autoridades institucionales y demás, para emprender acciones estratégicas, planes y procedimientos, todos enmarcados en procesos de articulación e integración de los diferentes actores.

De esta forma, la ley se constituye como una “política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo”. Además, la gestión del riesgo se define como un “proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entendiéndose: rehabilitación y reconstrucción”⁵, siendo necesaria para esta labor, mejoras en la planificación, conforme a una gestión ambiental sostenible garante de las responsabilidades por par-

te de las diferentes entidades y de la participación de la población⁶.

Dentro de los objetivos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), se hace énfasis en desarrollar y garantizar el conocimiento de los factores de riesgo con miras a prever y mitigar, por lo que precisamente, es fundamental identificar los escenarios sujetos de riesgo, evaluando y estimando posibles consecuencias, para así desarrollar procesos de reducción, es decir, intervenciones de carácter correctivo y prospectivo⁷.

Pese a contar con una política de gestión del riesgo que integra el desarrollo junto con la planificación, desde la creación del SNGRD, es difícil hablar de una gestión efectiva de riesgos generalizada en el territorio, puesto que aunque se hayan dado importantes avances en la materia—en lo referente a la coordinación de las diferentes entidades nacionales y territoriales, junto con los demás actores y la comunidad— aún es incipiente.

El ordenamiento territorial en Colombia

Según la definición de Massiris (2005) sobre ordenamiento territorial, este se define como un proceso técnico, político y administrativo que procura la “organización del uso y ocupación del territorio acorde con las potencialidades y limitaciones del [mismo], con las expectativas y las aspiraciones de la población y con los objetivos de desarrollo”, mediante el estable-

5 Ley 1523 de 2012. Ver artículo 4 “Definiciones”.

6 Ley 1523 de 2012. Ver artículo 1.

7 Ley 1523 de 2012. Ver artículo 6.

cimiento de planes y estrategias a largo plazo (16-17).

Acorde con esta definición se encuentra entonces, que como política pública, el ordenamiento territorial es una política de Estado contemplada a largo plazo, cuyo propósito es la consecución de una adecuada planificación conforme a un proceso de desarrollo que mantenga la coherencia entre “las relaciones sociales de producción y la articulación del espacio” (Massiris, 2005: 17).

Dicho proceso de planificación debe estar constituido por metas, objetivos y políticas, de manera que su formulación y ejecución, mantengan concordancia con todos los componentes –biofísicos, económicos, sociopolíticos, socioculturales y político-administrativos– del territorio (Massiris, 2005: 22).

Además de esto, el ordenamiento territorial requiere de una visión prospectiva, en tanto los Planes de Ordenamiento Territorial, (POT), deben proyectarse a futuro (Massiris, 2005: 23), a la vez que deberían construirse a partir de la participación de múltiples actores, que involucren no solamente a las instituciones, entidades y demás, sino que también a la comunidad en general, siendo este su carácter democrático.

Relacionado con esta concepción, otros autores como Andreas Hildenbrand, consideran que el ordenamiento territorial debe cumplir las funciones de ordenación, desarrollo y coordinación (2007, citado por Martínez, 2010: 286). La primera de estas funciones es de naturaleza preventiva puesto que persigue la planeación del territorio –que conforme a las lógicas del desarro-

llo económico–, debe mantenerse en congruencia con la potencialidad del mismo y la sostenibilidad ambiental. En cuanto a la función de desarrollo, esta es apropiada tanto para espacios desarrollados como no desarrollados, gracias a que propende por una mejor utilización del “capital territorial”, en el primer caso, “para reforzar su papel como [motor] de desarrollo”; y en el segundo, “para aprovechar su capital territorial disponible” (Martínez, 2010:286). Por último la función de coordinación hace referencia a la forma en cómo se reproduce la política de planeación, es decir, mediante la articulación e interacción de los “diferentes niveles [territoriales], escalas y de organizaciones sociales” definida como gobernanza (Martínez, 2010: 287).

Teniendo en cuenta los fundamentos teóricos expuestos, en Colombia los primeros intentos por adoptar el ordenamiento territorial son recientes. Justamente estos se dieron en respuesta al crecimiento urbano, como consecuencia de los desplazamientos hacia estas zonas, de manera que las legislaciones de las décadas cincuenta, sesenta y setenta buscaron iniciar la planificación urbana⁸ en ciudades y municipios. Estas primeras reglamentaciones, fueron conocidas como los Planes Integrales de Desarrollo.

La década de los ochenta marcó un punto de inflexión, si así puede decirse, en la concepción de ordenamiento territorial, que circunscrita a un proceso de descentralización político-administrativo, propició

8 Ley 188 de 1947, Ley 61 de 1978 y su Decreto Reglamentario 1306 de 1980, Código sanitario Ley 9 de 1979.

cambios en lo relacionado a las responsabilidades de las entidades territoriales ante el Gobierno nacional. Ello inició con la reglamentación del Código de Régimen Municipal, Decreto 1333 de 1986, que dictaminó pautas sobre los usos del suelo urbano, la planificación futura en términos de urbanización, y la regulación de ubicación de las industrias (Massiris, 1999: 36).

Para 1989 la Ley de Reforma Urbana (Ley 9) “[complementó] los aspectos de ordenamiento urbano establecidos por el Código de Régimen Municipal” insertando planes y reglamentos del uso del suelo, la reserva de zonas de protección ambiental, zonas de desarrollo y rehabilitación en zonas de desarrollo incompleto (Massiris, 1999: 36).

Esta serie de transformaciones se concretaron en la Constitución Política de 1991 que instauró un nuevo orden territorial orientado hacia la consecución del desarrollo territorial, basado en la “función social y ecológica de la propiedad, el predominio del interés general sobre el particular y la distribución de presupuestos para el desarrollo de municipios” (Martínez, 2010: 287). En últimas, en lo concerniente a este tema, la Carta Política de 1991 trajo consigo una nueva distribución de competencias entre la nación y entidades territoriales, la creación de nuevos departamentos, la conversión de las regiones en entidades territoriales, el establecimiento de un régimen sobre las áreas metropolitanas y la configuración de las entidades territoriales⁹ (Massiris, 1999: 36).

9 Examinar artículos 288, 297, 307, 319 y 329 de la Constitución Política e 1991, respectivamente.

A la expedición de la Constitución Política de 1991, siguieron otras reglamentaciones como la Ley Ambiental de 1993 (Ley 99), que incorporó la dimensión ambiental dentro del ordenamiento territorial; la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (Ley 128 de 1994), que sentó las bases del ordenamiento en estas zonas; la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana (Ley 134) que buscó brindar “instrumentos que [contribuyan] al principio democrático y participativo del ordenamiento territorial”; La Ley de Organización y Funcionamiento de los Municipios (Ley 136 de 1994); La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) donde se dictaminó la obligación de los municipios de realizar planes de ordenamiento territorial (Massiris, 1999: 37); y la Ley 338 de 1997, de desarrollo territorial –cuya formulación duró más de 10 años– y *grosso modo*, estableció los marcos conceptuales e instrumentales bajo los que debían formularse los planes de ordenamiento territorial (Massiris, 1999: 38).

En el año 2011 se aprobó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT (Ley 1454), en la que el ordenamiento territorial se definió como

un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este

como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia (art. 2 Ley 1454).

En esta se señalan las estrategias y acciones para promover el desarrollo, acciones de impacto regional, las configuraciones de regiones y provincias –estas últimas como entes de planificación y administración al interior de los departamentos–, modelos de integración regional y la diversificación de competencias de las entidades territoriales (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011).

Como puede verse, el ordenamiento territorial como política de Estado en Colombia, ha procurado involucrar diferentes aspectos como lo son el cuidado ambiental, la integración de los diferentes entes territoriales, los usos del suelo y la planificación de zonas urbanas y rurales, todo esto en correlación con las dinámicas del desarrollo. Sin embargo, hasta el momento se ha observado que su total implementación ha sido una tarea ardua, en la medida en que hay vacíos en cuanto a conocimientos, experiencia y capacidades técnicas y requerimientos legales y presupuestales (Martínez, 2010: 288).

La incorporación de la gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial en Colombia: Las falencias en su implementación

La gestión del riesgo encuentra su relación con la planificación territorial como resultado de los procesos

de crecimiento demográfico y urbanización al interior de las ciudades, donde se evidencia que, como consecuencia de este fenómeno –arraigado también en los procesos de industrialización–, hay una serie de consecuencias como “disgregación urbana y deterioro ambiental, desempleo, alto déficit de vivienda, carencia de servicios públicos, economía informal, violencia social, aumento de la vulnerabilidad ante fenómenos naturales y disminución de la calidad de vida” (Cardona, 2001: 173).

En este sentido, el ordenamiento territorial se configura como una herramienta que permite “evitar la generación de nuevas vulnerabilidades y [reducir] el riesgo de desastre existente (Vargas & Ramírez, 2009: 13), de ahí que de una buena ordenación y planificación del territorio, pueden identificarse “alternativas de uso y ocupación” (Vargas & Ramírez, 2009: 13) del mismo en armonía con el desarrollo económico y social, y el cuidado del medio ambiente.

Precisamente, los planes de ordenamiento territorial son instrumentos de planificación, en los que se establecen las limitaciones y las condiciones bajo las cuales pueden manejarse el riesgo y en las que generalmente se reglamentan disposiciones sobre la localización y construcción de centros urbanos así como de las actividades seguras para el territorio (Ramírez & Rubiano 2009, citado en Campos, et al. 2012: 81).

Así las cosas, la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación y ordenamiento territorial, consiste en la implementación de estrategias

y en el establecimiento de acciones encaminadas hacia la prevención y mitigación del riesgo existente y, del mismo modo, a impedir la generación de riesgos a futuro (MAVDT, 2005: 25). Dichas estrategias se apoyan en la propagación de conocimiento del territorio sobre la exposición a amenazas y posibles áreas de afectación, en el discernimiento de las potencialidades y aptitudes del suelo —sean estas áreas ocupadas o no ocupadas—, y en la expedición de reglamentación orientada a prevenir ocupaciones y establecimientos de asentamientos en zonas de riesgo (MAVDT, 2005: 26).

En Colombia, los antecedentes de la incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial se encuentran condensados en la Ley 9 de 1989 sobre la Planificación del Desarrollo Territorial. Su relevancia reside en que fue la primera vez en la que se “dispuso la obligatoriedad de incluir en los Planes de Desarrollo, acciones concretas para la intervención del territorio, y la definición de responsabilidades y competencias con respecto a la visión de futuro de los municipios” (MAVDT, 2005: 9). A esta reglamentación se sumó el Decreto ley 919 de 1989, que ordenó la inclusión de la prevención de desastres en la planificación territorial.

Más adelante la Ley 338 de 1997 dictaminó como obligación de los municipios que los POT contuvieran “políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales” (MAVDT, 2005: 9).

En cuanto a los requerimientos para la gestión del riesgo dentro de los municipios, esta última ley manifestó la necesidad de formular políticas sobre prevención de amenazas y riesgos naturales; la realización de mapas en los que se mostraran y localizaran las zonas sujetas de riesgo o amenazas naturales, con el objetivo de organizar estrategias alrededor de la ubicación o reubicación de asentamientos humanos; el poner en consideración una delimitación del suelo urbano; y la categorización del suelo, como parte del reconocimiento de zonas aptas para el desarrollo de urbes, o por el contrario, con altos niveles de riesgo o de amenaza (MAVDT, 2005: 29).

Por su parte, la reciente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), contempló como estrategia para una apropiada gestión del riesgo, la conformación de asociaciones entre las diferentes entidades territoriales¹⁰ —conforme al principio de subsidiariedad—, para así emprender procesos de planificación territorial encaminados hacia el desarrollo de los mismos (Campos, et al. 2012: 111). Asimismo, bajo la búsqueda de mayor eficiencia, la ley propuso

una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial, la eliminación de duplicidades entre la administración central y descentralizada y los entes territoriales, [...] la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación, [y] el diseño de modalidades regionales de

administración para el desarrollo de proyectos especiales y el incremento de la productividad y la modernización de la administración municipal¹¹. (Campos, et al. 2012: 111).

Aunque han sido múltiples los esfuerzos por involucrar y aplicar de manera pertinente la gestión del riesgo dentro del ordenamiento territorial, y pese a que se cuenta con una reglamentación en esta materia, se ha encontrado que en diferentes ciudades, municipios y zonas del país, hay serias falencias que se han manifestado en el incremento de las condiciones de vulnerabilidad (Campos, et al. 2012: 3). Lo anterior, plantea con apremio la necesidad de realizar modificaciones que tengan presentes las limitaciones, restricciones y potencialidades del uso del suelo dentro de la planificación territorial (Campos, et al. 2012: 3).

Sobre los avances que se dieron tras la formulación de la Ley 338, el documento *Análisis de la gestión del riesgo en Colombia, un aporte para la construcción de políticas públicas en Colombia*, sostiene que

Los esfuerzos por avanzar en el ordenamiento territorial desde [esta ley...] han sido muy importantes, pero aun no son suficientes ni han logrado los impactos deseados en las áreas urbanas y rurales. Los conflictos entre el uso del suelo y la vocación del mismo han transformado las condiciones naturales del territorio. La gran riqueza ecosistémica del país se ha visto disminuida por el inadecuado uso y ocupación del suelo lo que ha genera-

¹⁰ Ver artículo 9, Ley 1454 de 2011.

¹¹ Ver artículo 20, Ley 1454 de 2011.

do, entre otros, la alteración de la dinámica hidráulica de los ríos, la deforestación, la desecación de humedales, la contaminación y la sobreexplotación de los recursos naturales (Campos, *et al.* 2012: 37).

Estas contrariedades, que derivan en el aumento de la vulnerabilidad, pueden explicarse por varias razones. En primer lugar, se encuentra que existe un desconocimiento generalizado en la población frente a las limitaciones y condiciones medioambientales y de riesgos expuestas en la planificación y en el ordenamiento (Campos, *et al.* 2012: 14), en razón de la falta de estrategias de sensibilización y de divulgación de la información.

Este desconocimiento incide de manera definitiva en el crecimiento de las zonas periféricas alrededor de los centros urbanos, siendo este un proceso en el que convergen las condiciones socioeconómicas de la población, así como deficiencias institucionales en cuanto al saneamiento de servicios públicos y de construcción de viviendas para la población necesitada; y del que se deriva el aumento del riesgo a causa de “mayores niveles de exposición sin una disminución importante en los factores de vulnerabilidad” (Campos, *et al.* 2012: 40).

En segundo lugar, se observa que la irresoluta articulación e integración entre las responsabilidades de las entidades ha afectado el ejercicio de la gestión del riesgo de desastres. Por una parte, porque es evidente que no hay una coherencia entre los instrumentos de planificación y los de gestión pública –lo que genera un “aumento

de la vulnerabilidad institucional y política” (Campos, *et al.* 2012: 40) –; y por otro lado, debido a que hay una desarticulación, en cuanto a competencias y responsabilidades entre los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo, cuya aplicación se ve alterada por la falta de capacidades institucionales, así como la poca inversión económica en el empleo de medidas correctivas y prospectivas “como construcción de obras de mitigación, mejoramiento integral de barrios y procesos de reasentamiento de zonas de alto riesgo no mitigable” (Campos, *et al.* 2012: 40).

Como consecuencia de este segundo punto, en tercer lugar se halla que tanto la inexistencia de un sistema que integre los instrumentos de los diferentes niveles como de “una autoridad única en la planeación” (Campos, *et al.* 2012: 162), perjudica el reconocimiento de las competencias y responsabilidades propias de cada uno de los entes territoriales. Esta problemática suscita la toma de decisiones –sobre usos del suelo y ocupación del territorio– de manera individual y desarticulada (Campos, *et al.* 2012: 162). A los apuros que plantea la falta de vínculos y de coordinación entre las instituciones, se suma además, la desarticulación de los instrumentos ambientales, de modo que la información sobre riesgos y amenazas, se ve fragmentada, mientras que está condicionada por los intereses de actores particulares (Campos, *et al.* 2012: 203).

Como puede verse, la materialización de las circunstancias abordadas en este apartado, en el ámbito territorial, se ejemplifica en

la falta de coherencia entre “las herramientas de planificación de las CAR con los POT y los planes de desarrollo” (Campos, *et al.* 2012: 204) departamentales y municipales. Esta carencia ha sido determinante en el incremento de amenazas y riesgos, puesto que ha representado un obstáculo para la consumación de estrategias y acciones enfocadas hacia la reducción del riesgo de desastres.

De lo anterior, puede afirmarse que la incorporación de la gestión del riesgo dentro de los POT, ha sido en definitiva, una tarea inacabada y, sin duda alguna, ardua en razón de que requiere modificaciones de tipo estructural que permitan mejoras en las capacidades institucionales, y por consiguiente, en su debida integración y apropiación de deberes y responsabilidades conjuntas.

En lo que respecta a la LOOT, es importante reconocer que, en efecto, la gestión del riesgo sí se contempla dentro del ordenamiento territorial, tal que, en el artículo 9, la ley dictamina la necesidad de iniciar procesos de asociación en aras de articular las diferentes entidades territoriales y administrativas, para este propósito. El problema, está entonces, en que dado su reciente formulación es difícil hablar de resultados concretos en cuanto a su implementación.

Análisis del informe de investigación: Diagnóstico, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial

Varios de los informes sobre seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial,

suelen tomar como indicadores la observación de “amenazas y riesgos, servicios públicos, medio ambiente y recursos naturales, vías y transporte, espacio público, vivienda, equipamientos colectivos, patrimonio, suelo y sistemas productivos” (Secretaría Distrital de Planeación, 2011: 52), todo estos aspectos, enmarcados tanto en el desarrollo y avance de proyectos como en la ejecución del presupuesto destinado al ordenamiento.

En contraste con este tipo de observación, es difícil encontrar informes de seguimiento que brinden información más allá de lo que falta por consumir en cuanto a proyectos y ejecución del presupuesto, y que por el contrario, contengan información acerca de las dificultades que afrontan entidades, instituciones, actores, y demás, a la hora de consumir un adecuado ordenamiento territorial. En este sentido el informe de seguimiento del IEMP centró su examinación en las deficiencias en cuanto a la aplicación de los POT, desde un ejercicio introspectivo basado en el análisis de los actores que incidían en el mismo.

Como se dijo en la primera parte de este trabajo, en el año 2010 el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) realizó la investigación Diagnóstico, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial, la cual llegó hasta la fase *Reconocimiento de dimensiones críticas y necesidades de capacitación y formación*. Teniendo en cuenta que la investigación tenía por objetivo “reconocer situaciones críticas en la aplicación de la Ley 388 de 1997 e identificar necesidades de capacitación de los diferentes actores que hacen parte

de este proceso” (IEMP, 2010: 12), en esta se buscó identificar los obstáculos en la ejecución de los POT, mediante la realización de talleres y capacitaciones en quienes recaía la responsabilidad de su implementación y la generación del informe.

Observar las situaciones críticas en la implementación de la ley y a qué se debían sus fallas, requería abordar múltiples aspectos como lo era el desarrollo territorial, los procesos de urbanización en municipios, distritos y áreas metropolitanas junto a las dificultades que le acompañan, así como los usos del suelo (IEMP, 2010: 22). Todo esto con el fin de coadyuvar en el desarrollo de un ordenamiento territorial acorde con la generación de crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental, la inclusión de múltiples actores y la articulación institucional, en tanto la planificación y el ordenamiento son cruciales para propiciar o limitar las condiciones de desarrollo y la materialización de los derechos fundamentales (IEMP, 2010: 27).

Como se ve, conforme a lo que se propuso en la Ley 338 de 1997 sobre el otorgamiento de

Herramientas [a los municipios] que contribuyeran al logro del ordenamiento del territorio vinculadas a la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural, la utilización racional y equitativa del suelo, la prevención de riesgos y desastres, la organización de los servicios públicos, la normalización de procesos asociados a la expedición de licencias y la gestión del suelo, así como [...] la puesta en marcha de acciones urbanísticas eficientes (IEMP, 2010: 27).

Se encontró que estos propósitos aún no se han conseguido, tras más de una década de implementación. Igualmente, se hacía evidente que estas contrariedades guardaban relación con los procesos de formulación, adopción, ejecución, seguimiento y evaluación de los POT (IEMP, 2010: 28), lo que simultáneamente señaló la necesidad de conocer cuáles eran las causas de estas falencias, así como de percatarse acerca de las realidades de los diferentes actores que interferían en dichos procesos (IEMP, 2010: 27).

Manifestados estos intereses, la investigación realizada por el IEMP buscó además de “facilitar un espacio de diálogo y reflexión en torno a la problemática de la aplicación de la Ley 338” para sus actores, la identificación de las causales de sus inconvenientes mediante la observación minuciosa de las particularidades de cada municipio¹² y de las problemáticas comunes a nivel regional (2010: 28).

Así las cosas el objetivo de la investigación fue aportar al mejoramiento de la gestión pública en los aspectos relacionados con la implementación de la Ley 388 de 1997, a través de la identificación de dimensiones críticas en la aplicación de la norma y de necesidades de formación y ca-

12 La investigación examinó en total 119 municipios, de los cuales 33 pertenecían a la zona centro (Cundinamarca, Tolima y Boyacá); 20 a la zona oriente y nororiente (Amazonas, Casanare, Guaviare, Meta, Santander, Norte de Santander y Arauca); 20 a la zona norte (Cesar, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena, Sucre y La Guajira); 17 de la zona suroccidente (Cauca, Nariño y Valle del cauca); 11 a la zona sur (Cauquetá, Huila, Putumayo y Tolima); 7 al Eje Cafetero (Caldas, Quindío y Risaralda) y 11 al Valle de Aburrá en Antioquia. Ver Tabla 3. Municipios seleccionados por región en la investigación (IEMP, 2010: 42-43).

pacitación de representantes de las entidades del Estado, organismos de control y miembros de la sociedad civil vinculados (IEMP, 2010: 32).

Sin entrar en muchos detalles respecto a la realización de la investigación, esta fue de carácter cualitativo, de tipo exploratorio y descriptivo. Si bien la investigación no busco identificar relaciones de tipo causal explicativo, (IEMP, 2010: 34), sino indagar sobre la percepción y experiencia de quienes interferían y participaban en la elaboración y ejecución de los POT, los resultados arrojaron datos de carácter explicativo.

En cuanto a las fuentes y herramientas de recolección de información utilizadas, se recurrió a la realización de talleres de sensibilización¹³ y de un conversatorio a nivel nacional, a la aplicación de encuestas y a la realización de una matriz de análisis por municipio o por entidad.

La recolección de información ahondó sobre aspectos como las necesidades de capacitación relacionadas con los procesos de revisión y ajustes del POT; aunque también se centró, en términos generales, en temas como la normatividad, las metodologías y la participación de los actores, a la par que se cuestionaron los conocimientos frente a los sistemas de información geográfica, los riesgos, las amenazas y la utilización del suelo.

13 En los talleres se trabajó "la identificación de problemas, causas y posibles soluciones, a partir de una matriz con temas de análisis sobre ambiente, clasificación y usos del suelo, normas urbanísticas, zonas de riesgo, espacio público, servicios públicos, movilidad, licencias, planes parciales, megaproyectos, unidades de actuación, plusvalía, participación y expediente municipal". (IEMP, 2010: 56).

Por otro lado, en lo correspondiente a los aspectos críticos¹⁴, vislumbrados por los encuestados, sobre el proceso de revisión de los POT se evaluaron variables como ausencia al seguimiento y evaluación, carencia de capacidades técnicas y metodológicas, bajas capacidades institucionales, desconocimiento de las normas, conflictos en la clasificación y uso del suelo, y falta de recursos financieros, entre otros.

Tabla 1. Categorización de los aspectos críticos en la investigación IEMP 2010

Variable creada	Respuestas relacionadas del encuestado
Ausencia de evaluación y seguimiento a la ejecución.	Conflicto en áreas de revisión y ajustes, cumplimiento programas de ejecución, seguimiento, evaluación, falta de seguimiento, implementación de planes parciales, verificación.
Ausencia de metodologías.	Definición de procesos, procedimiento paso a paso para la revisión.
Ausencia y/o deficiencia de estudios técnicos.	Calidad PBOT, capacidad técnica, dinámicas urbanas, UPR-3600, estudios técnicos, cartografía primaria.
Baja capacidad institucional.	Avance tecnológico, capacidad institucional, capacidad técnica, procedimiento y oportunidad, gestión.
Baja implementación del expediente municipal.	Documentación e información, expediente municipal, falta de información.
Conflictos en la clasificación y usos de suelo.	Altas resguardadas, conflictos de expansión urbana, relleno sanitario, suelos de protección, expansión urbana, zonas de riesgos.
Desarticulación interinstitucional.	Aprobación técnica, coordinación interinstitucional.
Desconocimiento de las normas.	Desconocimiento de la norma, desconocimiento de la ley, procesos de ordenamiento, poca claridad en plusvalías.
Falta de información para la participación.	CTP, presidentes de las juntas y asociación, socialización.
Falta de meritocracia.	Carrera administrativa, deficiencia en el personal, falta de profesionalismo.
Falta de acompañamiento.	En cada proceso organizativo de trabajo de manera conjunta para que haya mayor confianza en los procesos
Falta de recursos financieros.	Capacidad financiera, presupuesto, restricción de recursos a nivel municipal.
Falta de voluntad política.	Voluntad política.
Incumplimiento de los procesos de concertación.	
Problemas de interpretación de la norma.	Inconsistencias en las normas.

Fuente: elaboró Lúbar Andrés Chaparro. Informe de investigación Diagnóstico, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial. Pág. 55.

Los resultados estadísticos que arrojó la investigación se enfocaron, tal y como advirtió su objetivo principal, en la observación de las necesidades de capacitación, por un lado; y por otro, en el reconocimiento de los aspectos críticos identificados en la elaboración e implementación de los POT.

14 Ver Tabla 1. Categorización de los aspectos críticos.

El primero de estos objetivos se concentró en el análisis y discernimiento de variables como la profesión de los encuestados por nivel de gestión, zona y tipo de POT; sus cargos por tipo de POT, gobernaciones y CAR; su tiempo de vinculación y su experiencia en temas de ordenamiento territorial. En cuanto a la segunda parte, el estudio buscó conocer y evaluar la utilización de la Ley 338 de 1997 a partir de la percepción y experiencia de los participantes, mediante la examinación de los aspectos críticos determinados por zona, por nivel de gestión, tipo de POT, gobernación y CAR.

Para indagar sobre las causales de las dificultades en la inclusión de una adecuada gestión del riesgo de

desastres dentro de los POT, así como de las falencias en el empleo del mismo, este trabajo se basó en la apreciación de los aspectos críticos relacionados con su ajuste y revisión.

No en vano, se encontró que las situaciones críticas que incidían en una ejecución deficiente –relacionadas con el tipo de zona– de los POT estaban asociadas con conflictos en la clasificación y usos del suelo, la ausencia o deficiencia en estudios técnicos y el desconocimiento de la normatividad. Ciertamente, puede verse que el problema de la clasificación en el uso es más recurrente en los municipios, mientras que el desconocimiento de la norma es el aspecto más

crítico en los departamentos, tal y como lo muestra la Tabla 2, mientras que en comparación con la Tabla 3, ligada a los aspectos críticos identificados por zona, se hallan resultados similares.

En materia de los aspectos críticos evaluados por tipo de POT del municipio y gobernación y CAR, se vio que como expone en la Tabla 4 y de acuerdo con los resultados anteriores que la clasificación y usos del suelo, la ausencia o deficiencia en estudios técnicos y el desconocimiento de la normatividad, continúan siendo los aspectos más críticos, aunque también se evidencia la ausencia de seguimiento y evaluación a los POT, las bajas capacidades institucionales y la falta de recursos financieros

Tabla 2. Aspectos críticos por nivel de gestión

Aspectos críticos	Departamental			Regional			Metropolitano			Municipal			Total tema		
	valor	Distribución nivel de gestión (horizontal)	Participación temática (vertical)	valor	Distribución nivel de gestión (horizontal)	Participación temática (vertical)	valor	Distribución nivel de gestión (horizontal)	Participación temática (vertical)	valor	Distribución nivel de gestión (horizontal)	Participación temática (vertical)	valor	Distribución nivel de gestión (horizontal)	Participación temática (vertical)
Conflictos en la clasificación y usos del suelo	1	5%	9%		0%	0%	15	75%	13%	4	20%	17%	20	100%	13%
Ausencia y/o deficiencia en los estudios técnicos	1	9%	9%		0%	0%	10	91%	9%		0%	0%	11	100%	7%
Desconocimiento de normas	3	27%	27%		0%	0%	5	45%	4%	3	27%	13%	11	100%	7%
Ausencia de evaluación y seguimiento a la ejecución		0%	0%		0%	0%	8	80%	7%	2	20%	8%	10	100%	7%
Baja capacidad institucional	1	11%	9%		0%	0%	8	89%	7%		0%	0%	9	100%	6%
Otro		0%	0%		0%	0%	5	63%	4%	3	38%	13%	8	100%	5%
Falta de Meritocracia	1	17%	9%		0%	0%	1	17%	1%	4	67%	17%	6	100%	4%
Baja implementación de expediente municipal	1	20%	9%		0%	0%	3	60%	3%	1	20%	4%	5	100%	3%
Desarticulación interinstitucional		0%	0%		0%	0%	4	100%	4%		0%	0%	4	100%	3%
Falta de recursos financieros	1	25%	9%		0%	0%	2	50%	2%		0%	0%	4	100%	3%
Incumplimiento de los procesos de concertación		0%	0%		0%	0%	3	75%	3%	1	25%	4%	4	100%	3%
Falta de información para la participación		0%	0%		0%	0%	3	100%	3%		0%	0%	3	100%	2%
Falta de voluntad política		0%	0%		0%	0%	2	67%	2%	1	33%	4%	3	100%	2%
Ausencia de metodologías		0%	0%		0%	0%	2	0%	2%		0%	0%	2	100%	1%
Particularismo		0%	0%		0%	0%	1	50%	1%	1	50%	4%	2	100%	1%
Plagio		0%	0%		0%	0%	1	100%	1%		0%	0%	1	100%	1%
Problemas de interpretación normativa		0%	0%		0%	0%	1	100%	1%		0%	0%	1	100%	1%
No responde	2	4%	18%	1	2%	100%	39	80%	35%	4	8%	17%	49	100%	32%
Total nivel de gestión	11	7%	100%	1	1%	100%	113	74%	100%	24	16%	100%	153	100%	100%

Fuente: Informe de investigación Diagnóstico, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial. Pág. 77.

Tabla 3. Aspectos críticos identificados por zona

Aspectos críticos	CENTRO			EJE CAFETERO			NORIENTE			NORTE			SUROCCIDENTE			VALLE DE ABURRA			TOTAL		
	valor	Distribución de gestión (horizontal)	Participación temática (vertical)	valor	Distribución de gestión (horizontal)	Participación temática (vertical)	valor	Distribución de gestión (horizontal)	Participación temática (vertical)	valor	Distribución de gestión (horizontal)	Participación temática (vertical)	valor	Distribución de gestión (horizontal)	Participación temática (vertical)	valor	Distribución de gestión (horizontal)	Participación temática (vertical)	valor	Distribución de gestión (horizontal)	Participación temática (vertical)
Conflictos en la clasificación y usos del suelo	10	50%	26%		0%	0%	4	20%	10%	3	15%	20%	2	10%	7%	1	5%	6%	20	100%	13,10%
Ausencia y/o deficiencia en los estudios técnicos	3	27%	8%		0%	0%	5	45%	13%	1	9%	7%	2	18%	7%		0%	0%	11	100%	7,20%
Desconocimiento de normas	3	27%	8%		0%	0%	3	27%	8%	1	9%	7%	2	18%	7%	2	18%	12%	11	100%	7,20%
Ausencia de evaluación y seguimiento a la ejecución	3	30%	8%		0%	0%	1	10%	3%	2	20%	13%	2	20%	7%	2	20%	12%	10	100%	6,50%
Baja capacidad institucional	1	11%	3%	3	33%	18%	4	44%	10%		0%	0%	1	11%	4%		0%	0%	9	100%	5,90%
Otro	3	38%	8%		0%	0%	2	25%	5%	1	13%	7%	2	25%	7%		0%	0%	8	100%	5,20%
Falta de Meritocracia	1	17%	3%		0%	0%	2	33%	5%	1	17%	7%	1	17%	4%		17%	6%	6	100%	3,90%
Baja implementación de expediente municipal	4	80%	11%		0%	0%		0%	0%		0%	13%	1	20%	4%		0%	0%	5	100%	3,30%
Desarticulación interinstitucional	1	25%	3%	1	25%	6%		0%	0%		0%	0%	2	50%	7%		0%	0%	4	100%	2,60%
Falta de recursos financieros		0%	0%	2	50%	12%	1	25%	3%	1	25%	7%		0%	0%		0%	0%	4	100%	2,60%
Incumplimiento de los procesos de concertación	1	25%	3%		0%	0%		0%	0%		0%	0%	2	50%	7%	1	25%	6%	4	100%	2,60%
Falta de información para la participación	1	33%	3%	1	0%	0%		0%	0%		0%	0%		0%	0%	2	67%	12%	3	100%	2,00%
Falta de voluntad política	1	33%	3%		33%	6%		0%	0%		0%	0%	1	33%	4%		0%	0%	3	100%	2,00%
Ausencia de metodologías		0%	0%		0%	0%		0%	0%		0%	0%	2	100%	7%		0%	0%	2	100%	1,30%
Particularismo	1	50%	3%	1	50%	6%		0%	0%		0%	0%		0%	0%		0%	0%	2	100%	1,30%
Plagio		0%	0%		0%	0%		0%	0%		0%	0%	1	100%	4%		0%	0%	1	100%	0,70%
Problemas de interpretación normativa		0%	0%	1	0%	0%		100%	3%		0%	0%		0%	0%		0%	0%	1	100%	0,70%
No responde	5	10%	13%	9	18%	53%	16	33%	41%	5	10%	33%	6	12%	22%	8	16%	47%	49	100%	32,00%
Total nivel de gestión	38	25%	100%	17	11%	100%	39	25%	100%	15	10%	100%	27	18%	100%	17	11%	100%	53	100%	100%

Fuente: Informe de investigación Diagnóstico, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial. Pág. 77.

Tabla 4. Aspectos críticos por nivel de tipo de POT del municipio y gobernación y CAR

Aspectos críticos	EOT		PBOT		POT		GOBERNACIONES Y CAR			TOTAL GENERAL					
	valor	Distribución tipo POT (horizontal)	Participación temática (vertical)	valor	Distribución tipo POT (horizontal)	Participación temática (vertical)	valor	Distribución tipo POT (horizontal)	Participación temática (vertical)	valor	Distribución tipo POT (horizontal)	Participación temática (vertical)			
conflictos en la clasificación y usos del suelo	3	15%	17%	5	25%	15%	7	35%	10%	5	25%	14%	20	100%	13%
ausencia y/o deficiencia en estudios técnicos		0%	0%	2	18%	6%	8	73%	12%	1	9%	3%	11	100%	7%
Desconocimiento de normas	3	27%	17%	1	9%	3%	2	18%	3%	5	45%	14%	11	100%	7%
Ausencia de evaluación y seguimiento a la ejecución		0%	0%	3	30%	9%	5	50%	7%	2	20%	6%	10	100%	7%
Baja capacidad institucional	1	11%	6%	4	44%	12%	3	33%	4%	1	11%	3%	9	100%	6%
otro		0%	0%		0%	0%	5	63%	7%	3	38%	9%	8	100%	5%
falta de meritocracia		0%	0%		0%	0%	2	33%	3%	4	67%	11%	6	100%	4%
Baja implementación del expediente municipal	1	20%	6%		0%	0%	2	40%	3%	2	40%	6%	5	100%	3%
Desarticulación interinstitucional		0%	0%	1	25%	3%	2	50%	3%	1	25%	3%	4	100%	3%
Falta de Recursos financieros		0%	0%	1	25%	3%	2	50%	3%	1	25%	3%	4	100%	3%
Incumplimiento de los procesos de concertación		0%	0%	1	25%	3%	3	75%	4%		0%	0%	4	100%	3%
Falta de información para la participación		0%	0%	2	67%	6%	1	33%	1%		0%	0%	3	100%	2%
Falta de voluntad política		0%	0%		0%	0%	2	67%	3%	1	33%	3%	3	100%	2%
Ausencia de metodologías		0%	0%		0%	0%	2	100%	3%		0%	0%	2	100%	1%
Particularismo		0%	0%		0%	0%	1	50%	1%	1	50%	3%	2	100%	1%
Plagio		0%	0%		0%	0%	1	100%	1%		0%	0%	1	100%	1%
Problemas de interpretación normativa		0%	0%		0%	0%	1	100%	1%		0%	0%	1	100%	1%
No responde	10	20%	56%	13	27%	36%	18	37%	27%	8	16%	23%	49	100%	32%
Total Municipios POT	18	12%	100%	33	22%	100%	67	44%	100%	35	23%	100%	153	100%	100%

Fuente: Informe de investigación Diagnóstico, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial. Pág. 78.

Pasando a la dimensión de la participación que se supone “debe garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación”¹⁵, como lo ordena la Ley 338 de 1997, se encuentra que la falta de participación de los diferentes actores, (sobre todo en la comunidad),

como lo muestra la Tabla 5 reside en las prácticas culturales ligadas a la ausencia de participación. Esto afecta de manera negativa tanto el conocimiento de la normatividad, como la misma participación de la comunidad.

15 Ver artículo 24 Ley 338 de 1997.

Tabla 5. Problemas y causas de la dimensión participación asociados al diseño y ejecución del POT

CAUSAS			Consulta	
			Valor	Participación de la causa en el problema
Niveles de Gestión	Talento humano		1	8%
	Técnicos		1	8%
Cultura	Ausencia		6	50%
	Practicas		1	8%
Condiciones Políticas	Prevalencia		1	8%
	Voluntad		1	8%
Interinstitucional	Desarticulación		1	8%
Total			12	100%

Fuente: Informe de investigación Diagnóstico, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial. Pág. 106

Finalmente, queda por mencionar que dentro de las alternativas de solución propuestas por los encuestados ante las dificultades expuestas con anterioridad, como se evidencia en la Tabla 6, se reconoce la necesidad de realizar talleres

de capacitación, modificaciones y restructuración en la normatividad y mejorar la articulación interinstitucional.

Tabla 6. Alternativas de solución por tipo de POT del municipio

Alternativa de solución	EOT			PBOT			POT			GOBERNACIONES Y CAR			TOTAL GENERAL		
	valor	Distribución tipo POT (horizontal)	Participación temática (vertical)	valor	Distribución tipo POT (horizontal)	Participación temática (vertical)	valor	Distribución tipo POT (horizontal)	Participación temática (vertical)	valor	Distribución tipo POT (horizontal)	Participación temática (vertical)	valor	Distribución tipo POT (horizontal)	Participación temática (vertical)
Capacitación - Seminarios	2	10%	11%	3	15%	9%	6	30%	9%	9	45%	26%	20	100%	13%
Articulación interinstitucional		0%	0%	2	22%	6%	4	44%	6%	3	33%	9%	9	100%	6%
Reestructuración		0%	0%	3	33%	9%	5	56%	7%	1	11%	3%	9	100%	6%
Normatividad	2	25%	11%	2	25%	6%	3	38%	4%	1	13%	3%	8	100%	5%
Realizar estudios técnicos que orienten revisiones		0%	0%		0%	0%	5	100%	7%		0%	0%	5	100%	3%
Clasificar e implementar el expediente		0%	0%	2	67%	6%	1	33%	1%		0%	0%	3	100%	2%
Gestión de recursos para realización de Estudios técnicos		0%	0%	1	33%	3%	1	33%	1%	1	33%	3%	3	100%	2%
Mayor vigilancia institucional		0%	0%		0%	0%	1	33%	1%	2	67%	6%	3	100%	2%
General metodologías para seguimiento y evaluación a la ejecución		0%	0%		0%	0%	2	100%	3%		0%	0%	2	100%	1%
Procesos de planeación participativos		0%	0%		0%	0%	1	50%	1%	1	50%	3%	2	100%	1%
dar cumplimiento a los mecanismos de concertación	1	100%	6%		0%	0%	2	100%	3%		0%	0%	2	100%	1%
Garantizar que las revisiones sean realizadas por equipos técnicos interdisciplinarios y de manera participativa		0%	0%		0%	0%		0%	0%	1	100%	3%	1	100%	1%
normatividad		0%	0%		0%	0%	1	100%	1%	1	100%	3%	1	100%	1%
participación		0%	0%		0%	0%	1	100%	1%		0%	0%	1	100%	1%
revisiones	1	100%	6%		0%	0%		0%	0%		0%	0%	1	100%	1%
términos de referencia para la contratación de revisiones		0%	0%		0%	0%	1	100%	1%		0%	0%	1	100%	1%
No responde	12	15%	67%	20	25%	61%	34	42%	51%	15	19%	43%	81	100%	53%
Total	18	12%	100%	33	22%	100%	67	44%	100%	35	23%	100%	153	100%	100%

Fuente: Informe de investigación Diagnóstico, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial. Pág. 122.

Conclusión

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, es evidente que en Colombia aún no se ha dado una apropiada inclusión de la gestión del riesgo de desastres dentro de la planificación y el ordenamiento territorial deviniendo ello, en el incremento de la vulnerabilidad, y consecuentemente, del riesgo y de la exposición a amenazas en algunas zonas del país.

Asimismo, como se ha resaltado, si bien ha empezado a adoptarse una visión de carácter prospectivo en la gestión del riesgo —que ahora apunta hacia la prevención y mitigación de desastres y no solo hacia la capacidad de respuesta y de recuperación—, es cierto que la mayoría de la reglamentación correspondiente a estos temas se ha constituido generalmente tras la ocurrencia de desastres, poniéndose en cuestionamiento, una y otra vez, las capacidades institucionales y sus modos de operación.

Alrededor de estas contrariedades, tal y como se percibió en los resultados de la investigación realizada por el IEMP en el 2010 anterior a la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT en 2011, se encontró que ciertamente, lo que se requería era una reestructuración en la reglamentación dirigida a fortalecer los vínculos y la coordinación institucional, tan fundamental para un adecuado ejercicio de los POT. A estas necesidades se añaden también requerimientos de capacitación destinados a aportar mayores conocimientos técnicos frente a temas como la utilización de los suelos, así como el reconocimiento de los escenarios de riesgo, no

solamente sobre quienes recae la responsabilidad, sino en la comunidad en general.

Por otro lado, pese a que es innegable la inclusión de la gestión del riesgo de desastres en la política pública de ordenamiento territorial, su implementación ha sido más bien limitada, lo que ha obedecido en gran parte, a la existencia de una organización territorial débil, producto de una formulación sujeta a debates en lo concerniente a las competencias, responsabilidades y organización de los diferentes niveles territoriales y administrativos.

Aunque en la LOOT se definen principios y lineamientos generales sobre cómo debe ser la distribución en los diferentes niveles territoriales, “no se establece propiamente una asignación de competencias de forma específica en cada nivel del gobierno” (Instituto de Ciencia Política, 2011: 3). El problema entonces reside en que mientras las responsabilidades y competencias no se establezcan de manera clara y concisa dentro de la legislación, será difícil que se dé una adecuada organización del territorio y gestión del riesgo de desastres, a la par que se obstaculiza la consecución del desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Baena, Carlos Alberto (2011). Retos de Colombia frente a la gestión del riesgo. Revista del Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional, Sede Medellín. Julio-diciembre, 91-108. Consulta realizada en octubre de 2013. Disponible en la página web: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/download/32368/32382>
- Campos, Ana G; Holm-Nielsen, Niels.; Díaz, Carolina G., Rubiano, Diana M.; Costa, Carlos R.; Ramírez, Fernando., y Dickson, Erik. (2012). Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas en Colombia. Banco Mundial, Bogotá, Colombia. Consulta realizada en octubre de 2013. Disponible en la página web: <http://www.sigpad.gov.co/sigpad/archivos/ResumenGESTIONDELRIESGO.pdf>
- Cardona, Omar Darío (2001). La gestión del riesgo como concepto de planificación. En: Omar Darío Cardona, Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos (págs. 173-190). Consulta realizada en octubre de 2013. Disponible en la página web: ipcc-wg2.gov/njlite_download.php?id=6473
- Instituto de Ciencia Política. (Agosto de 2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política // Boletín N° 186 . Consulta realizada en enero de 2014. Disponible en: http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_186.
- Instituto de Estudios del Ministerio Público, IEMP, (2010). Informe final de la investigación: Diagnóstico, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público. Equipo conformado por César Nieto, Lúbar Chaparro, Olga Díaz, Ómar Vivas y que en su componente de capacitación contó con la participación del profesor Mauricio Betancourt.
- Lavell, Allan. (1998). Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición. Consulta realizada en octubre de 2013. Disponible en la página web: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/riesgoapuntes.pdf>
- Martínez, Rubiano, Martha. (2010). Perspectiva territorial de la gestión de riesgos de desastres en Colombia.

- Perspectiva geográfica. Vol. 15, 277-298. Consulta realizada en octubre de 2013. Disponible en la página web: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3737000>
- Massiris, Cabeza Ángel (2005). El concepto de Ordenamiento Territorial. En Ángel Massiris Cabeza, Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial (págs. 15-31). Tunja: Editorial Jotamar Ltda.
 - Massiris, Cabeza, Ángel (1999). Ordenamiento territorial: Experiencias internacionales y desarrollo conceptuales y legales realizados en Colombia. Biblioteca Luis Ángel Arango, *Perspectiva Geográfica*, No. 4, segundo semestre de 1999., Colombia. Consulta realizada en octubre de 2013. Disponible en la página web: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/1.htm>
 - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2005). Guía metodológica: Incorporación de la Prevención y Reducción de Riesgos en los Procesos de Ordenamiento Territorial. Bogotá, Colombia.
 - Ministerio del Interior y de Justicia. (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Bogotá.
 - Narváez, Lizardo; Lavell, Allan; & Pérez, O. Gustavo. (2009). La gestión del riesgo de desastres. Un enfoque basado en procesos. Lima, Perú. Consulta realizada en octubre de 2013. Disponible en la página web: http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/PROCESOS_ok.pdf
 - Rebotier, J., López, P.J., & Pigeon, P. (2013). Las paradojas de la resiliencia: Miradas cruzadas entre Colombia y Francia. *Territorios*. 28. 127-145. Consulta realizada en octubre de 2013. Disponible en la página web: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00854669/>
 - Secretaría Distrital de Planeación (2011). Guía para la Formulación, Ejecución, Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo Distritales y Locales. Consulta realizada en enero de 2014. Consulta realizada en: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/Historico-Noticias/GuiaPlanesDesarrollo/Guia_formulacion_PDD_PDL.pdf
 - Vallejo, C., María A. (2009). La gestión del riesgo en Colombia como herramienta de intervención pública (1982-2008). Quito, Ecuador. Consulta realizada en octubre de 2013. Disponible en la página web: <http://flacsoandes.org/dspace/handle/10469/1999#.UnlSaXCmjng>
 - Vargas, R., Diana M.: & Ramírez, C. Fernando. (2009). Incorporando la gestión del riesgo de desastres en la planificación y gestión territorial. Lima, Perú. Consulta realizada en octubre de 2013. Disponible en la página web: <http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/GUIA+OT+web.pdf>

INVESTIGACIÓN

Claves

POTENCIAL SOCIAL Y POLÍTICO, GESTIÓN DEL DESARROLLO, PLANEACIÓN, VIVIENDA, PUI-NOR.

Resumen

Este artículo se deriva de la investigación "Programa Urbano Integral de la Nororiental (PUI-NOR). Experiencia de construcción de ciudad desde la planeación, la gestión del desarrollo y la vivienda"¹⁵, realizada bajo la modalidad investigativa del estado del arte, con el objetivo principal de develar el potencial social y político de dicha experiencia en la ciudad de Medellín, durante el período 2004-2011, identificando aprendizajes, limitaciones y potencialidades aplicables a procesos de construcción de ciudad.

Mots clés

POTENTIEL SOCIAL ET POLITIQUE, GESTION DU DÉVELOPPEMENT, PLANIFICATION, LOGEMENT, PUI-NOR.

Résumé

Cet article est fruit de la recherche "Programme urbain intégral Nord-Est (PUI-NOR). Expérience dans la construction de la ville, à partir de la planification, de la gestion du développement et du logement". La recherche a été faite sous la modalité d'état de l'art, avec le objectif principal de révéler le potentiel social et politique de cette expérience dans la ville de Medellín, pendant les ans 2004-2011, avec l'intention de identifier les apprentissage, les points forts et les points faibles qui s'appliquent aux processus de construction de ville.

Experiencia PUI-NOR¹⁶ de Medellín: Potencial sociopolítico y aporte a la construcción de ciudad

Recepción: 2 de septiembre de 2013. Aceptación: 1 de noviembre de 2013

AUTORES: JUAN DAVID PELÁEZ MUÑOZ¹⁷
 DIANA PATRICIA GONZÁLEZ AVENDAÑO¹⁸
 JHON EDINSON GARCÉS URREGO¹⁹

La investigación fue de carácter cualitativo, orientada bajo la modalidad de Estado del Arte, mediante la metodología de estudio de caso. Adicionalmente, adoptó como referente conceptual guía del tratamiento y análisis de la información para alcanzar el objetivo propuesto, el desarrollo como construcción sociocultural, la gestión entendida de forma integral, la planeación como proceso social, político, contextualizado y territorializado, y finalmente la categoría de vivienda en clave de hábitat, al entenderla como entramado de relaciones sociales y parte de un sistema más amplio, siendo considerada como la materialización del desarrollo, en tanto fruto de la gestión de lo planeado.

¹⁶ Programa Urbano Integral de la Nororiental.

¹⁷ JUAN DAVID PELÁEZ MUÑOZ. Correo electrónico jpelaezmunoz@gmail.com, Trabajador Social en formación, Universidad de Antioquia. Vinculado al Semillero de Investigación del Grupo Medio Ambiente y Sociedad-SIGMAS. Investigador principal en la investigación "Programa Urbano Integral de la Nororiental (PUI-NOR). Experiencia de construcción de ciudad desde la planeación, la gestión del desarrollo y la vivienda". Joven investigador UdeA 2012-2013.

¹⁸ DIANA PATRICIA GONZÁLEZ AVENDAÑO. Correo electrónico dianagonzalez2931@gmail.com, Trabajadora Social en formación, Universidad de Antioquia. Vinculada al Semillero de Investigación del Grupo Medio Ambiente y Sociedad-SIGMAS. Colinvestigadora en la investigación "Programa Urbano Integral de la Nororiental (PUI-NOR). Experiencia de construcción de ciudad desde la planeación, la gestión del desarrollo y la vivienda". Joven Investigadora UdeA 2013-2014.

¹⁹ JHON EDINSON GARCÉS URREGO. Correo electrónico jegarces80@gmail.com, Trabajador Social en formación, Universidad de Antioquia. Vinculado al Semillero de Investigación del Grupo Medio Ambiente y Sociedad-SIGMAS. Colinvestigador en la investigación "Programa Urbano Integral de la Nororiental (PUI-NOR). Experiencia de construcción de ciudad desde la planeación, la gestión del desarrollo y la vivienda".

²⁰ Investigación vinculada al macroproyecto "Medellín, una ciudad construida a varias manos. La participación en programas urbanos, 1970-2010", ejecutada entre 2012-2013 por el grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad-MASO, línea de Planeación Ciudadanía y Territorio y, el grupo de investigación en Intervención Social-GIIS de la Universidad de Antioquia. La investigación sobre el PUI-NOR fue liderada por 9 estudiantes de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia; asesorada por los profesores Alberto León Gutiérrez Tamayo y Liliana María Sánchez Mazo. Financiada por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI) de la UdeA, como trabajo de grado para optar al título profesional de Trabajador Social y, apoyada por la estrategia de sostenibilidad-UdeA del grupo MASO, 2013-2015.

De esta manera la metodología implementada permitió documentar el contexto, el concepto y el componente operativo de las categorías anteriormente mencionadas, configurando las potencialidades sociales y políticas de la experiencia PUI-NOR.

A partir de 2004, en Medellín-Colombia, se diseñan e implementan los Programas Urbanos Integrales (PUI), como alternativa a las formas tradicionales de intervención urbana. El PUI-NOR como experiencia inicial realizada en la zona nororiental de Medellín, departamento de Antioquia, integró un enfoque de urbanismo social, con metodologías participativas, ligadas a las diversas intervenciones que lo caracterizaron como una experiencia vinculante de aspectos físicos, institucionales y sociales. Esta investigación, centró su atención en la gestión del desarrollo, la planeación, la vivienda y su incidencia en el desarrollo, como componentes estructurantes de la transformación material, social y cultural, promovida en esta zona de la ciudad.

Las evidencias y los soportes provenientes de las fuentes de información consultadas, permitieron develar que el proceso de gestión del desarrollo en el PUI-NOR, se activó como fuerza articuladora, dinamizadora y movilizadora de actores y recursos convencionales, que hacen alusión a recursos materiales y económicos (Múnera, 2007), y no convencionales, referidos a participación, creatividad y reflexividad (EDU, 2005). Estos protagonizaron y promovieron procesos de planeación participativa, orientando acciones pertinentes en la transformación material de la zona intervenida.

Además, se impulsaron nuevas dinámicas sociales y culturales, posibilitando nuevos usos, significados y apropiaciones que pueden ser observados en la intervención integral llevada a cabo en vivienda. Esta se constituyó en la evidencia y soporte para inferir la presencia de procesos sociales, económicos, políticos, ambientales y culturales, dirigidos a construir de manera intencionada y focalizada una ciudad incluyente, más participativa y democrática desde la vincu-

lación de diversos actores: sociales, cívicos, comunitarios, empresariales, no gubernamentales, académicos y gubernamentales.

La lectura de la experiencia PUI-NOR, se hace a la luz de un referente conceptual que permitió la interpretación de la información, convirtiéndose en un horizonte de sentido; orientador de procesos de construcción de ciudad en forma colectiva, al tener presente el papel del ser humano como aquel que dota de sentido y direcciona sus propios procesos de desarrollo. Posteriormente se propicia un acercamiento a los antecedentes de la experiencia, permitiendo un reconocimiento del contexto y necesidades de inclusión y reivindicación social, a las cuales respondió la intervención del PUI-NOR. Para finalizar con los elementos centrales en materia de gestión del desarrollo, planeación y vivienda, de los cuales se deriva el potencial social y político como aporte a la construcción de ciudad.

Una mirada contemporánea de la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda

Nociones centrales como desarrollo, gestión, planeación y vivienda, fueron conceptualizadas a la luz de consideraciones contemporáneas y resignificadas. Desarrollo: construcción sociocultural múltiple, histórica y territorialmente contextualizada (Múnera, 2007). Planeación para el desarrollo del territorio: proceso social, político, temporal y estratégico (Gutiérrez y Sánchez, 2009). Gestión: fuerza movilizadora de recursos convencionales y no convencionales (Sánchez, et al; 2011); y la vivienda entendida en clave de hábitat como elemento vital que contribuye a la realización del habitar humano (Echeverría, 2011).

En este sentido, el **desarrollo** economicista ha sido una perspectiva hegemónica, ubicando el crecimiento económico como fuente de desarrollo, hasta el punto de ser asumido como única forma de vida (Múnera, 2007). Ante ello se propone una alternativa al desarrollo como construcción sociocultural desde cuatro dimensiones relacionadas de forma sistémica, sinérgica y emergente. Desde la dimensión individual resalta la connotación subjetiva del ser humano;

desde la dimensión sociopolítica hace referencia a sujetos colectivos con diferencias socioculturales; desde la dimensión económica plantea formas alternativas de consumo e intercambio; y desde la dimensión temporoespacial indica el tiempo y el espacio como elementos vitales en el proceso de desarrollo (Múnera, Sánchez y López, 2012).

La **gestión** tradicionalmente no ha escapado de las lógicas del desarrollo convencional, en tanto se ha asociado al acto de administrar el funcionamiento de un sistema organizacional, regido por principios económicos de costo-beneficio e inversión y rentabilidad (Gutiérrez y Sánchez, 2009). Con el propósito de trascender esta mirada técnica, Villa y Lamas, citados por Huergo (2003), se refieren a la gestión como acción integral, asociada a un proceso de organización en el que se coordinan diferentes esfuerzos para avanzar, de manera eficaz, participativa y democrática hacia objetivos concretos.

Es así como el desarrollo no convencional y, al tiempo, la planeación para el desarrollo, requieren de una fuerza motriz que les posibilite trascender de la reflexión a la acción transformadora de la realidad como un propósito práctico, consciente e intencionado, el cual solo es posible mediante la gestión (Gutiérrez y Sánchez 2009), orientada por procesos de planeación.

Las acepciones de la **planeación** han estado ligadas a la orientación predominante de desarrollo; entendiéndola como ejercicio técnico, centralizado en la administración de recursos en respuesta a problemáticas específicas (Gómez y Vélez,

2011). Ello conlleva a comprenderla desde una perspectiva renovada, reconociéndola como proceso sistémico, dispuesto por momentos sucesivos interconectados, dejando ver su carácter como proceso social, político, temporal y estratégico (Gutiérrez y Sánchez, 2009).

De esta forma, la planeación renovada se convierte en brújula en la construcción del desarrollo sociocultural, en tanto establece de forma coherente con sus planteamientos, el camino a seguir, forjando la construcción de sentidos colectivos (Gutiérrez y Sánchez, 2009). Tanto el desarrollo como construcción sociocultural, la gestión como forma integral y la planeación como opción del desarrollo del territorio, proyectan la vivienda como asunto que re-

quiere ser gestionado y planeado, al ser un elemento fundamental constitutivo de desarrollo.

La vivienda también ha estado influenciada por perspectivas economicistas asociadas al concepto de vivendismo, indicando un bien material, reflejo de las exigencias de los procesos de industrialización (Echeverría, 2004). Con la intención de trascender este paradigma, se ha entendido la vivienda desde el desarrollo sociocultural en clave de hábitat como elemento vital que contribuye a la realización del habitar humano, permitiendo la promoción social, cultural, histórica, económica, simbólica e identitaria (Echeverría, 2011). De tal manera, el hábitat y las formas de habitar humano se construyen, de-construyen y re-construyen permanentemente.

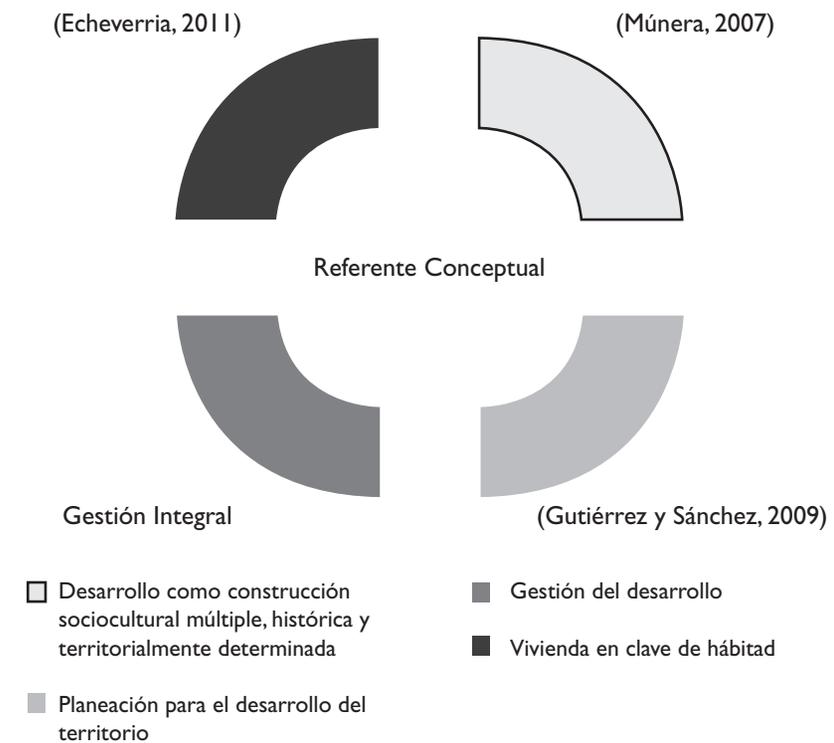


Diagrama del Referente Conceptual de la Investigación (Elaboración propia)

En esta medida, el desarrollo como construcción sociocultural es transversal en la construcción de ciudad, por ello requiere ser gestionado, movilizado y orientado por procesos de planeación. Una forma de materializarlo, es a través de programas de vivienda en clave de hábitat, lo cual aporta a la constitución de territorios incluyentes. Tales perspectivas trascienden y problematizan las formas técnicas e instrumentales en que han operado estos conceptos históricamente desde la tradición economicista, configurando elementos alternativos para el análisis del PUI-NOR.

Experiencia PUI-NOR

El recorrido conceptual anteriormente mencionado, centra la atención en el PUI-NOR, cuyas características particulares fueron desarrolladas teniendo en cuenta experiencias anteriores que propiciaron la construcción de la ciudad de Medellín, y permitieron visualizar

alternativas a la solución de problemáticas en asentamientos urbanos, posibilitando generar intervenciones destacadas al tener presente el componente físico y social en su construcción.

Así, los Programas Urbanos Integrales (PUI) son una propuesta de gobierno, que intervino zonas vulnerables con problemáticas asociadas a la urbanización acelerada de la ciudad (DAP y EDU, 2005), buscando pagar la deuda social generada por el Estado, así como la concentración de recursos locales involucrando la empresa privada, las organizaciones sociales, las organizaciones no gubernamentales, el Estado y la academia (alcaldía de Medellín, 2006). En él, se recogieron aciertos, alcances, logros y limitaciones generados por programas anteriores: Moravia (1983-1987), Limonar (1990), Programa de Mejoramiento de Barrios Subnormales-PRIMED (1992-1998), y el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios-PMIB.

La zona nororiental, comunas 1 (Popular) y 2 (Santa Cruz), caracterizadas por tener los índices más bajos de calidad de vida y una historia marcada por el conflicto armado, fue el escenario para la ejecución piloto del PUI, entre los años 2004-2011, recibiendo el nombre de PUI-NOR.

Este fue concebido por la administración municipal como una estrategia de focalización de recursos para la atención de diversos actores. En esta experiencia, sobresale la contribución de los actores involucrados en el proceso y resalta tanto el componente de participación en la metodología implementada, como su ajuste a las particularidades de la zona. La metodología se destacó por tener un componente social, uno interinstitucional y otro físico, que le otorgan el carácter de intervención urbana. Dicha estrategia se centró en la dinamización territorial, enfocada a la transformación urbanística, social, cultural y económica de 15 barrios de las comunas 1 y 2, ubicados al nororiente de Medellín.

Se desarrolló mediante propuestas vinculantes de mejoramiento barrial, resaltando la contribución de los actores involucrados en el proceso, desde el componente de participación en la metodología utilizada, la cual tuvo un esquema único de etapas implementadas de acuerdo con características poblacionales y espaciales: planificación, diseño, gestión, ejecución y animación (alcaldía de Medellín, 2006). En este sentido, retomó la comunicación como componente central, al tiempo que se orientó por el urbanismo social como enfoque que propuso la vin-



Fotografía 1: "Desde la zona Nororiental de Medellín"

culación de temas sociales y culturales con obras físicas bajo un esquema participativo (EDU, 2005).

El componente social, de gestión interinstitucional y físico del PUI-NOR, dejan entrever algunos aportes que realizan a los procesos de construcción de ciudad en razón de la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda; configurando aportes sociales y políticos; generando nuevas dinámicas en el contexto y en la forma como los habitantes se relacionaban con el espacio que habitaban, en el marco de acuerdos sociales y disposiciones normativas que van desde los cuidados ambientales hasta la

legalización de viviendas y predios, configurando potencialidades sociales y políticas.

Aportes sociales y políticos de la experiencia

Evidenciar la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda como componentes que aportan a la construcción de ciudad, es posible a partir de la identificación de su potencial social y político materializado en las diferentes acciones promovidas por el PUI-NOR, y que a su vez, dan un paso significativo en las formas alternativas de intervención del espacio con impacto social.

rio y retomar sus propuestas con miras a una intervención orientada a atender las necesidades reales de la población.

Para el cumplimiento de las metas propuestas, se generó la creación de vínculos y alianzas con entes comunitarios, nacionales y cooperación internacional que permitieron la dinamización de la dimensión económica, paralelo a la creación de mesas de trabajo con entidades públicas, privadas y académicas de la ciudad, dando cuenta de una gestión orientada por un desarrollo integral, participativo, con focalización del gasto público en un territorio específico, bajo la dirección del componente social, físico-urbanístico e institucional, como respuesta a las dinámicas conflictivas instauradas en la zona (Hernández, 2006).

Para que esta gestión tuviera los alcances logrados, se implementó un modelo de gestión interinstitucional e intersectorial, reuniendo el trabajo coordinado de las dependencias municipales y estableciendo mecanismos de continuidad y promoción de la intervención para otras zonas de la ciudad (DAP y EDU, 2005). Sin embargo, se presentaron limitaciones en cuanto a los mecanismos de monitoreo y evaluación que no se hicieron explícitos, restando la posibilidad de hacer correcciones y ajustes en la marcha.

Este modelo de gestión del desarrollo desencadenó procesos de planeación para orientar intervenciones, convirtiéndose en una oportunidad para integrar acciones de participación comunitaria, corresponsabilidad y fortalecimiento institucional (Isaza y Orozco, 2011). Para viabilizar las propuestas de la



Fotografía 2: "Apropiación del territorio"

En el primer componente, se encuentran procesos ligados a una gestión de corte social, que rescató los discursos reivindicativos de la zona y la generación de espacios de apropiación y lucha popular por la defensa del territorio y su inclusión en la ciudad, estos a su vez, orientaron las iniciativas del ente gubernamental (Franco, 2005, re-

tomado por Sánchez, 2012) en pro de mejorar las condiciones de vida de la población. De esta forma se realizaron intervenciones ambientales, de mejora del espacio público, movilidad y equipamientos comunitarios, dando mayor legitimidad al poder estatal, al reconocer, según las fuentes consultadas, la incidencia de los sujetos en su territo-

población, se institucionalizó en 2004 el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PPLPP), Acuerdo municipal No. 43 de 2007, y se reconoció el Plan Alternativo Zonal como referente político y social (Corporación Convivamos, citado en Franco 2005). En esta línea, los discursos reivindicativos de poder popular y la presencia del Estado, convirtieron la planeación en un proceso vinculante, orientado por el fenómeno urbano (alcaldía de Medellín, 2004) y el urbanismo social como respuesta a dicho fenómeno.

En consecuencia y con base en el análisis documental, se puede decir que se valoró la capacidad de la población para planificar su propio desarrollo desde las proyecciones con relación a sus construcciones simbólicas, pero también con base en los aprendizajes y experiencias de apropiación que se consolidaban para ese momento, y que paralelamente se vivían unas condiciones particulares donde se propició un interés colectivo por el fortalecimiento comunitario en pro de un mejoramiento del espacio habitado.

Lo anterior, impulsó la generación de nuevas dinámicas en términos de vivienda, al trascender la construcción física, siendo concebida como centro integrador para desatar acciones en el entorno y proyectos de vida a nivel individual, familiar y comunitario (DAP y EDU, 2005). En consecuencia, se implementaron estrategias de desarrollo urbano de tipo formal que respondieron a las condiciones de ilegalidad e informalidad (EDU y DAP, 2004). Estas intervenciones estuvieron orientadas por una noción de vivienda entendida como “unidad, casa y entorno

que contribuye a la consolidación de los tejidos barriales” (EDU Y DAP, 2004:39). Esta pasa a ser parte constitutiva del hábitat en tanto soporte material que permite la satisfacción de necesidades básicas, moviliza las actividades productivas, expresa materialmente la cultura y es fuente de identidad (concejo de Medellín, 2006).

Las representaciones y el significado que tiene la vivienda para los actores sociales y el valor que se le atribuye desde el actor gubernamental, permitió una articulación en las acciones implementadas desde los actores involucrados, al poner a conversar intereses en espacios de diálogo, teniendo en cuenta las divergencias para lograr acuerdos en torno a las acciones a efectuar en el lugar. Esto a su vez, generó una apropiación del espacio que repercutió en el cuidado a las obras y al medio ambiente por parte de la comunidad, constituyéndose en una opción de vida, desde apuestas individuales y comunes de quienes habitan. No obstante, estas intervenciones provocaron un aumento de los costos de vida de la población, generando inestabilidad de la permanencia en el territorio.

En conclusión, se evidenció una gestión del desarrollo como fuerza movilizadora de recursos convencionales y no convencionales, que tuvo como prioridad la participación de actores sociales, trascendiendo las lógicas convencionales, propiciando un trabajo conjunto entre la empresa privada, las organizaciones sociales, comunitarias y académicas para lograr objetivos comunes. En consecuencia, la planeación como orientadora de procesos urbanos, promovió escenarios de encuentro

donde se dieron consensos y disensos, orientando la construcción colectiva a partir del principio de la democracia.

Lo anterior se afirmó en la vivienda, la cual dinamizó y articuló el tejido social y los diferentes planes con incidencia en la ciudad, gracias a la tradición organizativa comunitaria y a la apuesta de la administración, logrando acuerdos en busca de incorporar mecanismos de mejoramiento, consolidación, regularización y renovación ambiental, mediante la legalización, reubicación, construcción de viviendas y recuperación del medio ambiente.

En síntesis el potencial social y político de la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda, radicó en la experiencia del PUI-NOR como una plataforma que permitió la participación activa de la población, en tanto gestora de su propio desarrollo, al tiempo que se puso en escena el diálogo de saberes, intereses, concertación y toma de decisiones entre diferentes actores con miras a los objetivos estipulados en el programa.

Estas evidencias hicieron del PUI-NOR una experiencia potente en materia social y política, al proponer una metodología alternativa para los procesos urbanos, avanzando de forma significativa en la consolidación de procesos de desarrollo partiendo de la base social. En este sentido es preciso afirmar que experiencias como estas se tornan educativas para la comunidad, porque les permite aprender a través de la práctica, además de sensibilizarse en las limitaciones, potencialidades y capacidad del territorio para construir ciudad entre todos.

Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Medellín (2004). Proyecto Urbano Integral de la Nororiental Convenio 4800000316 de 2004, Estudio de preinversión Proyecto Urbano Integral en el Área de influencia del Metrocable. Medellín: EDU.
- Alcaldía de Medellín (2006). Programa Urbano Integral Nororiental. Medellín: Municipio de Medellín.
- Departamento Administrativo de Planeación y Empresa de Desarrollo Urbano. (2005). Proyecto Urbano Integral de la Nororiental, comités comunitarios. (Vol. 4). Medellín, Colombia.
- Departamento Administrativo de Planeación y Empresa de Desarrollo Urbano. (2005). Proyecto Urbano Integral de la Nororiental Convenio 4800000316 de 2004. Preliminares. Medellín: alcaldía de Medellín.
- Echeverría, M. (2011). Hábitat del habitar, como territorio étnico, grupal y socialmente significado. Escuela del hábitat CEHAP, Universidad Nacional, Medellín, Colombia.
- Empresa de Desarrollo Urbano y Departamento Administrativo de Planeación. (2004). Proyecto Urbano Integral de la Nororiental Convenio 4800000316 de 2004, Estudio de Preinversión Proyecto Urbano Integral en el área de influencia del Metrocable. Medellín, Colombia: alcaldía de Medellín.
- Empresa de Desarrollo Urbano y Departamento Administrativo de Planeación (2005). PUI NORORIENTAL, etapa de diagnóstico y formulación, Informe final, Convenio 4800000316 de 2004, mayo 21. Medellín: municipio de Medellín-EDU.
- Franco, L. M. (2005). La planeación participativa como relación de poderes: caso zona nororiental de Medellín 1991-2000. Trabajo de grado para optar al título de magister en planeación urbana. Universidad Nacional de Colombia. Medellín, Colombia.
- Gómez, M., y Vélez, H. (2011). Superando la técnica para construir: planeación para el desarrollo del territorio. En Sánchez L. (Eds.). Planeación para el desarrollo: utopía realizable. Estudio de caso, programa planeación local y presupuesto participativo, 2004-2007, comuna 1 Popular, municipio de Medellín (pp. 37-77). Medellín: Imprenta: Universidad de Antioquia.
- Gutiérrez, A. y Sánchez, L. (2009). Planeación para el desarrollo del territorio: perspectiva contemporánea. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Hernández, C. (2006). Proyecto Urbano Integral en la Zona Nororiental de Medellín, un modelo de transformación de ciudad. I Congreso Internacional sobre Desarrollo Humano. Madrid: Oportunidades para el mundo.
- Isaza, C. y Orozco, L. (2011). Renovación urbana, construyendo ciudad y transformando organizaciones. Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Tesis no publicada. Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia.
- Múnera, M. (2007). Resignificar el desarrollo. Medellín, Universidad Nacional de Colombia: Escuela del Hábitat CEHAP.
- Múnera, M., Sánchez, L., y López, S. (2012). Resignificando la intervención profesional: una propuesta desde trabajo social para las ciencias sociales, Ponencia presentada en el XX Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social, Desafíos del contexto latinoamericano al campo de Trabajo Social, Córdoba, Argentina.
- Sánchez, L., Serna, C., y Villada, M. (2011). Planeación para el desarrollo: escenario para la configuración de procesos de intervención social en trabajo social. En L. Sánchez Mazo (Ed.), Planeación para el desarrollo: utopía realizable. Estudio de caso programa de planeación local y presupuesto participativo, 2004-2007, comuna 1 Popular, municipio de Medellín (pp. 111-121). Medellín: Imprenta Universidad de Antioquia.
- Sánchez, M. (2012). Documentación del Programa Urbano Integral-PUI-Medellín. Medellín, Colombia.

Referencias cibergráficas

- Acuerdo 43 de 2007. (2007). Alcaldía de Medellín. Recuperado el 15 de octubre de 2012, de <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Desarrollo%20Social/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/2011/CARTILLA%20PP%20Final-WEB%202011.pdf>
- Concejo de Medellín (2006). Acuerdo municipal 46 de 2006, Plan de Ordenamiento Territorial. Recuperado el día 20 de noviembre de 2012, de http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/ACUERDO%2046%20DE%202006_para_pdf.pdf
- Echeverría, M. (2004). Espacio, vivienda y hábitat en el proyecto de Plan de Desarrollo 2004-2007: Medellín compromiso de toda la ciudadanía. Recuperado el 5 de junio de 2012, de <http://www.bdigital.unal.edu.co/3240/1/MCE05-EspacioViv-PlanDllo.PDF>
- Huergo, J. (2003). Los procesos de gestión. Recuperado el 10 de junio de 2012, de www.region11.edu.ar/.../doc/.../los%20procesos%20de%20gestion

Globalización, sociedad civil y poder relacional

Recepción: 5 de septiembre de 2013, Aceptación: 8 de noviembre

AUTORA: ADRIANA OTÁLORA BUITRAGO²¹

Introducción

El fenómeno de la globalización ha tenido como efecto el reconocimiento de las diferencias existentes entre los distintos actores de la globalización, al tiempo en que los actores de carácter más local tienden a fortalecerse ante la amenaza que representan fuerzas homogeneizadoras, dignas representantes de la victoria del capitalismo en una era que tras la posguerra fría, parecía dar espacio a un orden unipolar con la natural primacía y dominación del capitalismo financiero.

En este artículo, producto de investigación²², se pretende elaborar una reflexión conducente a las implicaciones de las tendencias globalizadoras en el mundo contemporáneo en términos de las nuevas relaciones que se gestan al interior de la sociedad civil y a los cambios que por tanto se perfilan en cuanto al concepto de Estado y su rol en el ejercicio del poder.

A finales de la década de los 90 Francis Fukuyama (1992) hablaría del “fin de la historia”, y se generaría una oleada de análisis teóricos respecto al destino de la civilización o de las civilizaciones. En tal contexto, surge el debate alrededor del Choque de Civilizaciones (Huntington, 1997), el cual sin embargo no puede circunscribirse a un conflicto de carácter civilizacional exclusivamente como conflicto generado y/o desarrollado durante el S.XX. El dilema planteado entre choque o encuentro de civilizaciones, puede entenderse mejor, bajo la propuesta de otro término lingüístico como lo es el *reconocimiento*.

Se hace referencia entonces al punto en el que dos civilizaciones de carácter distinto se *reconocen* como seres humanos que compiten por un mismo territorio y/o espacio sociocultural, con distintas creencias e ideales, y bajo parámetros distintos de un *modus vivendi*, pero en igual dignidad humana.

21 Economista y Politóloga, MSc Educación y Desarrollo Humano, PhD(c) Estudios Políticos. Docente de tiempo completo en la Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia. Email: aotalora@unisalle.edu.co

22 Resultado de las discusiones llevadas a cabo en el seminario permanente de la investigación “Propuesta para la formación ciudadana en torno a las políticas culturales: las potencialidades del enfoque democrático relacional” de la cual hace parte la autora, en el grupo de investigación en información, desarrollo y sociedad, de la Universidad de La Salle, Bogotá.

INVESTIGACIÓN

Clave

PODER RELACIONAL, GLOBALIZACIÓN, CULTURA.

Resumen

Las formas tradicionales de relación entre el Estado y la sociedad civil, así como la forma de ejercicio del poder se han visto transformadas por el fenómeno de la globalización en la medida en que fuerzas como la cultura permean distintos ámbitos de las sociedades contemporáneas. Así, desde los enfoques de Huntington, Hardt, Negri, y Foucault, se requiere la redefinición de los actores tradicionales de la política; de igual manera se hace perentorio incluir nuevos actores en la arena pública, como es el caso de los organismos supranacionales, en el establecimiento de nuevas formas de comprensión del mundo y de ejercicio del poder.

Moys clés

PUISSANCE RELATIONNEL, MONDIALISATION, CULTURE

Résumé

Les formes traditionnelles de la relation entre l'État et la société civile ainsi que les modalités d'exercice du pouvoir ont été transformées par le phénomène de la mondialisation dans la mesure où les forces culturelles imprègnent les différents domaines de la société contemporaine. Ainsi, des approches avec Huntington, Hardt, Negri et Foucault, la redéfinition des acteurs politiques traditionnels est nécessaire, il est également impératif d'inclure de nouveaux acteurs sur la scène publique, tels que les organisations supranationales, la mise en place de nouvelles façons de comprendre le monde et l'exercice du pouvoir.

Ahora bien, la lógica de la colonización en muchos casos, más que un reconocimiento, encuentro o choque entre civilizaciones lo que se manifestó fue la imposición cultural, que sin embargo, a través de la fusión como resultado de una tendencia globalizadora tuvo como producto la conformación de la diversidad propia de los latinoamericanos, la identidad de cada subcultura existente en nuestras naciones y entre nuestros nacionales. El factor indígena por supuesto entrará a hacer parte de esa diversidad, pero no ya como un acople voluntario (en realidad por instinto de supervivencia) a una lógica globalizadora, sino como imposición de creencias, costumbres, hábitos y sistemas sociales.

Se plantean aquí dos formas distintas en que se manifiesta ese reconocimiento entre civilizaciones distintas por naturaleza. En el primer caso, puede hablarse de un *choque* en el momento en que los pueblos aborígenes defienden sus raíces y tradiciones hasta casi su exterminio, pero también podríamos hablar de un *encuentro*, cuando bajo la dominación española, comienza un proceso de mestizaje tras del cual nos constituimos como un pueblo con características distintas a las civilizaciones que nos dieron origen. El segundo caso fue el triunfador: el triunfo de la cultura sobre la lógica de imposición política y económica.

El *reconocimiento* entre civilizaciones, puede desembocar en un *choque* o en un *encuentro* según sea el caso. Para Samuel Huntington, definitivamente constituiría un *choque*, ante la inminente amenaza que la expansión de Occidente tras el fin de la guerra fría, hacia otras civilizaciones, que como en el caso del

Islam, no se estarían dispuestas a permitir la entrada de las costumbres occidentales a su diario vivir; en pocas palabras, no permitirían un *encuentro*.

En contraposición a la teoría del choque, y siguiendo a Pfaff (1997), podemos debatir algunos puntos inconsistentes en la propuesta de Huntington. Así, no es posible encontrar suficientes intereses en común dentro de cualquiera de las civilizaciones delimitadas por Huntington, como para que estas conformadas por múltiples subestados logran una cohesión y organización tal como para realizar una declaración de guerra a otra civilización igualmente diversa en su interior.

Visto de otra forma, las civilizaciones no se rigen por principios estrictamente comunes que las hagan autónomas en sus decisiones como un conjunto. Cada civilización es un conjunto de grupos humanos unidos por una cultura imperante pero manifestada en distintos matices, teniendo como resultado una amplia diversidad al interior de sí misma.

Ahora bien, no debe desconocerse el fenómeno de expansión de Occidente hacia las demás civilizaciones, pero sin ignorar la expansión menos visible pero igualmente latente de las demás civilizaciones hacia Occidente y entre sí. Fenómenos como la gran migración de miembros de las civilizaciones islámica, hinduista, latinoamericana, entre otras, hacia Occidente, o la proliferación de artes y medicinas propios de Oriente, como el yoga, Tai-Chi, la acupuntura, etc., son señales de una expansión pasiva pero no menos penetrante en el mundo, así como de la preeminencia de intereses me-

nos colectivistas que el de la unidad nacional o la unidad en torno a una civilización en el mundo contemporáneo. De hecho, en el contexto de la posmodernidad es el individuo el que recupera el centro del debate como actor determinante de las relaciones de poder y de la distribución del mismo.

En efecto, ya para inicios de esta década el mismo profesor Huntington viraría su discurso de las civilizaciones hacia las migraciones culturales, previendo un “choque” ante la masiva migración de latinos a Estados Unidos, en un análisis efectuado tras los ataques del 11 de septiembre, momento en el que tal vez hubiera podido tener un poco más de fuerza la teoría de un *choque de civilizaciones*, como una organización que desconoce las fronteras nacionales para alcanzar una movilización superior que aglomere varios Estados; los intereses toda vez que parten de motivaciones más individuales tienden a remitirse a factores subjetivos de cohesión, como lo son la cultura (distinto a la religión), el lenguaje (distinto al consumo o a la orientación política) y las representaciones sociales.

Las fuerzas de la globalización y el desdibujamiento de las fronteras nacionales

Choque o encuentro de civilizaciones, lo cierto es que la globalización y el fenómeno de la migración han traído como consecuencia el desdibujamiento de las fronteras nacionales. Siguiendo en la línea del Profesor Huntington, el análisis actualmente debe pasar por la preeminencia de patrones de consumo y costumbres empresariales en distintos lugares del mundo. En efecto,

Huang y Hsiao (2002: 67), citando a Berger, señalan cuatro procesos y fenómenos diferenciados de la globalización cultural, así como cuatro posibles consecuencias a saber:

En primer lugar encontramos la “cultura del Davos”, cultura empresarial que ha tendido a la estandarización de costumbres en la negociación a lo largo de todo el mundo. Si bien, cada subcultura puede conservar buena parte de sus más arraigadas costumbres, es evidente que toda una nueva generación de empresarios, en especial los más jóvenes hacen parte un modo de vida que supera los límites de su nacionalidad, e incluso de su cultura. La forma de vestir, los actos protocolarios adecuados, las técnicas de administración y de negociación, son cada vez más globales, y se fortalecen en la medida en que la transnacionalización de la economía exige una mayor cercanía entre este tipo de empresarios, así como la estandarización en las políticas comerciales dictadas desde la casa matriz pero negociadas con las respectivas sucursales. En otras palabras, en la medida en que se tiende a una mayor internacionalización de la economía, los empresarios de los países que se están internacionalizando deben acogerse a consumos de tipo cultural que son los que en realidad conforman la denominada cultura del Davos.

Por otra parte está el proceso denominado como la “cultura del McMundo”, si bien esta ya no tiene que ver tanto con la clase empresarial, que en un sistema capitalista es en efecto la que nacional o transnacionalmente conforma una nueva burguesía, la cultura del MacMundo tiene que ver con la fusión de pará-

metros de consumo, los que incluso llegan a convertirse en consumos culturales. Es el proceso que tiene lugar en la clase popular de todos los países del mundo, en el que la promoción del consumo lleva a empresas multinacionales como MacDonald’s al acomodo de sus parámetros de venta y de sus productos a las costumbres y cultura del mercado que se está conquistando. Es por tanto una clara muestra de la fusión cultural a través de la globalización económica. Ya no es tanto por la búsqueda de nuevas formas de interrelación y de hecho de mejor relación en términos de la negociación, sino a partir de la mayor o menor permeabilidad que pueda presentar una cultura determinada frente a lógicas de consumo que determinarán un nuevo parámetro cultural. En este caso específico, resulta evidente que distinto al caso de China, en el que McDonald’s acomodó sus locales para conjugar su propuesta de consumo de comida rápida con la cultura china de contar con un espacio para la vida social en el lugar de consumo de alimentos, en el caso Latinoamericano no solo no propendemos por una fusión (tal vez excepto en México), sino que tendemos a rechazar aquellos aspectos que puedan representar una reivindicación de la cultura local.

Ahora bien, en cuanto a cultura, pensamiento y en algunas ocasiones ideología, el “Faculty Club”, haciendo referencia a la academia, y a las distintas tendencias que pueden generarse bien sea a través de la generación de una cultura “académica” global, o bien a través de la extensión de tendencias teóricas a través de las tecnologías de la información y de la comunicación, lo

cierto es que en el “Faculty Club” se conjugan las distintas tendencias de la globalización cultural, bien sea través de la creación de una “clase” globalizada de “académicos”, los cuales tienden a adoptar formas de comportamiento homogéneas, a usar un lenguaje técnico cada vez más elaborado, y por tanto a establecer parámetros considerados como apropiados en una tendencia que más allá de la fusión ha tendido al surgimiento de una nueva cultura. Ahora bien, en este punto específico, la lógica capitalista también ha tocado a la academia, y la búsqueda de productividad y competitividad propia del capitalismo ha permeado a la cultura del “Faculty Club” a través de la generación de estándares para la acreditación de la calidad de las instituciones de educación superior. Así, es tal vez este proceso el que ha avanzado más rápidamente, si bien en algunos casos dejando un espacio abierto para el *choque* o afianzamiento de la cultura local en una institución educativa específica, siempre y en todos los casos, a través del uso de técnicas y parámetros de la cultura globalizada. Para lo que sí no queda espacio es para otro tipo de conocimientos que no responden a la lógica formal que se ha globalizado, así en muchos casos estos sean precisamente la manifestación de la cultura local.

Finalmente los “nuevos movimientos religiosos”, vistos como cultura religiosa popular completan el abanico de procesos identificados por Berger. En este caso, considero necesario hacer una extensión del concepto de movimiento religioso como institución al de “búsqueda espiritual” permitiendo un análisis más amplio de las tendencias que a nivel mundial han propi-

ciado precisamente una fusión de tipo cultural en el que se cruzan distintas aproximaciones al mundo. La religión, considerada no tanto como una creencia sino como una forma de organización de la vida individual y comunitaria, es la manifestación más profunda de la cultura, de las representaciones sociales y los imaginarios colectivos. Al ampliar el concepto a “búsqueda espiritual” es posible asumir el cruce y traslape entre varias de estas representaciones. Por ejemplo, es posible practicar la meditación propia del yoga o del Tai-Chi, al tiempo en que se profesa la religión cristiana, o musulmana. En otras palabras, este es un aspecto que propicia mayores *encuentros* culturales, y que a diferencia del proceso del McMundo no implica el consumo masivo propio del capitalismo, a pesar de ser considerado también como un consumo cultural. De hecho, es un proceso globalizador que permite la expresión libre del individuo a través de la adopción de distintas manifestaciones culturales las cuales son elegidas a partir de su subjetividad y jamás por imposición.

En la misma lógica, algunas consecuencias posibles “la sustitución de la cultura local por la cultura globalizada; la coexistencia de las culturas global y local sin que haya ninguna fusión significativa entre ambas; la síntesis entre la cultura universal global y la cultura particular autóctona; y el rechazo de la cultura global debido a una poderosa reacción local”.

En tal sentido, el capitalismo ha tenido como consecuencia la estandarización de los parámetros de consumo a lo largo de todo

el mundo, los cuales sin embargo no han mantenido una unicidad tal que la tendencia globalizadora sea de homogeneización, al contrario, parecieran prevalecer las tendencias de fusión y rechazo. Rechazo en cuanto a la defensa de costumbres ancestrales; fusión en el uso y acomodo de patrones de consumo y extensión del modelo capitalista de producción.

El riesgo del poder económico globalizado

El actual sistema económico mundial se fundamenta en un sistema capitalista cimentado en el consumo y en las inversiones financieras. Las crisis financieras más recientes tienen buena parte de su origen en la expansión de créditos que, como en el caso de EE. UU., se otorgaron sin soporte ni garantía de pago, los cuales tenían como contraprestación el cobro de tasas de interés altas.

Ahora bien, en el momento en que los ahorradores privados, personas naturales o empresarios vieron superada su capacidad de pago por las altas tasas de interés, se inicia una crisis de cartera en el sistema financiero, la que termina en la reventa de crédito por parte de estos bancos a la banca de segundo piso, reventa que sin embargo estaba mezclada con otro tipo de cartera, como la hipotecaria.

Esto genera una expansión monetaria ficticia y en general la pérdida de confianza en el sistema financiero por parte del público y de la misma banca. En otras palabras, los Estados y sus bancos centrales no tienen forma de controlar las operaciones crediticias y de compra de cartera por parte de la

banca privada, no hay certeza de cuánto presta el sistema financiero o de cuánto valen sus papeles. Así, el desordenado crecimiento de los derivados (esas deudas que se venden a la banca de segundo piso), lleva a una pérdida de control en el mercado y por consiguiente a una pérdida de confianza, la que afecta primero a los bancos pequeños y al final a los más grandes (los que están en la bolsa).

Aquí radica el riesgo de la globalización de la economía, en la medida en que las inversiones de los particulares y de los grandes inversionistas se han multiplicado hasta llegar incluso a desdibujar las fronteras nacionales, ninguna nación se encuentra blindada frente a la crisis de sus socios comerciales, o incluso de aquellos agentes económicos con quienes si bien no mantiene una relación comercial directa, resultan determinantes para la estabilidad económica mundial.

De hecho, ni los Estados ni sus autoridades económicas tienen suficientes mecanismos de poder como para poner límite a las amenazas de recesión e inestabilidad económica, la ineficacia de las medidas adoptadas por Estados Unidos no responden únicamente a la pérdida de influencia de Estados Unidos en la economía mundial, sino también a la pérdida de mecanismos de control y de uso del poder de tal Estado ante una economía globalizada. La globalización con la que se esperaba la ampliación de mercados para tal Estado resultó a la larga en la pérdida de significancia relativa del mismo ante un contexto más dinámico y como se argumentará más adelante, más relacional.

Ahora bien, en términos de Hardt & Negri (2004), lo anterior es una manifestación del imperio, imperio más no imperialismo, imperio como la manifestación del poder que se hace cada vez menos tangible, pero que logra superar las fronteras nacionales e incluso logra poner en tela de juicio el concepto de soberanía.

Es así como las multinacionales, los organismos supranacionales y los medios de comunicación se convierten en importantes actores en el contexto global, actuando en muchas ocasiones incluso como contrapeso al poder de una nación, que en este contexto capitalista será Estados Unidos como la principal potencia económica al final de los 90.

Ahora bien, la situación económica de estas mismas empresas puede llegar a constituirse como una amenaza a la economía mundial. Imaginemos una quiebra repentina de una empresa como Microsoft; la lógica capitalista que ha sido promovida a través de un proceso globalizador en buena medida fundamentado en el consumo, promovería un pánico que a partir del sector financiero redundaría en la caída de las cotizaciones en bolsa de todas las empresas del sector, y por efecto dominó en quienes utilizan servicios de Microsoft en su actividad económica, es decir, casi la totalidad de la economía mundial.

Microsoft entonces puede llegar a detentar una cuota de poder incluso mayor de la que puede tener cualquier Estado del mundo, incluido Estados Unidos.

Sea como sea, ya no estamos hablando del control de un Estado

sobre quienes participan en su economía, en el mejor de los casos hablamos de una Unión de Estados que unen sus cuotas de poder para alcanzar influencia, como cuota de poder en el mercado internacional. Los Estados se encuentran condenados prácticamente al vaivén de las fuerzas dictadas por el mercado (guiado por las grandes multinacionales), el derecho internacional (determinado por organismos supranacionales) y la cultura (en el caso en que pueda hablarse de multitud).

Tres formas de aproximarse el poder

Multitud, multinacionales, organismos supranacionales y medios de comunicación, actores que resultan claves en la comprensión de una nueva lógica de poder, al tiempo en que el Estado que queda en medio de estas fuerzas y tensiones, ve cómo se dificulta su ejercicio de poder, incluso su soberanía se ve debilitada.

Desde la visión de Foucault (2001), ya no resultaría válida la lógica de análisis del poder desde una visión sustancialista en la que el poder es manifestado a través de los medios que posee determinado individuo para obtener un fin determinado. Tal postura fue una de las primeras aproximaciones al poder a partir del ejercicio del poder militar; el poder sustancialista hace referencia por tanto a la materialización de las estrategias de persuasión y de disuasión. Es esta una alternativa de poder que resulta improcedente en la medida en que el Estado pierde influencia incluso sobre su territorio, especialmente cuando el análisis vira hacia el mercado como manifestación del sistema capitalis-

ta. Ni el uso de la fuerza (monopolio de la fuerza), ni los factores de persuasión y disuasión muchas veces materializados en las normas propias del derecho resultan suficientes cuando el Estado se ve enfrentado a la lógica de las grandes empresas multinacionales.

De igual manera en la actualidad resultaría improcedente un abordaje al estudio del poder desde una aproximación de corte subjetivista, el poder es analizado a partir de la capacidad que posee un individuo determinado para obtener ciertos efectos tanto en la actuación como en la creencia misma del resto de individuos. Es este el tipo de poder que permite afianzar la legitimidad de los gobernantes de los Estados, postura que sin embargo resulta también insuficiente cuando no existe la posibilidad de depositar el poder de tipo subjetivista en cabeza de un solo líder bien sea gobernante o gerente de una empresa multinacional, máxime cuando el proceso de globalización de la cultura del Davos implica la homogeneización y por ende la invisibilización de los gerentes de tales empresas, es decir, no hay un sujeto al cual atribuirle directamente el ejercicio de poder.

Así, resulta más válida una aproximación al poder de tipo relacional. El poder relacional entendido como la relación existente bien sea entre dos o más sujetos, o entre dos o más actores. Esta postura sí permite abordar la comprensión del poder como un concepto ligado a la libertad, en la que no influye la dominación sino el ejercicio de acciones voluntarias que propenden por la generación de aglomeraciones y sinergias entre múltiples cuotas de poder, entre un poder en términos

de Foucault (1993: 71) atomizado, pero que le otorga un espacio significativo de acción a la sociedad civil organizada, es decir, en términos de Negri, a la multitud.

Multitud y poder relacional

Hoy día sólo es posible la acción política encaminada a la transformación y a la liberación sobre la base de la multitud. Para comprender este concepto en su forma más general y abstracta, hay que contrastarlo con el concepto de pueblo. El pueblo es uno. La población obviamente, se compone de numerosos individuos y clases diferentes, pero el pueblo sintetiza o reduce estas diferencias sociales en una identidad. La multitud, por el contrario, no está unificada, sigue siendo plural y múltiple... la multitud se compone de un conjunto de singularidades, y aquí entendemos por singularidad un sujeto social cuya diferencia no puede reducirse a uniformidad: una diferencia sigue siendo diferente. (Hardt & Negri, 2006: 127).

El poder relacional como fuera planteado por Foucault plantea un escenario propicio para el surgimiento de la multitud. Un escenario en el que el poder atomizado puede ser reorganizado al acomodo de los intereses particulares de los individuos en el marco de la movilización colectiva. En este aspecto resultan útiles las consideraciones que realiza Colom en torno a la política de la identidad y el espacio de la sociedad civil; tal autor argumenta que las movilizaciones extra-institucionales a cargo de grupos de acción ciudadana e iniciativas sociales constituyen un fenómeno que cobra cada vez más fuerza, y que agrupa distintos intereses que

logran su cohesión a partir de la identidad, dándole más fuerza aún a este elemento en la comprensión de la sociedad civil, del ejercicio de la ciudadanía y de las movilizaciones colectivas. En este aspecto se le otorga especial relevancia a la influencia de grupos de presión, que una vez organizados y movilizados, lo que implica, una vez diferenciados de la población y permeados por una subjetividad particular, logran constituir la multitud.

La multitud, conformada por múltiples relaciones en el contexto del poder, por cuotas mayores, menores, de distintas formas, y diferenciadas de poder, las que se traslapan, superponen y contraponen generando una red compleja de relaciones que obvian la presencia del Estado y garantizan una multiplicación y potenciación del poder que de manera individual no lograría tener efecto alguno.

La movilización colectiva se constituye por tanto en un esfuerzo práctico de ejercer la soberanía popular; de defensa de la democracia, de una propuesta de una comunidad micro, a nivel local, que logra potenciar su accionar a través de la generación de redes que superan las fronteras nacionales y afianzan los intereses particulares. Constituyen una propuesta pionera que surge desde al base de la sociedad en el nivel local, con aspiraciones de lograr su articulación con propuestas similares.

Para que tal poder relacional logre tener efecto, es entonces necesario recalcar en el concepto de inmanencia propuesto por (Hardt & Negri, 2004: 73-71). El poder puede hacer el tránsito de lo meramente sustancialista y subjetivista en el momento

en que con la llegada de la modernidad se presenta una tensión entre la trascendencia y la inmanencia. Es esta la crisis de la modernidad, y es también la pérdida del concepto de dominación propio de los Estados absolutistas, así como del concepto de trascendencia propio de las religiones monoteístas. En este sentido, la inmanencia, que implica el reconocimiento de que el poder no se encuentra adjudicado ni concentrado en cabeza de un único individuo, sino que permanece y se “irradia” hacia todos los individuos presentes en la sociedad, permite el tránsito real hacia la democracia y hacia el concepto de soberanía popular.

La inmanencia como parte del Imperio, que no responde al imperialismo, propicia la generación de luchas de poder, de reconfiguraciones de poder, de desequilibrios y nuevos equilibrios de poder. En tal sentido, el contexto actual de la globalización estaría propiciando el escenario adecuado para el verdadero ejercicio de la soberanía popular y de la democracia. Si bien los Estados ven cómo peligran su soberanía, esta se ve reforzada a través de las identidades culturales, de la movilización colectiva, de la *multitud* como contrapeso a las multinacionales, a los organismos supranacionales y a los Estados mismos.

Implicaciones para la política pública colombiana

Ahora bien, si los Estados pierden control sobre su economía y su soberanía, si las fronteras en el ejercicio del poder tienden a desdibujarse, y si tienen más influencia y capacidad de acción las empresas multinacionales, los mercados financieros y la sociedad civil que logra

organizarse en la multitud, entonces ¿cuál es el papel de las políticas públicas al interior de los Estados?

Uno de los riesgos de las tendencias globalizadoras de la economía, tiene que ver con la mayor vulnerabilidad ante una crisis financiera internacional. En tal sentido a la economía colombiana aún le falta profundizar en la internacionalización de la misma, y en los parámetros de competitividad que le permitirían aprovechar los beneficios de un mercado global aún por explotar. En otras palabras, al no ser partícipes conscientes de tal proceso de globalización sufrimos las consecuencias, no tenemos cómo afrontarlas, y no aprovechamos los beneficios de la misma, pareciera que las economías emergentes estamos condenadas siempre a pagar la mayor cuota del costo de las crisis económicas. Las economías emergentes, como la colombiana, deben contar con este aspecto en el diseño de sus políticas económicas, sin olvidar que estas en el contexto actual son las que a la larga determinan la posibilidad de que exista un presupuesto público suficiente para financiar el resto de políticas públicas.

Esto desde un punto de vista estrictamente económico, en el que efectivamente resultaría deseable el acercarnos con mayor ahínco a la “cultura del Davos”, y no solo a la del “McMundo”, del “Faculty Club” o de los “nuevos movimientos religiosos”, procesos en los que efectivamente hemos tenido un mayor dinamismo. Así, deseable o no, nuestro poco dinamismo económico logra blindarnos hasta cierto punto, pero no permite que como economía logremos evitar otros efectos negativos de la crisis mediados por

las decisiones de los agentes privados de la economía.

Ahora bien, desde otro punto de vista completamente opuesto, encontraríamos las implicaciones que presenta otro de los actores clave en el contexto global como son los organismos supranacionales para la planeación de las políticas públicas. Desde un punto de vista divergente al de la política económica, la política de desarrollo resulta influenciada directamente por los grupos de presión internacionales, bien sea desde las directrices que dictan las organizaciones supranacionales, o bien sea desde la presión que logran ejercer grupos organizados de la sociedad civil en la defensa de su entorno cultural, es decir, a través de la inmanencia que posibilita la acción de la multitud.

En el primer caso, resulta evidente que la inclusión de los temas considerados como fundamentales para el desarrollo económico por la Organización de las Naciones Unidas, y expresados en los Objetivos del Milenio, responde a una lógica incluso cultural que pretende globalizarse como un mecanismo de extensión de la cosmovisión Occidental, de ampliación de los mercados del capitalismo, de generación y consecuente satisfacción de necesidades materiales, de la defensa del consumo como eje del sistema económico mundial y de la misma globalización. En otras palabras son directrices que en ocasiones están incluidas por simple compromiso en las políticas públicas locales sin que ni siquiera se alcance un proceso de fusión en lo que sería el “Faculty Club” comprendido por los técnicos de la planeación del desarrollo.

Por otra parte, la presión que ejercen algunos grupos sociales, como aquellos que defienden a las minorías étnicas, sí han logrado generar una conciencia real en las políticas locales, por la necesidad de establecer elementos diferenciados en la planeación del desarrollo para esas subculturas dentro del Estado colombiano. Aun así, corresponde más a los ejecutores de las políticas públicas la generación de una acción efectiva en el cumplimiento de sus demandas, para lo cual se requiere su profundo convencimiento en el objetivo que se plantea, es decir, la fusión de una tendencia de acción global que permea y se fusiona con lo local, y no tan simplemente la imposición políticamente correcta de parámetros externos en la planeación de las políticas públicas.

Son dos escenarios distintos que sin embargo pueden resumirse en uno solo: las políticas públicas dependen hoy en día más de los actores internacionales capaces de ejercer una inmanencia en la manifestación de su cuota de poder, que del Estado mismo encargado de ejecutarlas. El Estado es por tanto solo un instrumento del poder relacional, atomizado y cada vez más difuso.

Conclusión

En este contexto, se pretende llamar la atención nuevamente sobre la lógica del encuentro o choque de civilizaciones. Primero, no resulta del todo acertado hablar de civilizaciones ya que resulta evidente que la lógica actual de la movilización cultural se fundamenta en motivaciones de carácter más individual, con lo que el concepto de multitud supera de lejos al de civilización. Segundo, en el contexto de la globalización resulta más pertinente una

aproximación al estudio del poder desde una perspectiva relacional, la que permite una mejor comprensión de las múltiples y complejas manifestaciones y relaciones entre las distintas cuotas de un poder atomizado. Tercero, en un contexto capitalista, las multinacionales y la difusión y fusión de parámetros culturales y de consumo parecieran llevar el liderazgo en la distribución del poder en el mundo contemporáneo; sin embargo, la cultura hace su aparición precisamente a través de la mesura de las lógicas de consumo, de la modificación de los patrones de consumo, de la aceptación o no de los estándares de consumo. Cuarto, los Estados han tendido a perder cada vez más su dominio sobre la distribución del poder y sobre el ejercicio de su propia soberanía, podemos igualmente identificar tres actores que se equilibran el poder que le ha sido arrebatado al Estado, estos son las empresas multinacionales, los organismos supranacionales y la multitud; un cuarto componente identificado por Hardt & Negri, los medios de comunica-

ción; sin embargo harían juego con los tres actores principales sin constituir una amenaza explícita a los Estados. Quinto, finalmente, las políticas públicas en medio de un contexto que desdibuja las fronteras y el papel de los Estados tienden a estar cada vez más influenciadas por los intereses manifiestos de los organismos supranacionales y de la multitud en tanto haga presencia en el territorio nacional. La lógica de influencia de las empresas multinacionales no parece ser tan explícita en la planeación de las políticas públicas, los medios de comunicación actúan como potenciadores coyunturales de determinados temas y al final, el Estado defiende su lógica a través de esas mismas políticas públicas influenciadas y transformadas; nuevamente: el Estado es por tanto solo un instrumento del poder relacional, atomizado y cada vez más difuso.

Referencias bibliográficas

- Berger, P. & Huntington, S. (2002) Globalizaciones múltiples: la diversidad cultural en el mundo contemporáneo. Editorial Paidós, Barcelona.
- Colom, F. (1999) Razones de Identidad. Pluralismo cultural e integración política. Editorial Anthropos. España.
- Foucault, M. (1993). Microfísica del poder, Ediciones La Piqueta, Madrid.
- Foucault, M. (2001) Defender la sociedad. Fondo de Cultura Económica. Argentina.
- Fukuyama, F. (1992). El fin de la historia y el último hombre. Ed. Planeta. Buenos Aires.
- Hardt, M. & Negri, A. (2004) Imperio. Editorial Paidós, Argentina.
- Hardt, M. & Negri, A. (2006). Multitud: Guerra y democracia en la era del imperio. Editorial DeBolsillo, Barcelona.
- Huntington, S. (1997) El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial. Paidós, Barcelona.
- Hung & Hsiao. (2002) "Coexistencia y síntesis: Globalización y localización". En: Berger, P. & Huntington, S. (2002). Globalizaciones múltiples. La diversidad cultural en el mundo contemporáneo. Paidós Estado y Sociedad. España.
- Pfaff W. (1997) "Inevitable clashes between civilizations? Don't believe it". international Herald Tribune, Enero, 23.

Corrupción y economía*

Recepción: 4 de septiembre de 2013, Aceptación: 8 de noviembre de 2013

AUTOR: MANUEL BERNAL GARZÓN**

Introducción

La corrupción es un fenómeno muy importante para su estudio por las negativas implicaciones sociales, políticas, culturales y económicas que tiene, al afectar el aprovechamiento de los recursos. En este artículo se presenta un análisis de este fenómeno a la luz del índice de percepción de la corrupción elaborado por Transparencia Internacional. El documento está dividido en seis partes, incluida esta introducción. En la segunda se revisan varias definiciones del concepto de corrupción para llegar a una definición que guiará el desarrollo de la investigación. En la tercera se presenta un breve resumen de la evolución de la corrupción en Colombia. En la cuarta se examinan los principales indicadores para evaluar la corrupción. En la quinta se analiza los efectos que ha tenido la corrupción sobre la economía colombiana, tomando como base algunos estudios económicos que se han realizado sobre el tema. Finalmente, en la sexta se presentan las conclusiones.

I. La corrupción

La corrupción es un tema que en los últimos años ha sido objeto de investigación en muchas instancias, desde la academia hasta en escenarios sociales y políticos, es un fenómeno que afecta a toda sociedad que la padece. Sin embargo, los economistas, por ser los que estudian los procesos de crecimiento, desarrollo y competitividad de los Estados, son precisamente, los que más se han propuesto trabajar el tema y específicamente a observar cómo evoluciona el fenómeno, identificando sus transformaciones que la hacen cada vez menos visible pero más dañina.

Las prácticas corruptas y sus diferentes transformaciones, afectan notoriamente los procesos económicos, llegando a niveles elevados de corrupción, que autores como Luis Jorge Garay denomina “cooptación” y los cuales conducen a desarrollar procesos de captura y de reconfiguración del Estado. (Vivas, *et al.* 2012).

Estudios de Tanzi y Davoodi (1997), Kaufmann (1998), Bigio y Ramírez (2006), Akçay (2006) y Larrú (2007) demuestran que la corrupción reduce la eficiencia e institucionalidad del Estado y afecta importantes variables como la inversión interna y externa, el PIB per-cápita, la inflación, el

INVESTIGACIÓN

Claves

CORRUPCIÓN, PIB, POBREZA, COMPETITIVIDAD, DESARROLLO HUMANO, SUPERÁVIT.

Resumen

La corrupción es un problema de gran trascendencia pública que ha sido analizada por muchos, pero hasta el momento no se ha encontrado la solución para contrarrestarla. En el presente artículo se hace un análisis a la luz de teorías económicas de diferentes autores que han escrito sobre el tema, de cómo la corrupción afecta algunas de las variables sociales y macroeconómicas que son importantes para el crecimiento, desarrollo y competitividad del país, tanto a nivel interno como externo, mostrando la relación directa entre la corrupción y cada una de las variables analizadas, comprobando los efectos nocivos que tiene esta sobre el Producto Interno Bruto y los resultados de las finanzas públicas.

Mots clés

CORRUPTION, PIB, PAUVRETÉ, COMPÉTITIVITÉ, DÉVELOPPEMENT HUMAIN.

Résumé

La corruption est une question de grande importance pour le public qui a été analysé par beaucoup, mais jusqu'à présent, n'a pas trouvé la solution pour le contrer. Dans cet article, on analyse à la lumière des théories économiques de divers auteurs qui ont écrit sur le sujet, la façon comment la corruption affecte certaines des variables sociales et macro-économiques qui sont importantes pour la croissance, le développement et la compétitivité, et est à la fois interne et externe, montrant la relation directe entre la corruption et chacune des variables analysées, ce qui prouve les effets néfastes qu'il a sur le produit intérieur brut et les résultats des finances publiques.

crecimiento y el desarrollo económico de los países²³.

La corrupción no tiene una única definición, se asocia con una acción que busca pervertir, dañar, sobornar o alterar algo. Es un fenómeno complejo que Rogow y Laswell (1970) lo consideran como perjudicial y destructivo del interés público. Es considerada como una desviación de las formas legales, determinada por un conjunto de factores, asociados a la oportunidad e incentivos para realizarla. La oportunidad se da por el poder monopólico del Estado y discrecional de los funcionarios públicos, y el excesivo marco regulatorio. Los incentivos se dan a la baja calidad de los burócratas, los bajos salarios públicos, la debilidad del sistema judicial y a las bajas sanciones.

Para el Director del Instituto del Banco Mundial, la corrupción es “...el abuso de un cargo público para obtener beneficios personales” (Kaufmann, 2000:19). Él parte del hecho que el acto corrupto es atribuible siempre a una persona que se encuentra en un cargo público y por lo tanto, es considerado funcionario público, que busca obtener beneficios particulares, sean estos provenientes del sector privado o del mismo sector público.

El economista colombiano Francisco Thoumi define la corrupción como “... fenómeno dentro del sector oficial de las economías que se define de varias formas tales como: un servicio público que se desvía para fines privados; el uso del gobierno como un botín que

se reparte entre privilegiados, o comportamientos de los empleados públicos que actúan a favor de algunos individuos, pero en contra del bienestar social...”(Thoumi, 1999:12).

Thoumi encuentra una relación estrecha entre la corrupción, el narcotráfico y el tráfico de armas que según él, son el resultado de la deslegitimación del régimen político y del deterioro de las instituciones sociales, tanto civiles como oficiales, resaltando la falta de capital social y por ende la falta de confianza en la sociedad.

Gabriel Misas determina que el acto corrupto como tal tiene muchas caras, pero que el comportamiento de la persona permite determinar cuándo se trata de un acto corrupto o no. Por esto no emite un concepto personal, pero se identifica con el concepto que emite el Banco Mundial, diciendo que el acto corrupto es “el abuso de la autoridad para conseguir un beneficio privado” (Misas, 2006:29). Aclara que es necesario tener cuidado de no confundir la corrupción con otro tipo de actuaciones como la ineficiencia, negligencia o hurtos, que también se presentan dentro de las instituciones públicas y privadas.

Adicionalmente, identifica cuatro elementos importantes necesarios para que el acto corrupto se concrete y que es necesario tenerlos en cuenta a la hora de tipificar las actuaciones en corruptas o no. Estos son:

- El acto corrupto involucra la violación de un deber posicional.
- Para que el acto corrupto se concrete debe existir un sistema normativo que sirva de referencia, ya que este tipo de actua-

res son parasitarios del sistema normativo.

- El acto corrupto está vinculado con las expectativas de obtener un beneficio extraposicional.
- Grado discrecionalidad del funcionario.

El Fondo Monetario Internacional (FMI,) indica que para que los actos corruptos se concreten debe existir un entorno en el que la gestión gubernamental es deficiente, generando así posibilidades e incentivos para que este tipo de actuaciones se presenten. Por lo tanto, define la corrupción como “el abuso de autoridad o confianza pública en beneficio privado” (FMI, 2011: 12). Sin embargo, aduce que una de las causas de la corrupción es de carácter económico, trayendo como consecuencia una inadecuada gestión gubernamental ocasionando detrimento de la actividad económica y del bienestar general.

El Banco Mundial entrega una definición similar a la del FMI, diciendo que la corrupción es “el uso indebido de fondos públicos para beneficio privado” (World Bank, 1997:16). En la búsqueda de superar este flagelo en los países, el Banco brinda su apoyo, por lo tanto ha establecido e implementado políticas y programas orientados a combatir el fenómeno, mediante la asistencia técnica en el área, ofreciendo y recomendando adopción de medidas, normatividad, regulación y financiación de proyectos que propendan a la lucha contra la corrupción nacional y transnacional

Transparencia Internacional (TI), define la corrupción como “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados” (Transparencia

23 Ortiz, Edinson. Efectos de la corrupción sobre la calidad de la salud y la educación en Colombia. 2004-2010. Revista de la facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño. Pasto, 2012.

Internacional, 2010:7) Para esta entidad el principal causante de este fenómeno es el narcotráfico, que ha logrado permear no solamente los diferentes estamentos sociales, sino también las diferentes instituciones civiles, gubernamentales y políticas de los países.

De esta manera la corrupción se puede definir como el uso inadecuado del poder de una o varias personas, que se deriva de los cargos o funciones que desempeñan, sean estas del orden gubernamental o privado, buscando obtener beneficios personales para ellos o terceras personas, bien sea de tipo económico o posicional y en contra del bienestar general.

De acuerdo con lo mencionado, la corrupción tiene una estructura de naturaleza estructural, afectando las estructuras políticas, económicas, jurídicas y sociales; por lo tanto, la definición de su concepto abarca las mismas áreas, adicionando el factor cultural. Es decir, la corrupción, en un momento determinado puede ser de la cultura de una sociedad; sin que pierda su carácter dañino y perjudicial en las otras esferas.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que actualmente, la corrupción no solamente es un fenómeno exclusivo del Estado y de los funcionarios públicos, también se presenta tal vez con la misma frecuencia e intensidad, en la empresa o en el sector privado, y lo que es peor aún, se presenta entre funcionarios del sector privado y del Estado. Esto indica que la corrupción ha logrado penetrar todos los estamentos sociales, políticos, empresariales y económicos de país.

2. La corrupción en Colombia

La historia de la corrupción en Colombia data desde el comienzo de la República. En 1819, Bolívar propone al Congreso de Angostura la educación y la formación moral de los ciudadanos con el fin de evitar actos corruptos y fomentar la honestidad y honradez de los funcionarios. De esta manera se crearía el “poder moral” de la República que sería constituido por dos cámaras: Cámara de la Moral y Cámara de la Educación.

Por otra parte el General Santander, propone la pena de muerte para los funcionarios públicos que se hallaran culpables de malversación de fondos. Desde la época de la Colonia, los robos y las malas administraciones de fondos de la Real Hacienda eran ampliamente conocidos por toda la sociedad. (Gamarra, 2005).

Para 1945, Jorge Eliécer Gaitán inicia una campaña de denuncia de actos de corrupción, como los sobornos, trámites ilegales, tráfico de influencias, basado en lo que él mismo denomina “*el principio de la restauración social de la moral*”. Posteriormente durante el Frente Nacional (1958-1974) y años posteriores, se presenta un fuerte incremento en los casos de corrupción, atribuidos a la expansión de la burocracia y a los monopolios del Estado, presentándose durante la década de los 70 una innumerable cantidad de instituciones del Estado que fueron y siguen siendo objeto de denuncias de actos de corrupción. Durante la década de los 80 el problema se agudiza y la corrupción se generaliza al ser alimentada por el narcotráfico, llevando consigo violencia y terrorismo, siendo sus protagonistas, la

guerrilla, los paramilitares, quienes aprovechan la ineficiencia del sistema judicial (Gallón y Gómez, 2000).

Para la década de los 90 y la del 2000, la corrupción alcanza niveles inimaginables, vinculando un nuevo protagonista, las bandas criminales (bacrim), que son el resultado de la desarticulación de los grupos auto-defensa en donde su poder de corrupción genera un costo cercano al 1% del PIB (Badel 1999), y cuyos resultados se ven reflejados en los indicadores de percepción de corrupción que entrega Transparencia Internacional, en los de competitividad que entrega el Foro económico Mundial y en los de desarrollo humano que entrega Naciones Unidas.

3. Indicadores para evaluar los efectos de la corrupción

La corrupción es un flagelo que no solamente se vive en Colombia, afecta tanto a países desarrollados como en vía de desarrollo y se presenta en el sector público, como en el privado. Es un fenómeno sistémico, que afecta las estructuras económicas, sociales y políticas del país que lo padece, lesionando su desarrollo, crecimiento, su moral, conduciéndolo a la exclusión, desigualdad, inequidad, deslegitimación de sus instituciones y por lo tanto una desestabilización social, política y económica (Gallón y Gómez, 2000).

Dentro de los indicadores para medir la corrupción esta el Índice de Percepción de Corrupción (IPC), calculado por Transparencia Internacional. Este establece cada año un ranquin de países basado en los niveles de corrupción del sector público percibidos por empresarios, analistas de riesgo y ciudadanos

comunes. Se basa en evaluaciones y encuestas de opinión empresarial, llevadas a cabo por organizaciones e instituciones como el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, Bertelsmann Foundation, Economist Intelligence Unit, Freedom House, Global Insight, Political Risk Services, el Banco Mundial y World Justice Project. El IPC refleja la opinión de observadores de todo el mundo, incluidos expertos que trabajan en los países/ territorios evaluados.

Para ello, se incluyen cuatro fuentes que reflejan la opinión de líderes empresariales sobre los países donde residen: IMD, Political and Economic Risk Consultancy, la Encuesta de Fuentes de Soborno de Transparency International y el Foro Económico Mundial, además de variables relacionadas con el soborno de funcionarios públicos, pagos irregulares en las contrataciones públicas, malversación de fondos públicos y todas aquellas cuestiones relacionadas con la “lucha anticorrupción” por parte de las administraciones públicas.

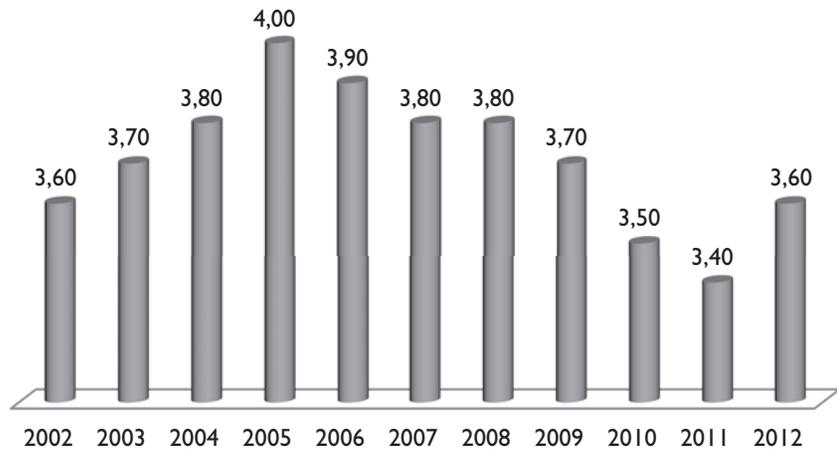
La clasificación va marcada por puntuaciones que oscilan en una escala entre 0 con niveles peligrosos de corrupción y 10 que significa transparencia absoluta, en lo que se refiere a la percepción de corrupción del sector público del propio país.

El Índice de Percepción de Corrupción para Colombia, de 2002 a 2005 mostró una tendencia creciente alcanzando un máximo valor de 4.00, ocupando el puesto 55 entre 159 países, lo que significó un alivio, después de haber ocupado el puesto 57 entre 102 países. En ese año se rompe la tendencia

y cambia en sentido descendente hasta 2011, cuando disminuyó a 3.40, ocupando Colombia el puesto 80 entre 182, el peor de toda la

serie. Para en 2012 aumenta a 3.60, mejorando la precepción, ocupando el puesto 94 entre 174 países (Gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución del Índice de Percepción de Corrupción en Colombia. 2002-2012



Fuente: El autor con base en información de Transparencia Internacional.

Según transparencia Internacional, la prevalencia de prácticas de abuso de poder en los diferentes niveles del Estado y en todas la ramas del poder público, unido a la ausencia de sanciones efectivas y rápidas frente a casos de corrupción, es la principal causa de esos comportamientos que mostró la serie a lo largo de los años. Es decir, durante el primer período presidencial de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) hubo un alivio, al pasar el índice de 3.60 a 4.00, gracias a los buenos resultados de su programa de Seguridad Democrática. Sin embargo, esta tendencia se revierte durante el segundo período de su administración, al pasar el índice entre el 2006 y el 2010 de 3.80 a 3.50. En los dos primeros años del gobierno Juan Manuel Santos Calderón, los

resultados han sido contradictorios, al mostrar en el 2011 un deterioro con un valor de 3.40 y un alivio en el 2012 cuando registró un valor de 3.60. Los principales hechos que generaron estos cambios obedecen a que cerca del 50% de los funcionarios del Congreso fueron vinculados con la parapolítica y muchos de ellos están en la cárcel, la “yidispolítica” junto con las denuncias que se dieron a raíz de la reforma constitucional que permitió que Álvaro Uribe aspirara a un segundo mandato presidencial, los acontecimientos de Agro Ingreso Seguro, el denominado “carrusel de la contratación”, la denuncia y condena de varios militares por violación de derechos humanos y los “micos” que se presentaron en la propuesta de la reforma a la justicia.

Los anteriores resultados son coherentes con una encuesta que desarrolló Transparencia Internacional entre septiembre de 2012 y marzo de 2013, en 16 ciudades de Colombia, donde una buena parte de la población colombiana cree que los “contactos” son necesarios para agilizar los procesos en el sector público y admite haber pagado sobornos a funcionarios públicos.

Efectivamente, el 27% de los encuestados admite haberle pagado sobornos a la policía, el 19% a operadores del sistema judicial, el 16% a funcionarios del servicio de registro y permiso, el 12% a funcionarios de impuestos, el 12% en oficinas de servicios públicos y el 10% en servicios relacionados con tierras, entre los más significativos. Así mismo, consideran que el Congreso y los partidos políticos, son las entidades más corruptas, al obtener una calificación de 4.3, en una escala de 1 a 5, donde 1 significa nada corrupto y 5.0 extremadamente corrupto. Llama la atención que las instituciones que se encargan de diseñar las normas, de desarrollarlas e implementarlas, son las que tienen una alta percepción de corrupción (*El Tiempo*, 2013)²⁴.

Otro indicador importante que se ve afectado por la corrupción, es el Índice Global de Competitividad (IGC) publicado por El Foro Económico Mundial. El IGC está diseñado para medir los fundamentales micro y macroeconómicos de la competitividad, medida como el conjunto de instituciones,

políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país. Dicho índice constituye una de las referencias más utilizadas para medir competitividad y de las más amplias por el número de países que incluye (144 en su edición 2012).

El GCI se basa en doce pilares que corresponden a:

Pilar 1. Las instituciones: Evalúa el marco jurídico y administrativo para generar ingresos y crecimiento económico. Calidad de las instituciones. Rol de las instituciones: políticas, regulaciones, burocracia, transparencia, certidumbre, independencia del poder Judicial.

Pilar 2. La infraestructura: Extensiva y eficiente para funcionamiento efectivo de la economía y ubicar la actividad económica y los sectores potenciales. Integración del mercado interno y conexión con mercados internacionales. Transporte, energía, telecomunicaciones.

Pilar 3. El entorno macroeconómico: Estabilidad. Incentivos para el desarrollo. Políticas fiscal y monetaria responsables.

Pilar 4. Salud y educación primaria: Fuerza laboral saludable – eficiencia. La educación básica aumenta la eficiencia individual y facilita la adaptación a procesos y técnicas de producción más sofisticados.

Pilar 5. La capacitación y la educación superior: Esenciales para progresar en las cadenas productivas con mayor valor agregado. Adaptación rápida a ambientes laborales dinámicos – entrenamiento permanente para el mejoramiento de capacidades y aptitudes.

Pilar 6. La eficiencia de los mercados de bienes y servicios: Posicionamiento para producir mezcla adecuada según condiciones de oferta y demanda. Efectividad para su intercambio. Competencia, menor intervencionismo, mayor innovación y orientación al cliente: estímulo a la productividad y eficiencia.

Pilar 7. Eficiencia del mercado laboral: Eficiencia, flexibilidad, idoneidad e incentivos. Adaptación a condiciones y equidad.

Pilar 8. El desarrollo del mercado financiero: Sector financiero eficiente adjudica adecuadamente los ahorros nacionales y los flujos de K internacionales para canalizarlos a actividades productivas y de inversión de mayor rendimiento. Medición adecuada de riesgos. Confiable, transparente y con regulaciones apropiadas.

Pilar 9. Preparación tecnológica: Agilidad de una economía para adoptar nuevas tecnologías y mejorar la productividad de las industrias y su eficiencia a través de la aplicación de TIC en actividades diarias y procesos de producción.

Pilar 10. El tamaño del mercado: Economías de escala. Globalización: No limitados a fronteras nacionales. Mercados internacionales – exportación.

Pilar 11. La sofisticación empresarial: Mayor eficiencia en la producción de bienes y servicios, mayor productividad en la red empresarial y en las operaciones y estrategias individuales. Cantidad y calidad de proveedores locales y su interacción. Clústers.

Pilar 12. La innovación: Etapas mayor desarrollo. Valor agregado a través de la tecnología. Productos y procesos innovadores. Ambiente conducente a la investigación

24 *El Tiempo*. Sala de Redacción. De acuerdo con declaraciones de la Directora de Transparencia Internacional por Colombia, Elisabeth Úngar, 8 de julio de 2013, Bogotá.

y desarrollo. Recursos para la investigación científica. Colaboración entre Gobierno, universidades y sector privado. Registros de patentes y protección a la propiedad intelectual.

Es importante tener en cuenta que cada uno de los pilares afecta a cada nación de manera diferente porque se tiene en cuenta adicionalmente, la etapa del desarrollo en que se encuentra el país, donde se han establecido tres categorías para agrupar las economías: las impulsadas por factores de producción, por eficiencia y por innovación.

La etapa más baja del desarrollo, “Factor-driven economies”, corresponde a las economías impulsadas por los factores de producción. Para este caso los países compiten basados en su dotación de factores, principalmente con mano de obra no calificada y recursos naturales. Las organizaciones compiten con base al precio y productos sin valor agregado. La productividad se refleja en bajos salarios. Para mantener competitividad en este tipo de naciones son necesarios los pilares 1, 2, 3, 4.

Se consideran en la segunda etapa de desarrollo o intermedio, “Efficiency-Driven Stage of Development”, las economías impulsadas por la eficiencia. Cuando los salarios aumentan, y existe más desarrollo, las naciones se mueven a una nueva etapa, donde deben comenzar a desarrollar procesos de producción más eficientes junto con una mayor calidad. En este caso la competitividad está guiada por: Pilar 5, educación más alta y entrenamiento; Pilar 6, mercados de bienes eficientes; Pilar 7, mercados laborales que

funcionen bien; Pilar 8, mercados financieros sofisticados; Pilar 9, habilidad para aprovechar los beneficios de tecnologías existentes; Pilar 10, mercado local de gran tamaño o también uno extranjero.

La tercera etapa de desarrollo o alta, “Innovation-Driven Stage”, la constituyen las economías impulsadas por la innovación. Este tipo de economías, para ser capaz de mantener el nivel de vida que lleva, es necesario que los productos de sus compañías sean únicos y muy innovadores. En este punto compiten a través de innovación y procesos sofisticados de producción, acá compiten los Pilares 11 y 12.

De esta manera, el concepto de etapas de desarrollo es integrado al ICG atribuyendo pesos relativamente altos a los pilares que son relativamente más relevantes para cada etapa y para cada país según la

etapa en que se encuentre, es decir ciertos pilares son más importantes para un país determinado, dependiendo de su etapa de desarrollo. Para una clasificación más justa del índice, los pilares se distribuyen en tres subíndices, cada uno es crítico para cada una de las etapas de desarrollo: Subíndice de Requerimientos Básicos, para los países en la primera etapa de desarrollo y abarca los Pilares del 1 al 4; Subíndice de Potenciadores de Eficiencia, para las economías en la segunda etapa de desarrollo y abarca los Pilares del 5 al 10, y finalmente Subíndice de Factores de Sofisticación, para los países en la etapa de desarrollo más alta que incluye los Pilares 11 y 12.

En la Tabla I se muestra los porcentajes que se le dan a cada subíndice que reúne distintos grupos de pilares correspondientes a cada una de las etapas, de acuerdo a lo visto anteriormente:

Tabla I. Porcentaje de calificación requerido para cada nivel de desarrollo

Subíndice	Nivel de desarrollo		
	Bajo (%)	Intermedio (%)	Alto (%)
Requerimientos básicos	60	40	20
Potenciadores de la eficiencia	35	50	50
Factores de Innovación	5	10	30

Fuente: Foro Económico Mundial.

Para el Foro Económico Mundial el concepto de competitividad envuelve componentes estáticos y dinámicos, para ellos la productividad de un país no solo determina la habilidad de mantener unos niveles de ingresos altos; la competitividad también determina los retornos de las inversiones, que es uno de los factores claves que ex-

plican el potencial de crecimiento de una economía²⁵.

De esta manera, el reporte global de competitividad, se mueve en una escala de 1 a 7, donde entre más

25 Foro Económico Mundial. <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/FAQs/index.htm>, Recuperado agosto de 2013.

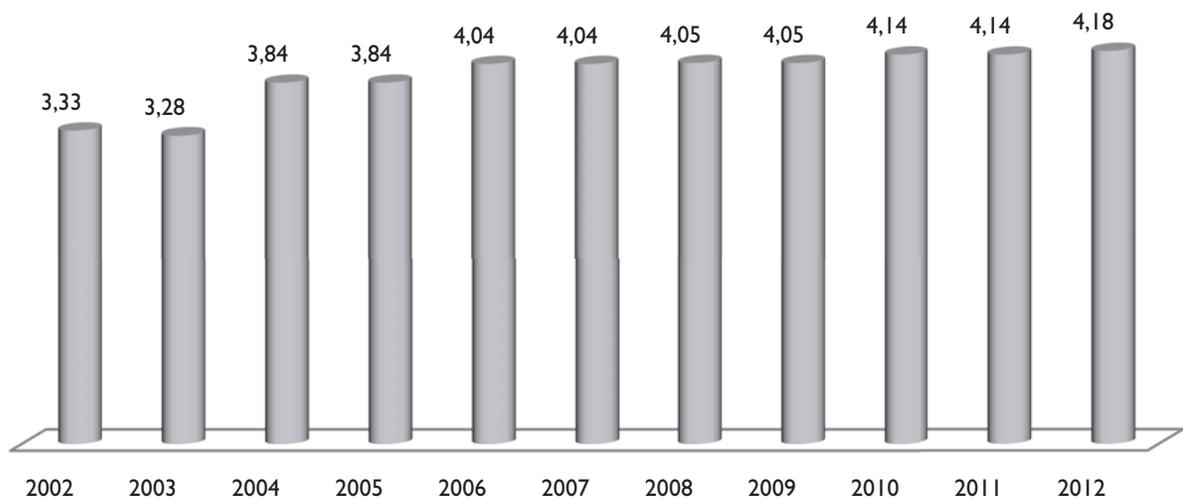
cercana a uno, significa que el país es menos competitivo y si se acerca a 7 es más competitivo.

El Índice Global de Competitividad para Colombia muestra una evolución positiva, es decir, que a lo largo del período estudiado, el país ha mejorado su competitividad, pero este

proceso ha sido muy lento. Obsérvese en la Gráfico 2 que en el 2002, el indicador de competitividad era de 3.33 ubicando al país en el puesto 61, entre 80 países evaluados, es decir la competitividad del país en este año era baja, lo que puede atribuirse a los coletazos de la crisis económica de 1999 y la inestabilidad política

que vivía el país después del fracaso de paz, el desempleo fue del 17.7%, el PIB creció un 2.50% y la inflación cerró en 7.0%, por encima de la meta establecida por el Banco de la República, que para ese año fue del 6.0%, comportamiento que obedeció al incremento de los precios de los alimentos por problemas de oferta.

Gráfico 2. Evolución del Índice Global de Competitividad para Colombia. 2002-2012



Fuente: El autor con base en información del Foro Económico Mundial.

Se puede observar que durante el período de análisis, el indicador muestra una tendencia levemente ascendente que inicia con 3.33 en el 2002, con una ligera estabilización entre el 2006 y el 2009, alcanzando para el 2012 un valor de 4.18, llevándolo a ocupar el puesto 69 entre 144, quedando por debajo de otros países de la región como Chile, Panamá, Brasil, México y Perú, que ocuparon los puestos 34, 40, 55, 56 y 61, respectivamente.

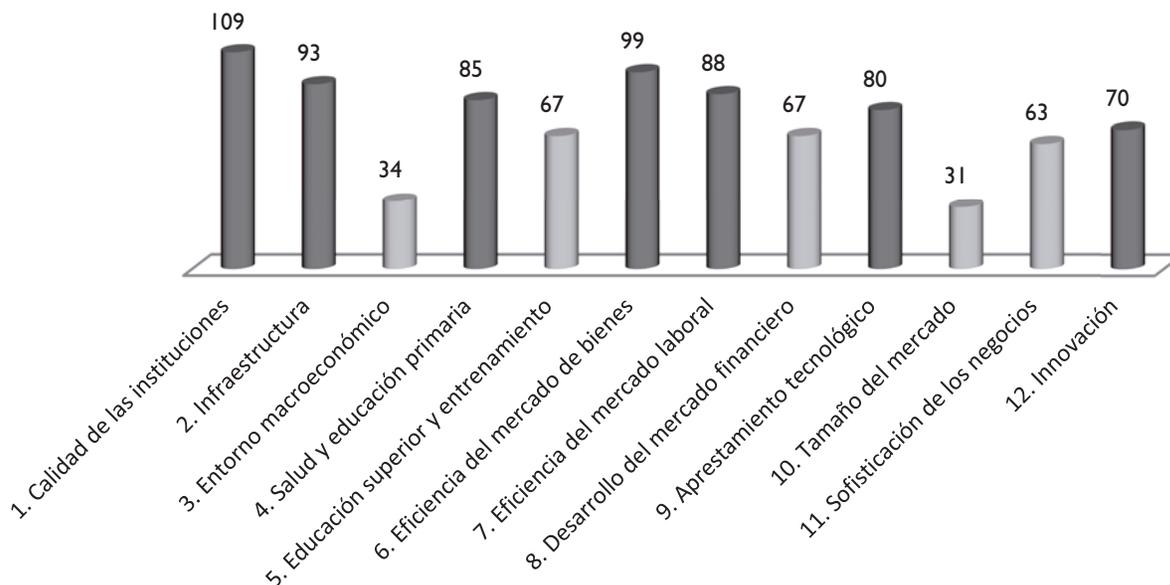
Por pilares, el país le debe prestar especial atención a aquellos don-

de alcanzó una posición por encima del promedio nacional, que fue de 69 y que se encuentran marcados con rojo en el Gráfico 3. Dentro de estos, el indicador donde Colombia obtuvo la peor calificación fue el número 1 donde ocupó el puesto 109 y que hace referencia a la calidad de las instituciones por los altos costos para las empresas de cara al terrorismo (puesto 144), efectos del crimen organizado (puesto 140), los costos para las empresas de cara al crimen y la violencia (puesto 136) y la malversación de recursos públicos (puesto 130), elementos

que en conjunto recibieron calificaciones muy bajas.

Otro pilar donde el país tuvo una baja calificación fue el de eficiencia del mercado de bienes donde Colombia ocupó el puesto 99. Los impuestos a la renta en Colombia reciben una de las clasificaciones más bajas (puesto 136), así como la prevalencia de barreras comerciales (posición 123) y los costos de la política agropecuaria (108). Dentro de este grupo sobresale la buena calificación del grado de orientación al cliente, donde el país ocupó la posición 39.

Gráfico 3. Puesto ocupado por Colombia en los pilares del Índice Global de Competitividad en el 2012.



Fuente: Elaboración del autor con base en información del Foro Económico Mundial.

En infraestructura tampoco le fue bien al país en su evaluación. La calidad de las carreteras en Colombia es altamente deficiente (puesto 126), así como la infraestructura portuaria (125), elementos que obedecen, en gran medida, a la carencia de un sistema multimodal de transporte.

Por lo contrario, los pilares donde Colombia alcanzó las mejores posiciones, fueron el 10 tamaño de mercado y el 3 entorno macroeconómico, donde el país obtuvo los puestos 31 y 34, respectivamente.

Lo anterior se justifica en que Colombia, con una población de 46.6 millones de habitantes, con un ingreso per cápita creciente, que ya supera los USD6000 e incrementos significativos en la inversión extranjera, de una parte. Adicionalmente, ha desarrollado un esquema de inflación objetivo que ha sido exitoso al controlar la inflación, que ha mos-

trado reducciones en la tasa de desempleo, un crecimiento sostenido de su producto y una estabilidad en sus finanzas públicas, lo convierten en una economía con un entorno macroeconómico atractivo.

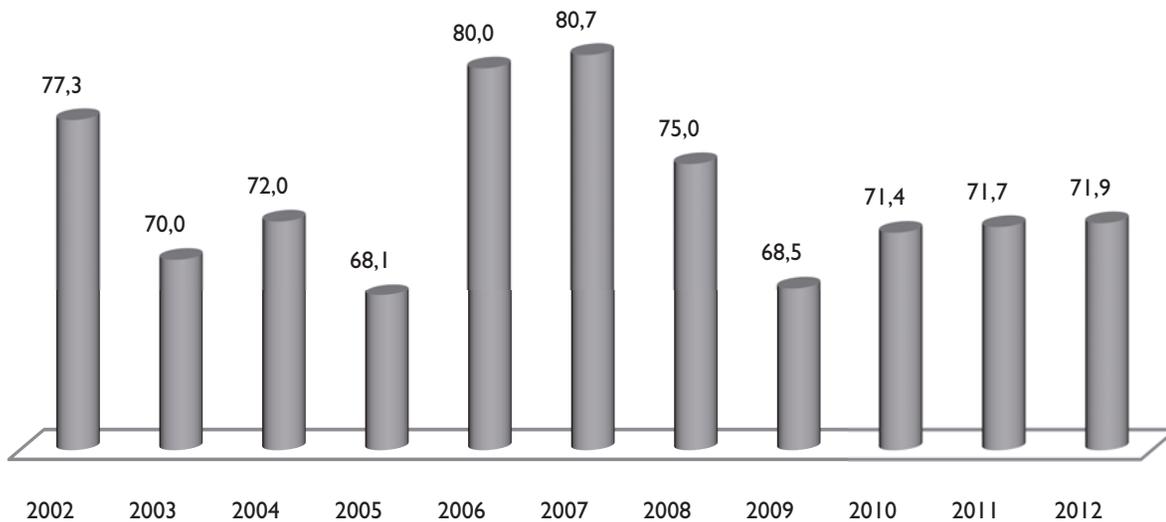
El Índice de Desarrollo Humano (IDH), se puede utilizar también para medir los efectos de la corrupción sobre una economía. El desarrollo humano consiste en la libertad y la formación de capacidades humanas, pero estas se verán afectadas en la medida en que las personas sean pobres, enfermas, analfabetas, discriminadas, amenazadas por conflictos violentos o se les niegue la participación política. Es calculado por Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), basado en tres indicadores: longevidad, nivel de educación y nivel de vida.

El primero, medido en función de la esperanza de vida al nacer, que

va de 25 a 83.4 años. El nivel educacional, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación, dos tercios) y la tasa bruta de matrícula combinada de primaria, secundaria y superior (ponderación, un tercio), que va de un 0% a un 100%. El nivel de vida, medido por el PIB real per cápita, calculado en dólares americanos y ajustados por la paridad del poder adquisitivo, que se puede dar en un rango entre USD100 y USD40.000.

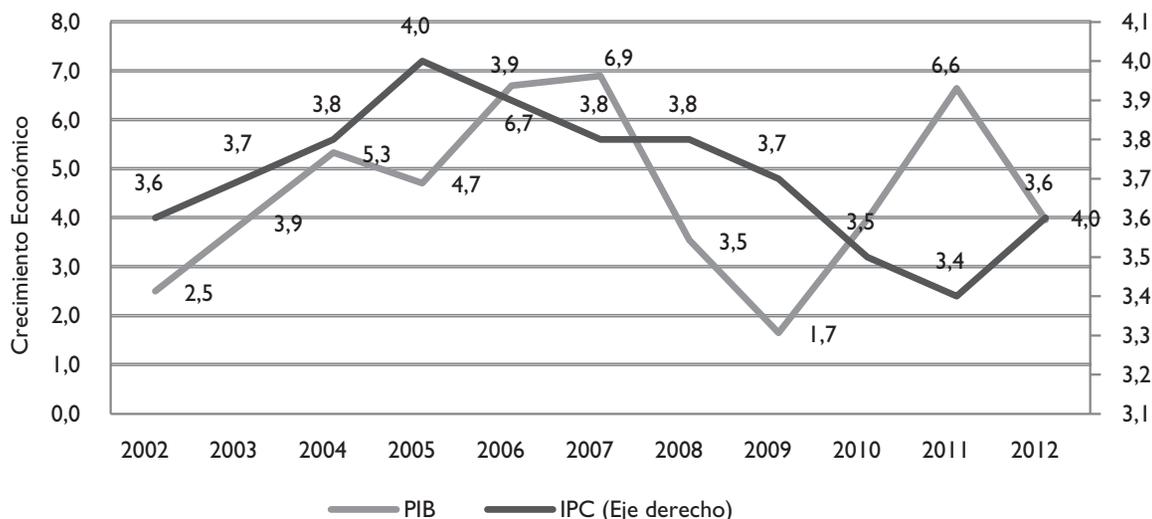
El Índice de Desarrollo Humano para Colombia, tuvo un comportamiento irregular durante el período analizado, registrando los valores más altos en el 2002, 2006 y 2007. Las disminuciones más significativas se dieron en 2003 al pasar de 77.3% a 70.0%; en el 2008, pasando de 80.7% al 75.0% y en 2009 al descender de 75.0% a 68.5%, como se puede apreciar en el Gráfico 4.

Gráfico 4. Evolución del Índice de Desarrollo Humano para Colombia (porcentajes).



Fuente: Elaboración del autor con base en datos de los informes anuales del PNUD.

Gráfico 5. Evolución del crecimiento económico y el Índice de Percepción de la Corrupción



Fuente: Elaboración del autor con base en información del DANE y Transparencia Internacional.

Para el 2012, la calificación obtenida por Colombia fue de 71.9% ocupando el puesto 91 en el ranking internacional, quedando dentro del grupo de países con desarrollo humano alto.

La esperanza de vida para ese mismo año en promedio fue de 73.9 años, por debajo de Australia que registró 82.0 años, el valor más alto. Los años promedio de escolaridad fueron de 7.3,

similares a los registrados por Brasil. El ingreso nacional bruto per cápita fue de USD8.711 por debajo de Chile que alcanzó los USD14.987, el más alto de los países latinoamericanos.

4. Corrupción y economía

La corrupción tiene sus efectos sociales, jurídicos, culturales y económicos. Incide fuertemente en el crecimiento económico al destruir capital social y humano, generar ineficiencias en la distribución de los recursos públicos, pobreza, actúa como un impuesto que disminuye los incentivos a invertir, distorsiona el gasto del Gobierno, entre otras implicaciones.

La corrupción es reconocida como un problema económico mayor alrededor del mundo, ya que crea muchos problemas económicos e inequidades, reduciendo el crecimiento y los flujos de inversión privada (Mauro, 2004).

Además limita el desarrollo a través de la disminución de los indicadores básicos (Kauffman *et al.* 1999), incluyendo la flexibilidad de la política económica (Bai y Wei, 2000). También desvía el talento humano (Acemoglu y Verdier, 1998), debilita la confianza pública en las instituciones y lleva al menoscabo del estado de derecho²⁶.

Al relacionar el comportamiento de la corrupción con la economía, en el Gráfico 5 se observa como entre el 2002 y el 2006, en la medida que el índice de percepción de corrupción aumenta, indicando que la percepción de corrupción disminuye, la economía muestra una tendencia creciente. Por lo contrario, entre el 2007 y el 2010, la percepción de corrupción aumenta y el crecimiento

económico disminuye. En el 2011 y en el 2012 se aprecia un comportamiento contradictorio, en el primero, al aumentar la percepción de corrupción y el crecimiento económico, y en el segundo al disminuir los dos indicadores. Sin embargo, es importante resaltar que el comportamiento favorable de la economía colombiana en el 2011 residió en el dinamismo de la inversión de capital fijo que creció un 16.6%, estimulada por los altos precios de los productos básicos y en las bajas tasas de interés en el mercado internacional. En el 2012 la producción colombiana crece solamente un 4.0%, frente al 6.6% registrado en el año anterior, debido al menor dinamismo de la exportaciones y de la inversión, ja-lonada principalmente por una caída en la demanda externa.

Con respecto a la relación de corrupción con competitividad, esta última es un concepto que no tiene límites precisos y se puede definir con referencia a otras concepciones. La definición operativa de competitividad depende del punto de referencia del análisis (nación, sector, firma), del tipo de producto analizado (bienes básicos, productos diferenciados, cadenas productivas, etapas de producción) y del objetivo de la indagación -corto o largo plazo, explotación de mercados, reconversión, etcétera (Pineiro, 1993)²⁷.

Significa la capacidad de las empresas de un país dado para diseñar, desarrollar, producir y colocar sus productos en el mercado internacional en medio de la competencia

con empresas de otros países (Alic, 1997)²⁸

Ahora, analizando los efectos del IPC sobre el Índice Global de Competitividad (IGC), se observa en el Gráfico 6, que de 2002 a 2004 los dos indicadores mostraron una tendencia creciente, a medida que disminuía la percepción de corrupción, al registrar valores más altos el IPC, simultáneamente aumentaba el IGC, registrando las mayores variaciones del período. Después de 2005 y hasta 2011, el IPC indica que la corrupción está aumentando al registrar cada vez valores más bajos y el IGC se mantiene en valores de 4.0 y 4.1. Para el 2012, el IPC pasó de 3.4 a 3.6 indicando un alivio en la percepción de corrupción y el IGC se incrementa de 4.1 a 4.2.

De otra parte, el desarrollo humano es la generación de opciones para que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses, es decir, en aumentar el conjunto de cosas que las personas pueden ser y hacer en sus vidas.

El desarrollo es mucho más que el crecimiento económico, este es solo un medio, uno de los más importantes, pero no el único para expandir las opciones de la gente. Por lo tanto, es importante realizar el análisis del efecto que el IPC tiene sobre el Índice de Desarrollo Humano del país.

En el Gráfico 7 se observa como hay alguna similitud en el comportamiento de las dos series. Si el IPC aumenta significa que la

26 Marco Teórico de la Corrupción. Universidad de las Américas de Puebla. México. http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lec/jimenez_m_c/capitulo2.pdf. Recuperado el 3 de agosto 2013.

27 Tomado de: <http://www.banrepcultural.org/bla-avirtual/economia/industrialatina/246.htm>. Recuperado el 3 de agosto 2013.

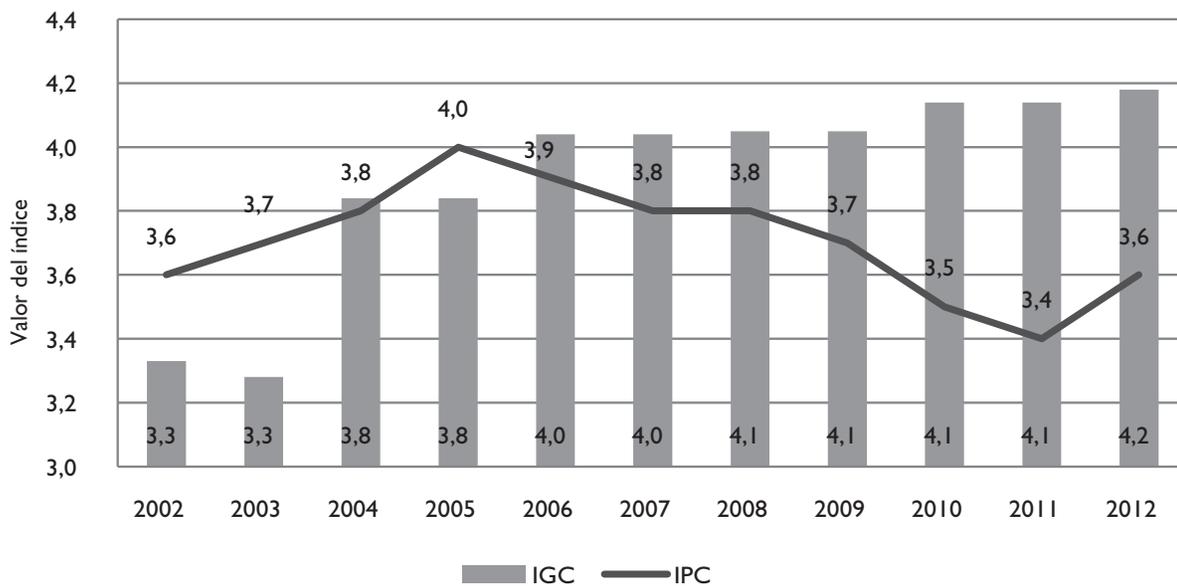
28 *Ibíd.*

percepción de la corrupción disminuye y se esperaría que el IDH aumentara, como sucede de 2002 a 2004 en IPC y se refleja en IDH

de 2005 a 2008. De igual manera, en la medida que la corrupción aumenta, reflejado en una disminución del IPC, el IDH desciende,

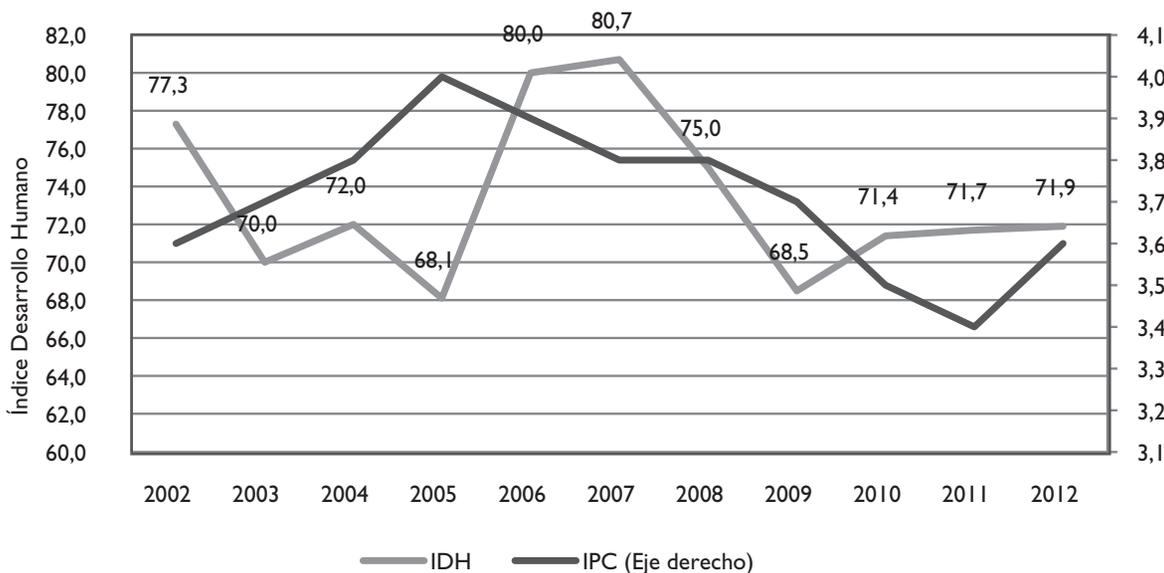
como sucede de 2007 a 2009. De esta manera, se da una relación inversa entre corrupción y desarrollo humano.

Gráfico 6. Evolución del IPC y del IGC



Fuente: El autor con base en información del TI y FEM.

Gráfico 7. Evolución del IPC y del IDH



Fuente: Elaboración del autor con base en información de PNUD y TI.

Estudios donde se plantean modelos sobre los efectos económicos de la corrupción que se basan en el rent seeking (Krueger, 1974) o búsqueda de las rentas económicas de los funcionarios públicos y en el modelo principal-agente-cliente, que establecen una relación triangular entre una autoridad gubernamental, un funcionario público o burócrata y el ciudadano que se relaciona con el Estado, concluyen que la corrupción genera efectos sobre el crecimiento económico, como se observó en el Gráfico 5, e ineficiencias y favoritismos del sector privado y público, que se ven reflejados en los indicadores de pobreza y desigualdad, tiene efectos fiscales y colaterales sobre la economía al causar inflación (Badel, 1999).

La relación que se establece entre corrupción y pobreza es por la mala utilización de los recursos públicos, que son un costo de oportunidad de haber utilizado unos recursos que son escasos, en inversiones que redundarían en el beneficio social. Algunos economistas de corte neoliberal sostienen que una manera de reducir la relación que hay entre estas dos variables es reduciendo el tamaño del sector público y que se da por la naturaleza de las intervenciones del Estado para corregir las fallas de mercado (Friedman y Friedman, 1979)

En Colombia el porcentaje nacional de personas en pobreza ha venido disminuyendo, en 2002 era del 49.7% y para 2012 fue del 32.7%. Según dominio geográfico, para ese mismo período de tiempo se redujo en cabeceras del 45.5% al 28.4% y en el resto de 61.7% al 46.8%, denotando una

marcada diferencia entre el campo y las ciudades. La Línea de pobreza es el valor monetario de una canasta de bienes y servicios que suple las necesidades básicas de una persona y se considera pobre si el ingreso mensual per cápita de su hogar está por debajo del valor de dicha línea. Para 2012 a nivel nacional, en promedio, un hogar de cuatro personas se consideraba pobre si su ingreso mensual estaba por debajo de \$817.080. En las cabeceras este valor era \$901.789, y en el resto \$540.088.

En el Gráfico 8 se presenta la relación que hay entre el porcentaje de personas en pobreza²⁹ y el Índice de Percepción de Corrupción, entre el 2002 y el 2005, se observa una relación directa. En la medida que la percepción de corrupción disminuía al registrar un mayor valor el índice, el porcentaje de personas en pobreza se reducía. Entre 2008 y 2012, el porcentaje de personas en pobreza sigue disminuyendo y la corrupción aumenta.

La corrupción también tiene efectos sobre las finanzas públicas, al aumentar el gasto y reducir los recaudos de impuestos, reflejándose en un incremento del déficit presupuestal, al considerarse en términos económicos a los corruptos como unos rentistas improductivos que recortan las asignaciones presupuestales en inversiones y una sobrecarga a los agentes productivos, reduciendo los ingresos por recau-

dación del Estado (Rose-Ackerman, 2005).

La evolución de las finanzas públicas y su relación con el Índice de Percepción de Corrupción se presenta en el Gráfico 9, donde se observa que los resultados del consolidado de las finanzas públicas tienden a deteriorarse en la medida que la corrupción aumenta.

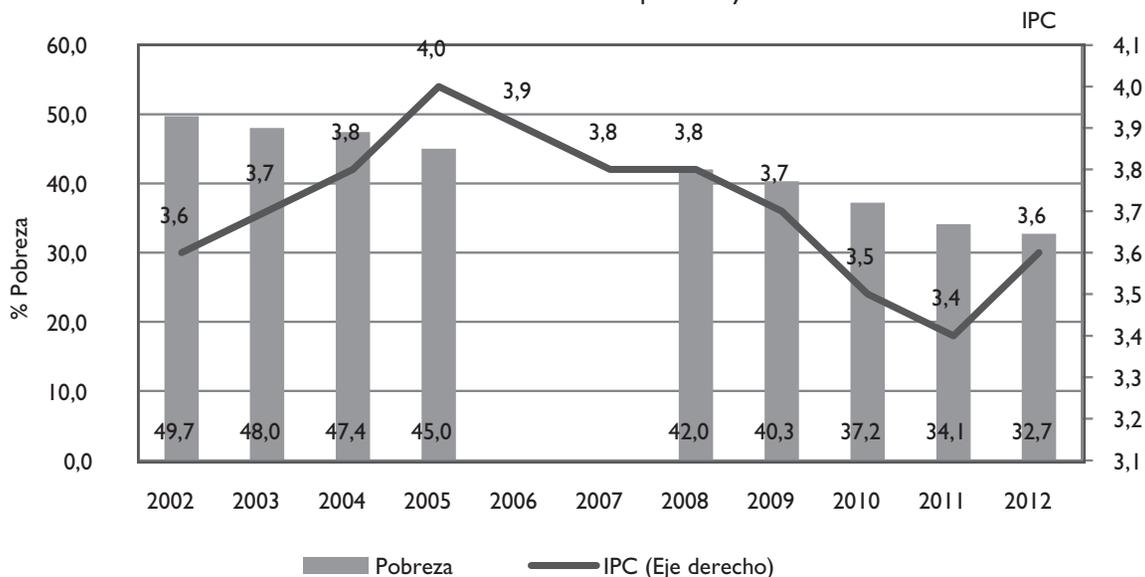
De acuerdo con información del CONFIS y del Ministerio de Hacienda, el país registró en el consolidado anual de sus finanzas públicas del sector público no financiero déficit desde el año 2002, excepto en los años de 2008 y 2012.

Entre los años 2002 y 2005, en los mismos donde se redujo la percepción de corrupción, el déficit se redujo al pasar de \$11.4 billones a \$2.0 billones en ese período, comportamiento que estuvo asociado al mayor dinamismo que presentaron los ingresos frente a los egresos. Entre el 2006 y el 2010 simultáneamente, a medida que aumentaba la percepción de corrupción, el déficit fiscal también lo hacía, alcanzando su mayor valor en el 2010. Contrario a lo sucedido en el período anterior, los gastos crecieron a un ritmo superior, especialmente el 2009 cuando aumentaron en términos reales un 14.4%.

Finalmente, en el 2011 y el 2012, los ingresos crecieron un 12.4% y un 10.5% en términos reales, lo que ocasionó que en el 2012 las finanzas públicas arrojaran un resultado positivo de \$8.1 billones de superávit y mientras que la percepción de corrupción registró también una mejoría al pasar de 3.4 a 3.6,

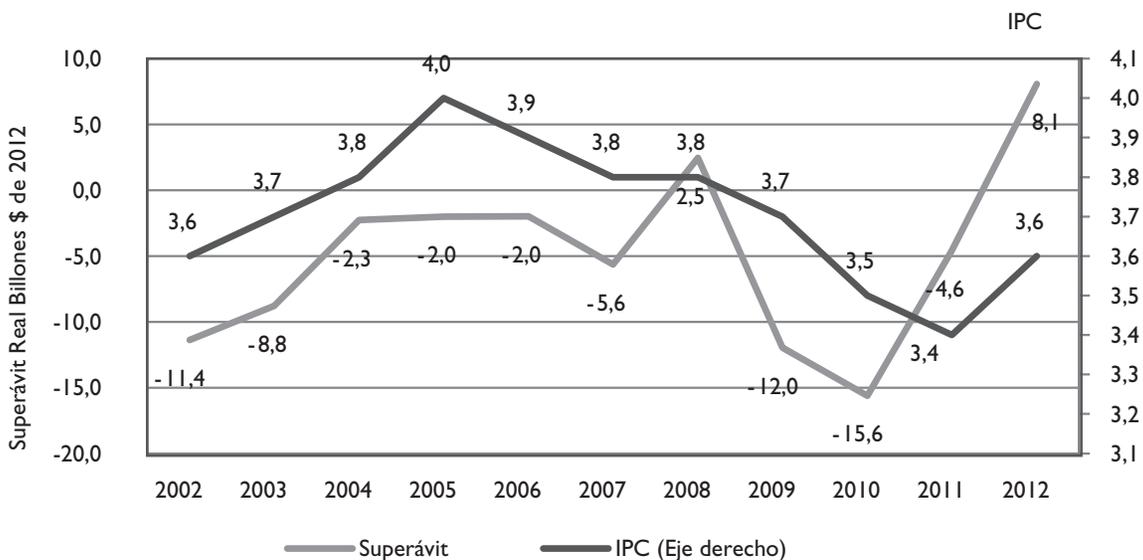
29 El DANE no reportó información para los años 2006 y 2007, por los ajustes que le hizo en la metodología de la medición de la pobreza monetaria y multidimensional, según recomendaciones de la Misión para el Empalme de la Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP).

Gráfico 8. Evolución de la pobreza y el IPC



Fuente: Elaboración del autor con base en información del DANE y de TI.

Gráfico 9. Evolución del superávit presupuestal no financiero (billones de pesos de 2012) y el IPC



Fuente: Elaboración del autor con base en información del CONFIS, Ministerio de Hacienda y TI.

Conclusiones

La corrupción es el uso inadecuado del poder de una o varias personas, que se deriva de los cargos o funciones que desempeñan, sean

estas del orden gubernamental o privado, buscando obtener beneficios personales para ellos o terceras personas, afectando el bienestar general. Es un proceso degenerativo de las normas y

de los valores que se establecen en la sociedad.

El indicador más utilizado para medir la corrupción es el Índice de Percepción de Corrupción (IPC),

calculado por Transparencia Internacional y se mide en una escala entre 0 con niveles peligrosos de corrupción y 10 que significa transparencia absoluta.

El IPC para Colombia, de 2002 a 2005 mostró un alivio pasando de 3.6 a 4.0. En ese año se rompe la tendencia y cambia en sentido descendente hasta 2011, cuando disminuyó a 3.4, ocupando Colombia el puesto 80 entre 182, el peor de toda la serie. Para en 2012 aumenta a 3.6, mejorando la percepción, ocupando el puesto 94 entre 174 países.

La parapolítica, la “yidispolítica” las denuncias que se dieron a raíz de la reforma constitucional que permitió que Álvaro Uribe aspirara a un segundo mandato presidencial, los acontecimientos de Agro Ingreso Seguro, el denominado “carrusel de la contratación”, la denuncia y condena de varios militares por violación de derechos humanos y los “micos” que se presentaron en la propuesta de la reforma a la justicia, fueron los principales actos corruptos que se dieron durante el período analizado.

Se observa claramente que la competitividad del país se afecta directamente con los resultados obtenidos con la percepción de la corrupción, es decir, si la percepción de corrupción aumenta, la competitividad consecuentemente disminuye, y viceversa, sucediendo lo mismo con los resultados obtenidos con el desarrollo humano.

La corrupción acentúa los problemas sociales y económicos de un país, fomentando la inequidad, disminuye la inversión externa e interna, aumenta las brechas so-

ciales, frena el crecimiento. Se observó cómo hay una relación muy estrecha entre la evolución del Producto Interno Bruto y el IPC en Colombia.

En cuanto a la pobreza que está íntimamente ligada con el desarrollo humano, se observa que en la medida en que la percepción de corrupción aumenta, la pobreza también aumenta, lo que demuestra que a mayor corrupción mayor pobreza.

En lo relacionado con las finanzas públicas del país, se aprecia una relación directa entre estas y la corrupción, es decir, en la medida en que la corrupción aumenta, se presenta un deterioro en las finanzas del país, representado en cada vez un menor superávit, llegando incluso a registrarse déficits presupuestales que hacen que el país sea cada vez menos competitivo a nivel interno y externo.

Referencias bibliográficas

- Badel, Martha Elena (1999). Costos de la Corrupción en Colombia. Archivos de Macroeconomía 111. Unidad de Análisis Macroeconómico. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- Banco Mundial (1999). Proyecto responsabilidad anticorrupción en las Américas.
- Bonilla, M. y Martínez, M. (2009). Análisis de la Metodología para Evaluar la competitividad: caso Foro Económico Mundial y Realidad Empresarial Colombiana. Facultad de Administración. Universidad del Rosario. Bogotá.
- Foro Económico Mundial. <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/FAQs/index.htm>. Recuperado el 3 de agosto de 2013.
- Fondo Monetario Internacional (2011). El FMI y la buena gestión del gobierno.

Disponible en, <http://www.fmi.org/external/np/exr/facts/spa/govs.htm>, recuperado el 3 de agosto de 2013.

- Friedman M. y Friedman R. (1979) Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico. Ediciones Grijalbo, S. A. Tercera edición. España, Barcelona.
- Gallón, S. y Gómez, K. (2000). El Fenómeno de la corrupción y su influencia en la economía colombiana entre 1960 y 1999. XV Congreso Nacional y IV Latinoamericano de Estudiantes de Economía. Universidad de Antioquia. Medellín.
- Gamarra, J. (2006). Pobreza, corrupción y participación política. Una revisión para el caso colombiano. Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República, Bogotá.
- Garay, L. J. (2008). La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Grupo Método. Transparencia por Colombia. Bogotá.
- Kaufmann Daniel (2000). Corrupción, gobernanza y desarrollo económico: Chile y América Latina en un marco empírico Global. Banco Mundial.
- Krueger, Anne (1974). «The Political Economy of the Rent-Seeking Society». *American Economic Review* 64 (3): 291–303.
- Mauro P. (2004) The persistence of corruption and slow economic growth. *International Monetary Fund –IMF. Staff Papers* Vol. 51, No. 1.
- Misas G (2006). Control fiscal, modernización y lucha contra la corrupción: experiencias en América Latina. Contraloría General de la República.
- Ortiz, E. (2012). Efectos de la corrupción sobre la calidad de la salud y educación en Colombia. 2004-2010. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño*. Vol. XIII, No. 1, Pasto.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe de desarrollo humano. Informes anuales de 2002 a 2013. Estados Unidos, Nueva York, NY 10017.

- Rogow y Laswell (1970). The definition of corruption in A. J. Heidenheimer (ed) political corruption. Readings in comparative analysis. New York.
- Rose-Ackerman, Susan (2005). Corrupción y Economía global. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. España. Alicante. Disponible en http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12471733212570739987891/isonomia10/isonomia10_05.pdf. Recuperado el 3 de agosto de 2013.
- Thoumi, F. (1999). La relación entre corrupción y narcotráfico: un análisis general y algunas referencias a Colombia. Universidad del Rosario. Revista de Economía II. Junio. Bogotá.
- Transparencia Internacional (2010). Informe del barómetro global de corrupción. Disponible en www.transparencia.org.es recuperado el 3 de agosto 2013.
- Vivas et ál. (2012). Anatomía de la cooperación en Colombia. Fundamentos de una línea de investigación para el fortalecimiento de la institucionalidad. IEMP ediciones. Bogotá.
- World Bank (1997). Helping countries combat corruption: the role of the World Bank. Washington.

INVESTIGACIÓN

Clave

DEMOCRACIA DELIBERATIVA, FUNCIONES ADMINISTRATIVAS, CAPACITACIÓN A CONCEJALES.

Resumen

El presente artículo aborda el problema de la falta de contenidos de formación ciudadana basada en conceptos de democracia deliberativa en la capacitación a concejales en Colombia. El desarrollo metodológico es cualitativo y parte de la asociación entre los contenidos actuales de dicha capacitación, las funciones administrativas de los concejales y diversos temas de la democracia deliberativa. Se plantea y concluye, que esta falta se debe al predominio de los temas administrativos y a la baja vinculación de la capacitación con un enfoque ideal de democracia deliberativa.

Motd clés

DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE, ADMINISTRATIF, CONSEILLERS DE FORMATION, INTRODUCTION.

Résumé

Cet article aborde le problème de l'absence de contenu de l'éducation civique basée sur des concepts de démocratie délibérative dans la formation de Conseillers en Colombie. Le développement qualitatif et méthodologique fait partie de l'association entre le contenu actuel de la formation, les fonctions administratives du Conseil et divers sujets de la démocratie délibérative. Nous proposons et concluons que cette absence est due à la prédominance des questions administratives et faible liaison de la formation avec l'idéal de l'approche de la démocratie délibérative.

La capacitación a concejales en Colombia y una formación ciudadana basada en conceptos de democracia deliberativa

Recepción: 6 de septiembre de 2013, Aceptación: 8 de noviembre de 2013

AUTOR: CARLOS JAVIER SALAZAR GUTIÉRREZ³⁰

Introducción

El principal propósito de este trabajo consiste en analizar la capacitación a concejales en Colombia, desde las funciones administrativas contenidas en la Constitución y la ley y desde una formación ciudadana, basada en conceptos de democracia deliberativa. A su turno, los objetivos específicos son evidenciar el predominio de contenidos en la capacitación a concejales, asociados a funciones administrativas de la Constitución y la ley; analizar la relación entre estos y los conceptos de democracia deliberativa; y entre estos y las funciones administrativas de los concejales con origen constitucional o legal.

Si bien en una sociedad, la formación o encuadramiento ideológico de electores y elegidos corresponde a los partidos políticos (Duverger, 1970), la formación en competencias ciudadanas³¹ corresponde al Estado.

La educación no formal en Colombia, conocida ahora como educación para el trabajo y el desarrollo humano³², donde se ubican los procesos de capacitación, señala como uno de sus fines; “la formación para la participación y el desarrollo de una capacidad crítica, reflexiva y analítica de la cultura nacional y de la diversidad étnica y cultural del país para la toma de decisiones colectivas en materia económica, política y administrativa” (Ley 115, art. 5).

³⁰ Politólogo de la Universidad del Rosario, Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia y la Universidad de Columbia, Nueva York. Experto en el campo de la Participación Ciudadana, el Control Social y el Desarrollo Territorial.

³¹ Las competencias ciudadanas en Colombia se imparten a través del sistema educativo y se entienden como “los conocimientos y habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas que hacen posible que las personas participen en la construcción de una sociedad democrática, pacífica e incluyente” (Chaux, 2013).

³² La educación para el trabajo y el desarrollo humano es un “proceso educativo formativo, organizado y sistemático, mediante el cual las personas adquieren y desarrollan a lo largo de su vida competencias laborales, específicas o transversales, relacionadas con uno o varios campos ocupacionales referidos en la Clasificación Nacional de Ocupaciones, que le permiten ejercer una actividad productiva como empleado o emprendedor de forma individual o colectiva” (Decreto 2020 de 2006).

En este contexto, la capacitación ofrecida a los concejales en Colombia presenta una debilidad, cual es la falta en sus contenidos de gran parte de dichas áreas.

En el caso de los 12.243 concejales colombianos este fenómeno constituye un problema, si se tiene en cuenta que su promedio de escolaridad es de cuatro años, que el 9,5% no tiene educación básica primaria completa, el 58% no son bachilleres y el 95% no tiene formación a nivel de educación superior (Galán, 2004); careciendo así, en su mayoría, de las competencias ciudadanas fundamentales que se adquieren a través del sistema educativo, en los niveles de preescolar, básica, media y superior.

No capacitar a los concejales en materia de ciudadanía restringe su participación efectiva en el “debate y deliberación sobre propósitos e intereses colectivos públicos, desde lo comunal y local a lo regional y nacional; profundizando la crisis de lo político y los partidos y la frágil institucionalidad³³ y representatividad democrática del Estado” (Garay, 1999, 1,3).

Dado lo anterior, ¿por qué la oferta de capacitación a concejales en Colombia es precaria en contenidos orientados a una formación ciudadana?

Una aproximación al problema, desde el enfoque de la democracia deliberativa y la definición de los conceptos de concejo y concejales municipales y capacitación a concejales contribuye a responder el interrogante.

33 Frente a la fragilidad institucional, además, en el estudio Cultura Política de la Democracia en Colombia, 2011: Actitudes Políticas en la Sucesión (Rodríguez & Seligson, 2011) evidenció cómo los concejos municipales son la segunda institución en el país con mayor pérdida de confianza entre la ciudadanía, ocupando el puesto 18 entre 20 instituciones, perdiendo de un año a otro, 5,5 puntos porcentuales, al pasar de un 49,5% en 2010 a un 43,9% en 2011. La situación para la democracia local se agudiza cuando en el primer lugar de este ranking se encuentra a las alcaldías, con una pérdida de casi 7 puntos de un año a otro, con un índice de confianza de 44,5% en 2011.

Democracia deliberativa

Históricamente ha habido diferentes formas de entender la democracia, así como muchas experiencias de sociedades que han intentado ponerlas en práctica y vivir acorde con una determinada noción. Autores como Collier y Levitsky (2000, en Konrad Adenauer Stiftung, 2003) identificaron más de 550 subtipos de democracia en una revisión a 150 estudios y señalaron, que en muchas ocasiones es necesario agregar un adjetivo al término para tratar de precisarlo.

A su vez Sartori (1965), abordó el concepto bajo tres miradas la democracia como un principio de legitimidad (participación), como un sistema político (representación) y como un ideal u objetivo (deber ser).

El enfoque de este trabajo es el de la democracia deliberativa, porque la mayor parte de las aspiraciones del sistema educativo se encuadran en esta perspectiva teórica, y porque los concejos municipales en Colombia son ante todo, “espacios de deliberación pública que representan las distintas opciones ideológicas y políticas de la ciudadanía” (Corte Constitucional - CC, Sentencia C-405/98). Puesto en los anteriores términos, se entenderá aquí a la democracia con el adjetivo deliberativo y bajo una mirada de ideal.

La democracia deliberativa es la construcción colectiva de un orden para la legitimación de lo público, bajo principios del respeto de las diferencias y del acatamiento a las reglas establecidas (Garay, 1999). Deviene, principalmente, de los conceptos de democracia consensual de Rawls y de democracia discursiva de Habermas.

Rawls opone al modelo liberal de democracia de mayorías, uno consensual, entendido mediante procedimientos políticos de deliberación e intersubjetividad ciudadanos, una cultura tolerante y unas instituciones libres (Rawls, 1979, 1996, en Mejía, 2010).

Por su parte Habermas, considera que los individuos de una sociedad cualquiera, sin un fin concreto, a partir de su propia subjetividad y

bajo unas normas éticas de carácter universal, mediante el entendimiento en el diálogo continuo con los demás, pueden generar un resultado útil para la acción social, validado por la participación activa de la ciudadanía en su gestación (Mejía, 2010).

Su propuesta de una política deliberativa se entiende como la expresión del poder comunicativo de la sociedad civil y la opinión pública, que no dependa, exclusivamente, de virtudes de los ciudadanos y de su orientación, siempre, en procura del bien común, a diferencia de Rawls; sino mediante procedimientos que garanticen la diversidad de perspectivas del mundo, en la forma institucionalizada de las corporaciones parlamentarias de la democracia liberal o en la red de comunicación de los espacios públicos políticos (Habermas, 1999).

Las principales críticas a esta propuesta provienen de la democracia liberal, dentro de la corriente deliberativa y de posturas no afines a la democracia como sistema político.

Luhmann (1994), por ejemplo, sostiene que la participación intensa y amplia es disfuncional porque retrasa los procesos decisorios y conlleva a la frustración generalizada, por la exclusión de posibilidades que ellos implican.

La tercera generación de la Escuela de Frankfurt considera a Habermas cercano a Luhmann, por su excesivo realismo político y su apuesta por modelos plausibles, antes que por utopías irrealizables (Dubiel, 1997, Negri & Hardt, 2004, Pettit, 1999, en Mejía, 2010).

Por último, las corrientes que rechazan el modelo político de la democracia, no lo consideran una opción válida de emancipación social, ni política (Virno, 2003, Agamben, 2004, Žižek, 2005, en Mejía, 2010).

En conclusión, del concepto de democracia deliberativa, a fin de entender el escenario democrático, esperado o deseado, de la formación ciudadana para concejales municipales en Colombia, se pueden destacar tres grandes pilares: consenso, discurso y virtudes cívicas.

Concejo y concejales municipales

Continuando con la construcción de este marco teórico y conceptual, se describe a los concejos y concejales municipales, en tanto parte del problema de investigación. Los concejos municipales son corporaciones político-administrativas y forman parte de la rama ejecutiva a nivel municipal (C P, art. 312, Corte Constitucional CC, Sentencia T-1039/06).

Su diseño constitucional permite deducir que la Constitución quiso establecer entre los concejos y los alcaldes una relación muy similar a la que existe entre el Congreso y el Presidente. Los cuerpos plurales no ejercen funciones de gestión ni prestan directamente los servicios públicos, dejando al alcalde la actuación administrativa y decisión concreta (CC, Sentencia C-405/98).

A su vez, los concejales son servidores del Estado, gozan de un régimen especial dada la naturaleza de la corporación a la que pertenecen y su investidura no representa la calidad de empleado público (CC, Sentencia T-1039/06).

El concejal tiene un rol político y uno administrativo en su municipio, constituyéndose, al lado del alcalde y, también, de los dignatarios de las juntas de acción comunal en un actor principal de la democracia a nivel local.

Capacitación a concejales

El último término en cuestión es el de la capacitación a concejales, en tanto unidad de análisis. La capacitación a concejales se define como un conjunto de procesos organizados, dirigidos a prolongar y a complementar la educación inicial y el cambio de actitudes, con el fin de fortalecer su capacidad de gestión y desempeño y conducir procesos de concertación y decisión política para el desarrollo integral a nivel local, transfiriendo conocimientos y generando habilidades (ESAP, 2011, 2012). Su desarrollo se da a través de lo que denomina la ESAP (2011) eventos de capacitación tipo I (diplomados y seminarios), de duración superior a cuatro horas, presenciales o a distancia.

En este trabajo, la capacitación a concejales se abordará desde el programa “El Viernes del Concejal”, por constituir una muestra representativa para el desarrollo de la investigación³⁴. Este programa es apoyado por la Universidad de Georgetown y operado por el Ministerio del Interior, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), la Federación Nacional

34 “El Viernes del Concejal” tiene una tradición de 11 años en Colombia (2002 a la fecha); ha llegado a 25 de 32 departamentos; ha contado con una asistencia promedio de 28 personas en más de 882 talleres, para un total de más de 35,546 asistentes (Universidad de Georgetown & Pontificia Universidad Javeriana, 2006, ESAP, 2011).

de Concejos (Fenacon) y la Confederación Nacional de Concejos y Concejales (Confenacol).

Estado del arte

La capacitación a concejales tiene desarrollos bibliográficos en los ámbitos público y privado, en su mayoría, a modo de manuales, cartillas y guías que dan cuenta de las funciones, responsabilidades y régimen legal aplicable a estos servidores públicos.

En el Régimen Laboral de los Diputados, Concejales y Ediles en Colombia (DAFP, 2011), se hace un análisis acerca de la verdadera naturaleza del cargo, que ha sido un tema de amplia discusión a nivel legal, jurisprudencial y académico, dejando clara su condición de servidor, antes que de empleado público.

Como parte de la oferta de capacitación a concejales, la ESAP publicó el libro *El Concejo Municipal* (Hernández, 2003), que desarrolla como contenidos, la organización interna del concejo, normas electorales, sesiones, y un compendio de normas y jurisprudencia vigente para apoyar su labor.

Dentro de los textos no oficiales, uno de los trabajos más representativos es el de Jaime Castro. La *Cartilla del Concejal* (Castro, 2004) es un manual donde se describe la forma de elección de los concejos y su funcionamiento. Sobre este tema, abarca la organización interna, sus atribuciones, el régimen de inhabilidades, el trámite de los acuerdos municipales y la normatividad reciente en materia de saneamiento fiscal de los municipios.

Gómez (1994), propone en el Manual del Concejal un repaso desde la primera sesión, o sesión de instalación, en los concejos municipales y todos los aspectos a tener en cuenta dentro de estas, la conformación, tipo y funciones de las comisiones permanentes; todo esto para el año de 1994 donde se materializó, en la Ley 136, el nuevo Código de Régimen Municipal, en virtud de la profundización de la descentralización administrativa de la Constitución de 1991.

La “*Biblia*” del Concejal, (Cuello, 2001) sigue la misma línea de los anteriores autores. En este texto vale la pena destacar el capítulo siete en materia de capacitación. Desde una perspectiva legal y jurisprudencial se establece que no es procedente regular mediante acuerdo la capacitación a concejales, toda vez que esta se reserva para quienes mantengan un vínculo laboral con el Estado, en este caso el municipio. Sin embargo, hace la salvedad el autor, que el presidente de la corporación tiene la facultad para contratar el desarrollo de este tipo de programas o actividades, es decir, la capacitación a concejales no se puede establecer como norma municipal, pero sí pueden contratarse, por parte del concejo, programas que la desarrollen.

Otro autor que aparece en este recorrido es Fabio Villa, expresidente de Fenacon, quien aborda el tema desde la perspectiva de derechos del concejal, muy propia de la agremiación que representó. Desarrolla 127 preguntas y respuestas a partir de cerca de 600 consultas de concejales de todo el país. Las dudas y temas más frecuentes tienen que ver con los honorarios de los con-

cejales, las licencias, el trámite de los proyectos de acuerdo y cómo actuar ante situaciones claramente no expresadas en la normatividad aplicable. Por ejemplo, qué hacer cuando el alcalde objeta o el concejo rechaza acuerdos como los del plan de desarrollo o de presupuesto municipal.

Trata el tema particular de la capacitación de una manera similar a la de Cuello (2001), ampliando a la forma en que debe ser creado el rubro dentro del presupuesto del concejo para asegurar, no solo el costo de la capacitación, sino los demás aspectos logísticos que ella implica, como transportes y alimentación, entre otros (Villa, 2004).

Ahora bien, en materia de formación ciudadana no se aprecia un contexto específico para concejales, sino uno amplio, dirigido a la ciudadanía en general.

Mougán (2009) desarrolla las principales razones y contenidos de *Una Teoría de la Educación para la Ciudadanía Democrática*. Sus principales aportes son un compendio de valores, virtudes y conceptos para la educación en ciudadanía, como obediencia y lealtad al marco legal e institucional, valor del esfuerzo y del conocimiento, tolerancia, igualdad, austeridad (ética del consumo), responsabilidad, razonabilidad, espíritu de compromiso, sentido de equidad y de reciprocidad política, patriotismo cívico, interdependencia y competencia política.

En *Formación Ciudadana: Una Mirada desde Colombia y México*, Quiroz y Gómez (2011) plantean cuatro principios clave de la educación en ciudadanía, relacionados con

14 conceptos; abordan el rol de la escuela en la formación ciudadana; y por último, resaltan el papel que juegan los actos cívicos y culturales como medio para tales fines.

En primer lugar, los principios a los que se refiere son los referidos a las relaciones entre lo local y lo global; la dependencia e interdependencia; la multiculturalidad; y la democracia activa. En cuanto a los conceptos inmersos aquí, se encuentran; “democracia, diversidad, globalización, desarrollo sostenible, imperio, imperialismo, poder, prejuicio, racismo, migración, identidad–diversidad, perspectivas múltiples, patriotismo, y cosmopolitanismo” (Quiroz & Gómez, 2011, 131).

Sobre el papel de la escuela en la formación de ciudadanos en democracia, citando a Dewey, define a la escuela como “un espacio de producción y reflexión de experiencias relevantes de la vida social que permite el desarrollo de una ciudadanía plena” (Quiroz & Gómez, 2011, 133). También Giroux (2006, en Quiroz & Gómez, 2011, 134) señala que la escuela se debe transformar en “un lugar donde se viva una enseñanza democrática que llegue o se proyecte a la vida pública”.

Magendzo (2004), desarrolla una propuesta pedagógica en la que se una la formación ciudadana con los problemas sociales, culturales, económicos y políticos de las sociedades, en el entendido de que el ámbito educativo tiene el propósito de explorar posibilidades para la transformación social.

Peláez y Márquez (2006) en *Educación para la Democracia y la Formación Política en Colombia: 1980-2006*:

Un Estado del Arte, encuentran como temas más frecuentes en la materia la educación cívica, la participación ciudadana y política, el concepto de ciudadanía, la educación democrática, las competencias ciudadanas, la formación política, la educación en valores, la educación para la paz, los derechos humanos, el control social a la gestión pública y el sistema político colombiano.

Además, en un recorrido histórico, evidencian cómo esta formación ciudadana ha ido evolucionando desde la educación en urbanidad, historia y geografía; la incursión de la cooperación internacional y el surgimiento de ONG dedicadas al tema, con posterioridad al fin de la Guerra Fría; las iniciativas locales, como el caso de Bogotá con la Política de Cultura Ciudadana; y la influencia del conflicto armado interno, con el desarrollo de metodologías para prevenir y solucionar los conflictos y afianzar la paz .

Botero et ál. (2008), en el estudio *Condiciones de participación y formación política de jóvenes colombianos constructores de paz*, abordan el tema desde la perspectiva de los jóvenes y su vinculación a lo político.

La política se entiende allí desde la noción discurso, acción y pluralidad de Hannah Arendt, asumiendo a la acción como el principal elemento político y como aquella capacidad del sujeto que le permite actuar conjuntamente en el mundo (Arendt, 1998, en Botero et ál., 2008).

Del estudio se extraen tres categorías de estudio, a saber la participación como conducta; la participación juvenil desde los movimientos

e identidades sociales; y la participación juvenil desde la política pública, como derecho y proceso de formación.

Así mismo, existen dos programas que es preciso resaltar en este estudio, como son, la Escuela Virtual del Buró Regional para América Latina y el Caribe del PNUD y el Programa de Formación Política y Ciudadana del Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (CINEP/PPP, 2013).

El primero, ofrece cursos virtuales y semipresenciales, que desarrollan los siguientes contenidos: teoría de la Democracia, democracia en América Latina, herramientas y escenarios prospectivos para la acción política, pueblos indígenas, gobernabilidad democrática y derechos humanos, democracia y medios de comunicación, gobernabilidad local y procesos de descentralización para el desarrollo humano, manejo de medios y diálogo democrático.

En relación a la oferta del CINEP/PPP, su programa discierne en torno a la acción política y ciudadana que genere acciones colectivas, mediante cinco ejes: espiritualidad, interculturalidad, alternativas al desarrollo, democracia y el concepto de lo público.

La Universidad Minuto de Dios en su propuesta de educación para el desarrollo, del Centro de Educación para el Desarrollo – CED, combina tres temas en un modelo pedagógico no escolar, sino de extensión social: desarrollo, formación ciudadana y responsabilidad social universitaria.

Otro enfoque que se encuentra en la literatura específica del tema es el de la participación ciudadana, la cual es abundante en contextos como el de Bogotá, a través de las figuras de la planeación participativa. A este respecto, en *Democracia y Ciudadanía: Una Propuesta Educativa para la Participación Ciudadana* (Fundación Kerigma & Alcaldía Local de Bosa, 1999), se diseña un manual para la participación a nivel local con herramientas y preguntas básicas a responder de manera colectiva, como ¿qué necesito?, ¿por qué lo necesito?, ¿qué tengo que hacer?, ¿quién lo puede financiar?, ¿cómo sé si funciona?

A partir de ellos, propone líneas de acción, como pobreza, desigualdad y exclusión; derechos humanos; equidad de género; conflicto paz y no violencia; medio ambiente; interculturalidad; comercio justo responsable; gobernanza global, a través de metodologías, como la sensibilización, la formación, la investigación, y la incidencia política y movilización social (Botero et ál., 2010).

De juntar los diferentes hallazgos y propuestas de estos trabajos surge una formación ciudadana basada en valores y virtudes cívicas para la educación ciudadana (obediencia y lealtad al marco legal e institucional, valor del esfuerzo y del conocimiento, tolerancia, igualdad, austeridad (ética del consumo), responsabilidad, razonabilidad, espíritu de compromiso, sentido de equidad política, sentido de reciprocidad política, patriotismo cívico, interdependencia y competencia política); participación ciudadana y política (participación como con-

ducta, como derecho y desde los movimientos sociales); derechos humanos; educación para la paz; control social a la gestión pública; resolución de conflictos; acción política; interculturalidad; teoría de la democracia; democracia en América Latina; sistema político colombiano; gobierno local y procesos de descentralización para el desarrollo humano; alternativas al desarrollo; manejo de medios; diálogo democrático; y el concepto de lo público.

Visto lo anterior, en suma, no existe un trabajo específico de capacitación a concejales que aglutinen la formación administrativa y la formación ciudadana. Estas se encuentran por separado y en el caso del componente de ciudadanía, no dirigido específicamente al concejal, sino al ciudadano en general.

Evidencia

A partir del estudio cualitativo del programa “El Viernes del Concejal”, dictado entre 2002 a 2012, en el siguiente aparte se presentan los principales datos obtenidos.

Para el análisis de la información se construyeron tres descriptores. El primero en relación a los temas centrales de capacitación; el segundo referido a las funciones administrativas de los concejales contenidas en la Constitución y la Ley; y el tercero a partir de los temas centrales, con sus respectivos subtemas, para la formación ciudadana.

Para el primer descriptor, al revisar los diferentes temas de capacitación del programa “El Viernes del Concejal”, estos se agruparon en 30 centrales o principales, a sa-

ber: Código de comportamiento; los concejales que necesita Colombia; los sombreros del concejal y la concejala; el reglamento interno del concejo; el presupuesto público municipal; direcciones en Internet de interés para los concejales municipales; exposición de motivos informada; participación; pacto de representación; transparencia; desarrollo económico local; seguridad; corrupción; contratación estatal; control político; otros controles; controles a los actos del concejo; plan de desarrollo municipal; el cargo de concejal; derechos humanos; política de reincorporación a la vida civil; seguridad personal de los concejales; sistemas de gestión y evaluación de resultados; plan de ordenamiento territorial (POT); administración pública y Estado de derecho; función pública; formulación de proyectos de inversión; tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC); políticas públicas; y gerencia y gestión pública.

Luego, el segundo, con las funciones administrativas de los concejales³⁵, con origen en la Constitución o la ley, a saber: reglamentar la prestación de los servicios públicos; adoptar un plan de desarrollo económico, social y de obras públicas; autorizar al alcalde para celebrar contratos; votar los tributos locales; expedir el presupuesto anual; determinar la estructura de la administración municipal; reglamentar los usos del suelo; elegir al personero y al secretario de la

35 Se entenderá aquí, como “el ejercicio de las atribuciones asignadas, constitucional, legal y jurisprudencialmente, al concejo municipal, en procura del bien común y de la satisfacción de las necesidades colectivas” (Gómez, 2008).

corporación; dictar normas para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural de su jurisdicción; y ejercer control político (C. P., art. 313 y Ley 136, art. 38).

El tercer descriptor se construyó con base en los tres pilares de la democracia deliberativa (discurso, consenso y virtudes cívicas), así como con elementos extraídos de los estudios en formación ciu-

dadana compilados en el *estado del arte*³⁶, como se aprecia en la Tabla I.

36 En la sección correspondiente al *estado del arte* se pueden ver en detalle estos contenidos.

Tabla I. Formación ciudadana basada en conceptos de democracia deliberativa

Tema Central	Subtema: Contenido	
Estado	El Concepto de lo Público	
	Teoría de la Democracia	
	Democracia en América Latina	
	Sistema Político Colombiano	
	Gobierno Local y Procesos de Descentralización	
Desarrollo	Alternativas al Desarrollo	
	Desarrollo Humano	
Discurso	Acción Comunicativa	Teoría de la Argumentación
		Ética Discursiva
		Diálogo Democrático
		Manejo de Medios
Consenso	Razón Pública	Deliberación
		Legitimación
		Intersubjetividad
		Interculturalidad
	Acción Política	
Ciudadanía Democrática	Virtudes Cívicas	Razonabilidad
		Espíritu de Compromiso
		Sentido de Equidad Política
		Sentido de Reciprocidad Política
		Patriotismo Cívico
		Interdependencia
		Competencia Política
		Tolerancia
		Igualdad
		Ética del Consumo (Austeridad)
		Responsabilidad
		Obediencia
		Lealtad al Marco Legal e Institucional
Valor del Esfuerzo y del Conocimiento		
Participación Ciudadana y Política	Participación como Conducta	
	Participación como Derecho	
	Participación desde los Movimientos Sociales	
	Control Social a la Gestión Pública	
Educación para la Paz	Resolución de Conflictos	
	Derechos Humanos	

Fuente: Elaboración propia a partir de Habermas (1999), (Rawls, 1979, 1996, en Mejía, 2010), Mougán (2009), Peláez y Márquez (2006), Botero et ál. (2008), Arendt, (1998, en Botero et ál., 2008), PNUD (2013), CINEP/PPP (2013)

Los descriptores elaborados se compararon entre sí, asignando un puntaje entre 0 y 5, donde cero representa el menor grado de asociación entre los descriptores comparados y cinco el máximo. Dichos puntajes se suman de manera horizontal y vertical, como se aprecia en el siguiente ejemplo:

Descriptor 2	Descriptor 2			Total Horizontal
	Contenido A	Contenido B	Contenido C	
Contenido A	Grado de asociación AA (Puntaje de 0 a 5)	Grado de asociación AB (Puntaje de 0 a 5)	Grado de asociación AC (Puntaje de 0 a 5)	(AA+AB+AC)
Contenido B	Grado de asociación BA (Puntaje de 0 a 5)	Grado de asociación BB (Puntaje de 0 a 5)	Grado de asociación BC (Puntaje de 0 a 5)	(BA+BB+BC)
Contenido C	Grado de asociación CA (Puntaje de 0 a 5)	Grado de asociación CB (Puntaje de 0 a 5)	Grado de asociación CC (Puntaje de 0 a 5)	(CA+CB+CC)
TOTAL VERTICAL	(AA+BA+CA)	(AB+BB+CB)	(AC+BC+CC)	

Se compararon, entonces los temas de capacitación con las funciones administrativas y viceversa; la formación ciudadana basada en democracia deliberativa con los temas de capacitación y viceversa; y, finalmente, las funciones administrativas con la formación ciudadana y viceversa.

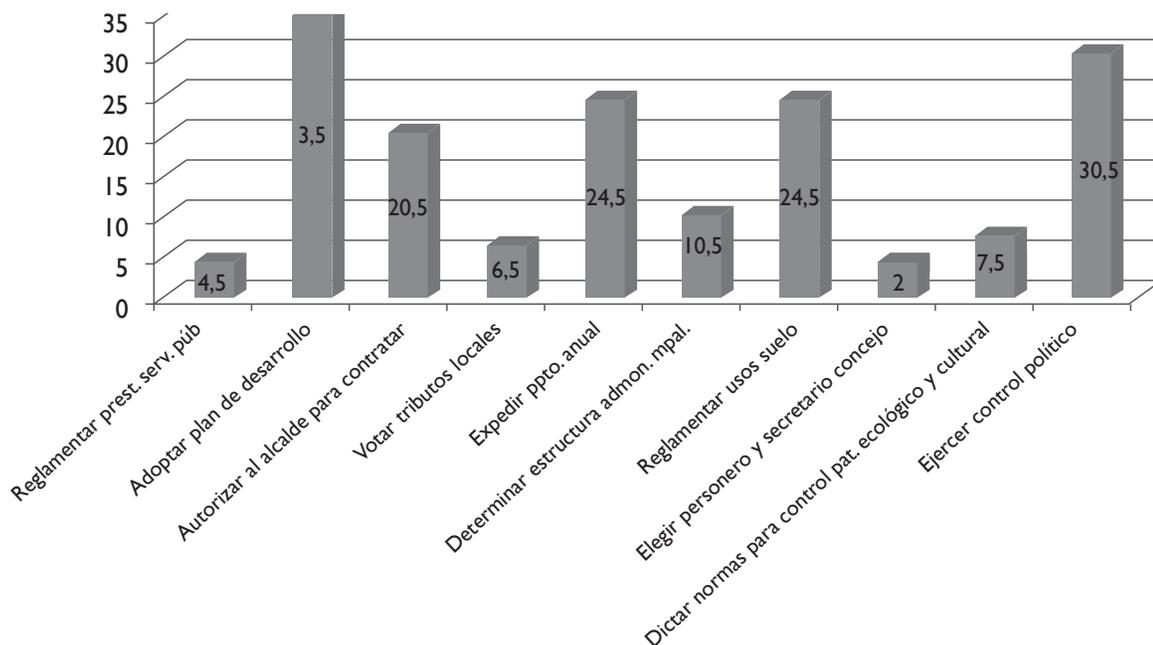
Este ejercicio arrojó como principales resultados una fuerte asociación

entre los temas centrales de capacitación a concejales y las funciones administrativas de la Constitución o la ley y una baja intensidad de aquellos con mayor vínculo a la formación ciudadana basada en democracia deliberativa; lo que demuestra una inclinación hacia los temas administrativos, antes que de ciudadanía, en la oferta de capacitación a concejales en Colombia.

Las funciones administrativas de los concejales, de origen constitucional y legal, que más se asocian a los contenidos de la capacitación son cinco: adoptar un plan de desarrollo; ejercer control político; expedir el presupuesto anual; reglamentar los usos del suelo; y autorizar al alcalde para celebrar contratos (Ver Gráfico 1.).

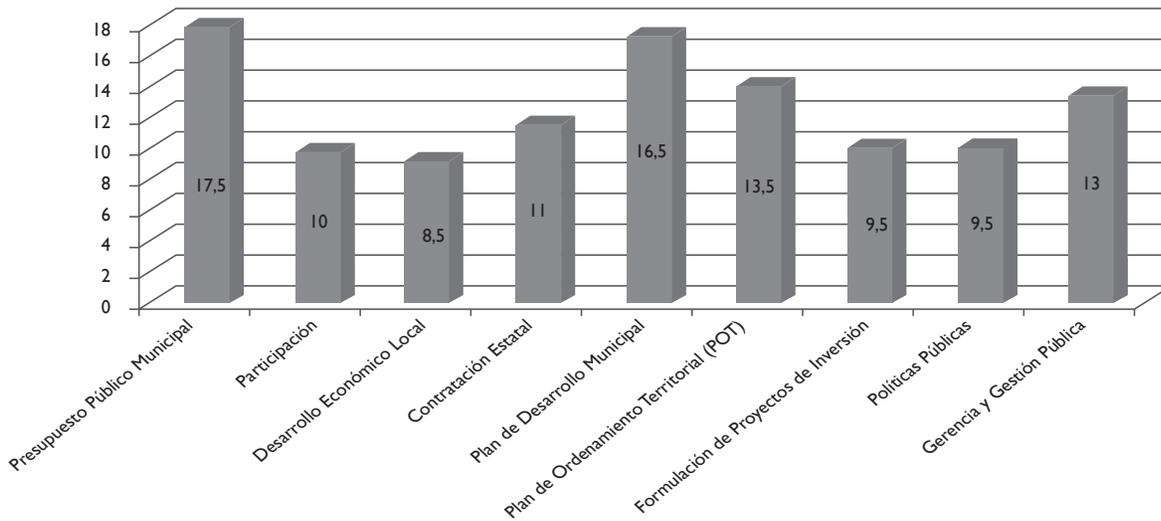
De los treinta temas centrales de “El Viernes del Concejal”, los que más se asocian a funciones administrativas contenidas en la Constitución o la ley son nueve, en su orden de puntuación: presupuesto público municipal; plan de desarrollo municipal; plan de ordenamiento territorial (POT); gerencia y gestión pública; participación; contratación estatal; formulación de proyectos de inversión; políticas públicas; y desarrollo económico local (Ver Gráfico 2.).

Gráfico 1. Funciones administrativas de los concejales contenidas en la Constitución y la ley asociadas a los temas centrales de capacitación



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del programa “El Viernes del Concejal” 2002-2012.

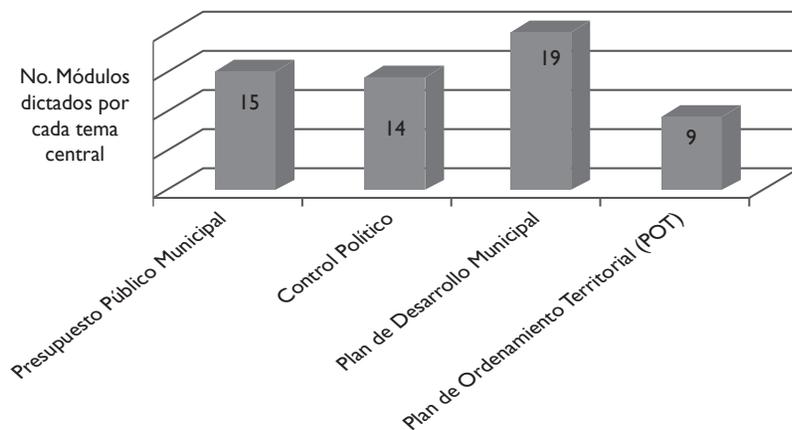
Gráfico 2. Temas centrales de capacitación asociados a funciones administrativas de los concejales contenidas en la Constitución y la ley



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del programa “El Viernes del Concejal” 2002-2012.

Al revisar los módulos dictados por cada tema central de “El Viernes del Concejal”, se encuentra un total de 139, dentro de los que sobresalen; plan de desarrollo municipal, presupuesto público municipal, control político y Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (Ver Gráfico 3).

Gráfico 3. Cantidad de módulos por cada tema central de “El Viernes del Concejal”



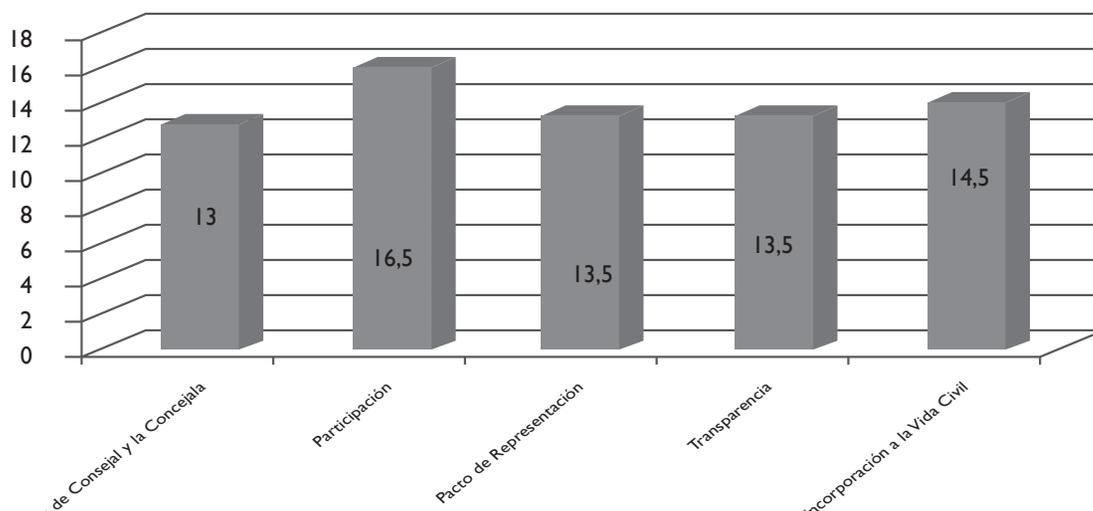
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del programa “El Viernes del Concejal” 2002-2012.

Pasando al siguiente nivel de análisis, contenidos de la capacitación vs. contenidos de una formación ciudadana para concejales basada en conceptos de democracia deliberativa, se encontraron como temas más representativos, de mayor a menor; la participación, la política de reincorporación a la vida civil, el pacto de representación³⁷, la transparencia y los sombreros del concejal y la concejala³⁸ (Ver Gráfico 4.).

37 Un pacto de representación es un compromiso escrito del Concejo Municipal para fortalecer las relaciones con la comunidad y de rendir cuentas de su gestión.

38 Los sombreros del concejal y la concejala, es un tema de capacitación referido a los distintos roles de los concejales: hacedor de políticas públicas; tomador de decisiones; comunicadores; facilitador en la solución de problemas y conflictos; posibilitador; negociador; economista; fiscalizador; mediador; constructores de institucionalidad; relación concejo/alcaldía; líder.

Gráfico 4. Contenidos de capacitación asociados a una formación política para concejales basada en un concepto de democracia deliberativa

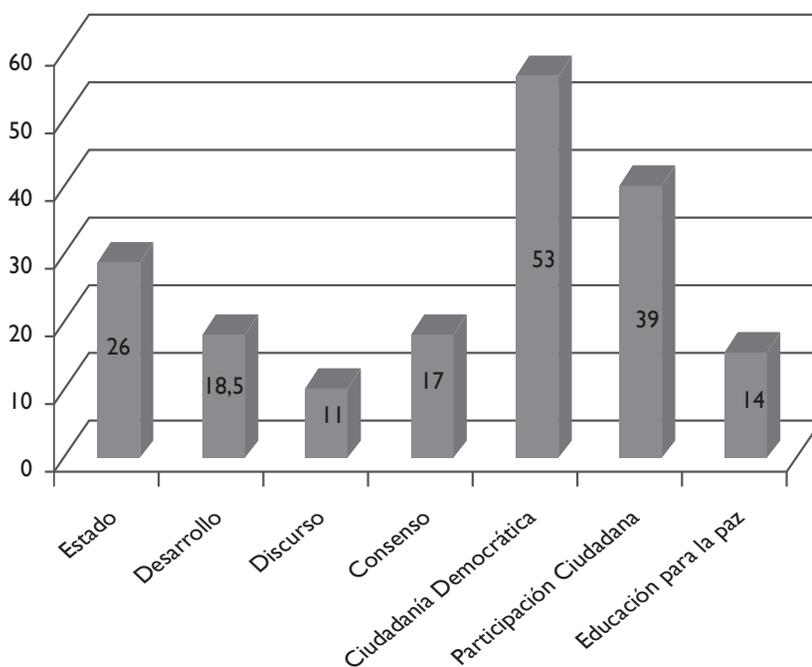


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del programa “ElViernes del Concejal” 2002-2012.

A la inversa, también en este caso, los temas centrales de una formación ciudadana para concejales basada en conceptos de democracia deliberativa con mayor vinculación a los contenidos de la actual oferta de capacitación son ciudadanía democrática, participación ciudadana y política y Estado (Ver Gráfico 5.).

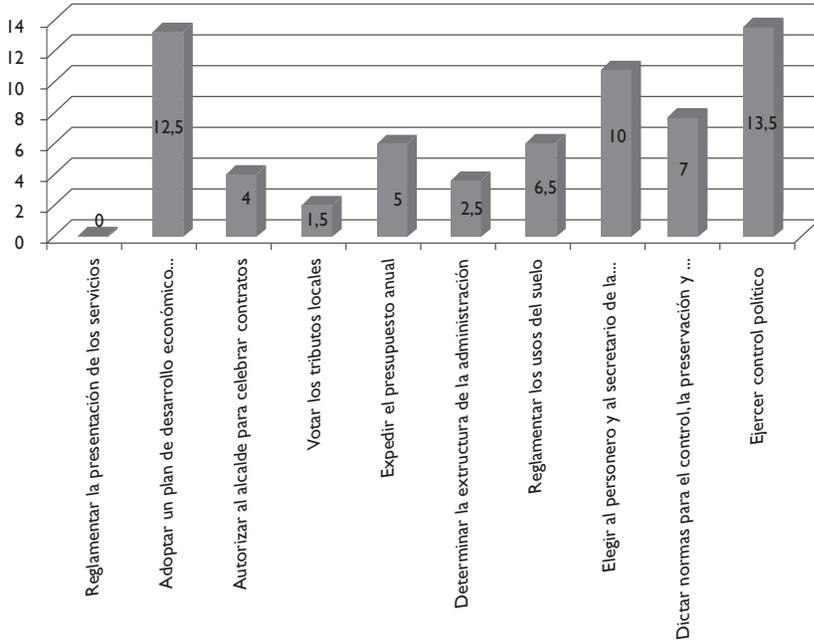
De la asociación entre las funciones administrativas de los concejales de origen constitucional y legal con los temas centrales de la formación ciudadana basada en conceptos de democracia deliberativa, se obtiene en primer lugar, ejercer control político; luego, adoptar un plan de desarrollo económico, social y de obras públicas; elegir al personero y al secretario de la corporación; dictar normas para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural; y finalmente, reglamentar los usos del suelo (Ver Gráfico 6.).

Gráfico 5. Formación política para concejales basada en un concepto de democracia deliberativa asociados a los contenidos de capacitación



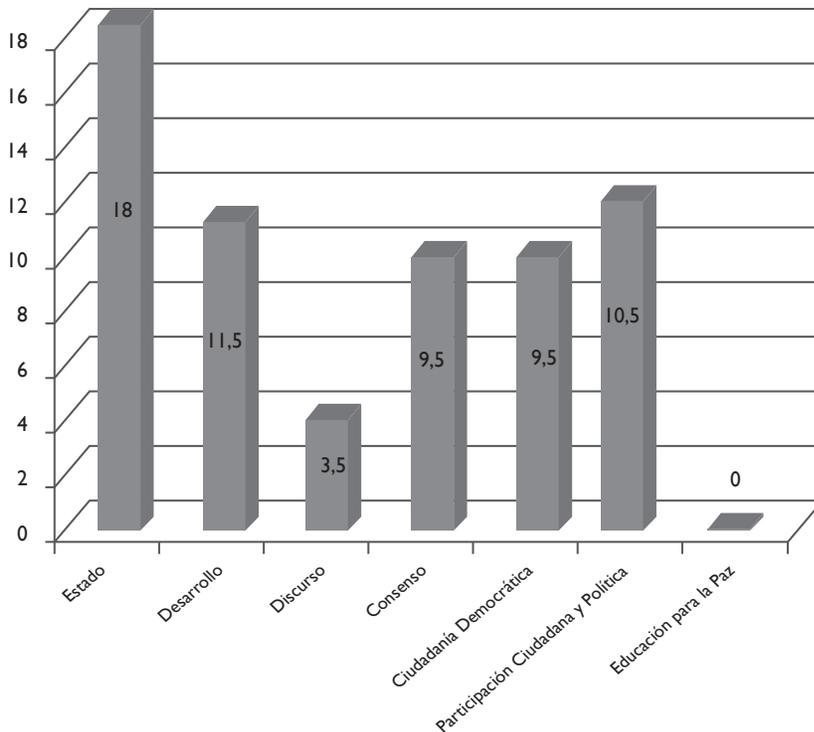
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del programa “ElViernes del Concejal” 2002-2012.

Gráfico 6. Funciones administrativas contenidas en la Constitución o la ley asociada a la formación ciudadana, basada en un concepto de democracia deliberativa



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del programa “ElViernes del Concejal” 2002-2012.

Gráfico 7. Formación ciudadana para concejales, basada en un concepto de democracia deliberativa, asociada a funciones administrativas contenidas en la Constitución o la ley



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del programa “ElViernes del Concejal” 2002-2012.

Los contenidos de formación ciudadana con mayor vinculación a funciones administrativas son: Estado, desarrollo y participación ciudadana y política (Ver Gráfico 7.).

Discusión

Revisada la evidencia, se puede apreciar que los temas de la capacitación a concejales con una asociación directa a las funciones administrativas de origen constitucional y legal son el presupuesto público, el plan de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial y la contratación.

Otros cinco temas: la participación, la formulación de proyectos, las políticas públicas, el desarrollo económico y la gerencia y gestión pública; tienen una vinculación indirecta, en tanto forman parte de diferentes marcos conceptuales que los contienen.

La participación aparece en los temas de capacitación con mayor vinculación a las funciones administrativas, porque está dentro de los procesos de expedición del plan de desarrollo, la autorización al alcalde para contratar, la expedición del presupuesto, la reglamentación de los usos del suelo y el control político.

La formulación de proyectos de inversión se relaciona con la adopción del plan de desarrollo, la autorización al alcalde para contratar, la expedición del presupuesto y la reglamentación de los usos del suelo.

Las políticas públicas se ven reflejadas en la adopción del plan de desarrollo, la expedición del presupuesto, la reglamentación de los usos del suelo y el control político.

El desarrollo económico se vincula a la adopción del plan de desarrollo y el presupuesto público, así como a la reglamentación de los usos del suelo y la preservación del patrimonio.

La gerencia y gestión pública está relacionada con el plan de desarrollo, la autorización al alcalde para contratar, la expedición del presupuesto, la determinación de la estructura administrativa, la reglamentación de los usos del suelo y el control político.

Del lado de las funciones administrativas de los concejales, la de mayor asociación a los temas centrales de capacitación es el control político, el cual está inmerso en diferentes contenidos como los sombreros del concejal y la concejala, la participación, el pacto de representación, la transparencia, la corrupción, la contratación estatal, el control político como contenido de capacitación, y otros controles.

De los temas centrales se pasa a la cantidad de módulos o subtemas de capacitación, de donde se puede inferir, que gran parte de los temas asociados a funciones administrativas son los de mayor desarrollo dentro de la capacitación y, por ende, que en la oferta de capacitación a concejales predominan los contenidos asociados a funciones administrativas. Aquí se encuentra el plan de desarrollo con 19 módulos, el presupuesto público municipal con 15 y el control político con 14.

Se excluyen de esta generalización: transparencia, participación, sistemas de gestión y evaluación de resultados, formulación de proyectos de inversión, políticas públicas, ge-

rencia y gestión pública, que aunque están asociados a las funciones administrativas, su desarrollo en cuanto a número de módulos impartidos es bajo, con uno en promedio.

Mientras tanto, los temas que tienen una baja o nula asociación con las funciones administrativas tienen el menor número de módulos: Código de comportamiento con un módulo, los concejales que necesita Colombia con un módulo, reglamento interno del concejo con un módulo, direcciones de internet de interés para los concejales con un módulo, exposición de motivos informada con un módulo, controles a los actos del concejo con un módulo, administración pública y Estado social de derecho, con cuatro módulos, función pública con cinco módulos, y tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) con un módulo.

Ahora, en la relación entre los contenidos de la capacitación a concejales y la formación ciudadana se encuentra cómo la participación, la política de reincorporación a la vida civil, el pacto de representación, la transparencia y los sombreros del concejal y la concejala, son los contenidos que más se asocian.

En cuanto a la cantidad de módulos por estos temas, los índices son bajos. Participación cuenta con tres módulos y el pacto de representación, la transparencia y los sombreros del concejal y la concejala, con uno.

A su vez, la formación ciudadana que más se asocia a los contenidos es ciudadanía democrática, participación ciudadana y política, Estado, y desarrollo; esto dado porque son grandes contenedores temáticos.

La ciudadanía democrática es la que más contenidos recoge. Se destacan los sombreros del concejal y la concejala, la participación, la transparencia, la corrupción, la contratación, el control político, otros controles, la política de reincorporación a la vida civil, la gestión y evaluación de resultados, el plan de ordenamiento territorial, la formulación de proyectos de inversión y la gerencia y gestión pública.

Frente a la participación ciudadana y política están los sombreros del concejal y la concejala, la participación propiamente dicha, la transparencia, la corrupción, la contratación estatal, la contratación, otros controles, sistemas de gestión y evaluación de resultados, plan de ordenamiento territorial, formulación de proyectos de inversión y gerencia y gestión pública.

El tema del Estado se ve reflejado en los siguientes contenidos: Pacto de representación, seguridad, controles a los actos del concejo, el cargo de concejal, derechos humanos, la política de reincorporación a la vida civil, la seguridad personal de los concejales, los sistemas de evaluación y gestión de resultados, el plan de ordenamiento territorial, la administración pública y el Estado social de derecho, la función pública, las políticas públicas, y la gerencia y gestión pública.

El desarrollo recoge a: el desarrollo económico local, el plan de desarrollo municipal, el plan de ordenamiento territorial, la formulación de proyectos de inversión, y la gerencia y gestión pública.

Luego, al comparar las funciones administrativas de los concejales con

los temas centrales de la formación ciudadana, se destacan las de mayor vínculo, como son la función de control político, la de expedición del plan de desarrollo, la de elección del personero y el secretario del concejo, y la reglamentación de los usos del suelo y para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural.

El control político y la expedición del plan de desarrollo se vinculan a temas como Estado, discurso, consenso, ciudadanía democrática, y participación ciudadana y política.

La elección del personero y el secretario del concejo se relacionan con el Estado, el consenso, la ciudadanía democrática y la participación ciudadana y política.

La reglamentación de los usos del suelo y el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural hacen parte de los temas de Estado, desarrollo, ciudadanía democrática y participación ciudadana y política.

En resumen, la mayor parte de los contenidos de la capacitación a concejales en Colombia sí está asociado a funciones administrativas contenidas en la Constitución y la ley, porque son los de mayor número de módulos impartidos, principalmente los relacionados con la expedición del plan de desarrollo y el presupuesto público municipal; mientras los temas centrales con orientación hacia la formación ciudadana basada en conceptos de democracia deliberativa y menor vínculo a las funciones administrativas, entre otros, Código de comportamiento, los concejales que necesita Colombia, Administración Pública y Estado So-

cial de Derecho, Participación, Pacto de Representación, Transparencia, y los Sombreros del Concejal y la Concejala, son los de menor número de módulos dictados.

Conclusiones

Existe un problema de formación ciudadana de los concejales en Colombia, por las pocas competencias ciudadanas con que cuentan para incidir efectivamente en el debate de los asuntos públicos, debido a su bajo nivel educativo y al enfoque de la actual oferta de capacitación.

Dicha oferta tiene una fuerte presencia de temas asociados a funciones administrativas, constitucionales y legales, y una baja orientación hacia los conceptos de la democracia deliberativa, evidenciado en el mayor número de módulos de la primera y el bajo número de la segunda, en los programas de capacitación.

Es válido, entonces, cuestionarse sobre la pertinencia de este enfoque, sin plantear una dicotomía entre la formación administrativa y la formación ciudadana, sino exponiendo una realidad a la luz de las evidencias y analizando la viabilidad de agrupar estos temas, que en la literatura y propuestas existentes vienen siendo trabajados de manera separada, a fin de consolidar una oferta ciudadana y administrativa de formación específica para concejales que redunde en beneficios para la democracia local.

Referencias bibliográficas

- Botero Carrillo, Paula et ál. (2010). Fundamentos Conceptuales del CED, Bogotá, Uniminuto.

- Botero, P., Ospina, H. F., Gómez, E. A., & Gutiérrez-Ospina, M. I. (2008). "Condiciones de participación y formación política de jóvenes colombianos constructores de paz", en Revista Internacional de Investigación en Educación, núm 1, pp. 81-94.
- Castro Castro, Jaime (2004). Cartilla del Concejal, 9ª ed., Bogotá, Legis.
- Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (CINEP/ PPP) (2013). Programa de Formación Política y Ciudadana, en <http://www.cinep.org.co/> (Consultada el 4 de marzo de 2013).
- Chau, Enrique (2013). ¿Qué son las Competencias Ciudadanas?, en <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/article-96635.html> (Consultada el 4 de marzo de 2013).
- Corte Constitucional (1998). Sentencia C405/98, en <http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=3398> (Consultada el 31 de enero de 2013).
- Corte Constitucional (2006). Sentencia T1039/06, en <http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=23029> (Consultada el 13 de febrero de 2013).
- Cuello Duarte, Francisco (2001). La "Biblia" del Concejal, Bogotá, 2001.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2011). Régimen Laboral de los Diputados, Concejales y Ediles en Colombia, Versión 2, Bogotá, DAFP.
- Duverger, Maurice (1970). Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, 5ª ed., Barcelona, Ariel.
- Escuela Superior de Administración Pública – ESAP (2011). Informe al Congreso, en http://hermesoft.esap.edu.co/esap/hermesoft/portal/home_1/.../arc_9877.pdf (Consultada el 11 de febrero de 2013).
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (2011). Manual del Proceso de Capacitación, Bogotá, ESAP.

- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (2012). Portafolio de Servicios de Capacitación, Bogotá, ESAP.
- Fundación Kerigma & Alcaldía Local de Bosa (1999). Democracia y Ciudadanía: Una Propuesta Educativa para la Participación Ciudadana, Bogotá, Fuintek.
- Galán Sarmiento, Antonio (2004). "El Derecho a la Educación para los Concejales", en Revista Concejos en Contacto, núm. 5, p. 21.
- Garay Salamanca, Luis Jorge (1999). Crisis, exclusión social y democratización en Colombia, en http://www.humanas.unal.edu.co/iedu/index.php/download_file/.../15/ (Consultada el 18 de febrero de 2013).
- Gómez Cardona, Efraín (1994). Manual del Concejal, 2ª ed., Medellín, Díké.
- Habermas, Jürgen (1999). "Tres modelos normativos de democracia", en: La Inclusión del Otro, Barcelona, Paidós.
- Hernández Martínez, Pedro Alfonso (2003). El Concejo Municipal, Bogotá, ESAP.
- Konrad Adenauer Stiftung (2003). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina, en http://books.google.com.co/books?id=r2ynkzamhpwC&pg=PA15&lpg=PA15&dq=collier+levitsky+democracia+con+adjetivos&source=bl&ots=0t4i_8mCqt&sig=LXvdKY-cLMDJomd7h980kKH5B1c&hl=es419&sa=X&ei=cfo8UdqhEuKG4AS17oCADw&ved=0CD8Q6AEwBA#v=onepage&q=collier%20levitsky%20democra-
- [cia%20con%20adjetivos&f=false](http://www.redalyc.uaemex.mx/src/Inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=77416993002) (Consultada el 4 de marzo de 2013).
- Luhmann, Niklas (1994). Teoría Política en el Estado de Bienestar, Madrid, Alianza.
- Magendzo, Abraham (2004). Formación Ciudadana, Bogotá, Magisterio.
- Mejía Quintana, Óscar (2010). Modelos alternativos de democracia deliberativa: Una aproximación al estado del arte, en <http://www.redalyc.uaemex.mx/src/Inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=77416993002> (Consultada el 29 de enero de 2013).
- Mougán Rivero, Juan Carlos (2009). Hacia una Teoría de la educación para una Ciudadanía Democrática, en <http://saavedrafajardo.um.es/WEB/archivos/Contrastes/E01/ContrastesE01-08.pdf> (Consultada el 23 de enero de 2012).
- Peláez, Alejandro y Márquez, Diego (2006). Educación para la Democracia y la Formación Política en Colombia: 1980-2006: Un Estado del Arte, en <http://www.kas.de/kolumbien/es/publications/11646/> (Consultada el 4 de marzo de 2013).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Escuela Virtual (2013) Cursos Área de Gobernabilidad Democrática, en <http://www.esuelapnud.org/es/9-sin-categoria/95-listado-de-cursos-por-area-academica> (Consultada el 4 de marzo de 2013).
- Quiroz Posada, Ruth & Gómez Nashiki, Antonio (2011). Formación Ciudadana: Una Mirada desde Colombia y México, Medellín y México, Universidad de Antioquia y Universidad de Colima.
- Rawls, John (1996). El Liberalismo Político, Barcelona, Crítica.
- República de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia, en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html (Consultada el 31 de enero de 2013).
- República de Colombia (1994). Ley 115, en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0115_1994.html (Consultada el 4 de marzo de 2013).
- Rodríguez Raga, Juan Carlos y Seligson Mitchell A. (2011). Cultura Política de la Democracia 2011: Actitudes Democráticas en la Sucesión, en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/2011-Colombia-Cultura-politica-de-la-democracia.pdf> (Consultada el 13 de febrero de 2013).
- Sartori, Giovanni (1965). Aspectos de la Democracia, México D.F., Limusa – Wiley.
- Universidad de Georgetown - Pontificia Universidad Javeriana (2006). Informe de Resultados - Programa de Capacitación el Viernes del Concejal Programa Tv, El Viernes del Concejal, Revista Concejos en Contacto, en http://www7.georgetown.edu/.../democracy_sector_SurveyResultsCityCoun (Consultada el 31 de enero de 2013).
- Villa Rodríguez, Fabio (2004). Preguntas y Respuestas de un Concejal, Medellín, Díké.

INVESTIGACIÓN

Clave

JUSTICIA BIDIMENSIONAL; REDISTRIBUCIÓN; RECONOCIMIENTO; MASACRE DE TRUJILLO; NANCY FRASER; VÍCTIMAS.

Resumen

El documento presenta un análisis de la Masacre de Trujillo a la luz de la teoría de la justicia bidimensional de la académica norteamericana Nancy Fraser. Se exponen los puntos principales del planteamiento de Fraser sobre el particular; se relatan los hechos de la Masacre para luego ser analizados bajo sus preceptos; se introduce el debate existente entre los teóricos más importantes en el campo de la justicia y se concluye con unas apreciaciones sobre la posición de Fraser ante este debate. Para finalizar, se realizan algunas precisiones sobre la aplicación de la justicia bidimensional a grupos como las víctimas y se efectúa un cuestionamiento sobre el éxito de la paridad participativa en una situación como la expuesta.

Mots clés

JUSTICE BI - DIMENSIONNELLE, REDISTRIBUTION, RECONNAISSANCE, L'ABATTAGE DE TRUJILLO; NANCY FRASER; VICTIMES.

Résumé

Le document présente une analyse de l'abattage de Trujillo à la lumière de la théorie de la justice bi - dimensionnelle de l'académiuque américaine Nancy Fraser. Les principaux points de l'approche de Fraser sur le sujet sont présentés, ainsi que les faits de l'abattage qui sont ensuite analysés sous ses préceptes; ont introduit le débat en cours entre les principaux théoriciens dans le domaine de la justice est introduit et ont conclut avec les résultats sur la position du Fraser avant ce débat. Enfin, quelques détails sur l'application des groupes de justice à deux dimensions telles que les victimes sont prises et interrogé sur le succès de la parité de participation dans une situation comme la exposé est fait.

Justicia bidimensional: consideraciones teóricas aplicadas a la masacre de Trujillo, Valle del Cauca³⁹

Recepción: 5 de septiembre de 2013, Aceptación: 8 de noviembre de 2013

AUTOR: NICOLÁS DAVID ATARA GAVIRIA⁴⁰

Conforme al pensamiento de Nancy Fraser⁴¹, las sociedades modernas y los conflictos que se presentan en sus contextos plantean la necesidad de una nueva modalidad de justicia soportada en dos dimensiones “fundamentales y mutuamente irreductibles”: redistribución y reconocimiento, (Fraser, 2006) configurando lo que se conoce como justicia bidimensional. Para ella, esto encuentra fundamento en que la aplicación de cada dimensión de forma separada resultaría insuficiente.

La asociación de la justicia bidimensional a casos prácticos remite, por ejemplo, a las víctimas de la Masacre de Trujillo⁴², ocurrida entre los años 1986 y 1994. Se hacen necesarias medidas de reparación social, como mecanismo para subsanar hechos sistemáticamente violatorios de derechos humanos de parte de grupos paramilitares con cierto vacío del Estado. (Centro de Memoria Histórica, 2008), Las primeras reparaciones aluden a las de tipo económico, en búsqueda de mejorar las condiciones materiales de las familias de las víctimas; las segundas, responden a las necesidades de reconocimiento, propendiendo por un cambio cultural que permita que las víctimas, en su condición, puedan tener una situación igualitaria en la construcción de sociedad. Nancy Fraser y su modelo de justicia aportan un sustento teórico para promover acciones de esa naturaleza.

Dicho concepto de justicia bidimensional se enmarca entre las denominadas teorías de la justicia, producto del pensamiento de académicos de la ciencia política, el derecho y la economía. Esto hace necesario un acercamiento general al debate existente entre los aportes más importantes sobre el par-

39 Este artículo fue revisado por Ómar Vivas, líder Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos. Quien clasifica este Artículo como de Investigación, incrustado en el enfoque filosófico o filosofía política, retoma el concepto central de justicia, acoge la concepción normativa y prescriptiva, realiza una investigación documental desde un artefacto construido sobre el sistema conceptual de Nancy Fraser quien induce una concepción que permite valorar la profundidad de la aplicación de la justicia en situaciones concretas.

40 Profesional en formación en Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, integrante del Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos. Ética de lo público, instituciones y derechos humanos.

41 Intelectual estadounidense, profesora de Ciencias Políticas y Sociales en la New School University de Nueva York.

42 Valle del Cauca, Colombia.

ticular, de manera que se permita la claridad de los conceptos adyacentes a la teoría de Fraser.

El análisis presente expone los puntos generales de la teoría de la justicia bidimensional y los conceptos que se involucran en su elaboración, a saber, comunidades bivalentes y paridad participativa. Seguido, se hará un repaso de los hechos que constituyeron la denominada Masacre de Trujillo, de manera que se logre dimensionar el tamaño de las afectaciones en términos económicos y sociales. Luego, a partir de los preceptos de la justicia bidimensional se analizará la Masacre de Trujillo, tomando los eventos que en materia de reparación se desarrollaron luego de su acaecimiento. Finalmente, y considerando que la justicia bidimensional es un aporte contextualizado en las teorías de la justicia, se repasan igualmente dos de los planteamientos más influyentes sobre el particular, los realizados por John Rawls y Amartya Sen.

Justicia bidimensional: Una falsa antítesis

Nancy Fraser desarrolla una concepción de justicia social que encuentra su fundamento en dos importantes categorías –dimensiones, en el texto–, la redistribución y el reconocimiento, que configuran una justicia bidimensional. Así, intenta superar una visión unidimensional de la misma, en la cual la prioridad es la redistribución y cuyo proceder se limita a mejorar el bienestar económico de la sociedad. Con la política del reconocimiento, se reivindica un mundo que acepte la diferencia, donde la integración a la mayoría o la asimilación de las normas culturales dominantes no sea ya el costo de

un respeto igualitario. Advirtiendo abiertamente que es usual encontrar una disociación práctica e intelectual de los conceptos (Fraser, 2006), la autora nos señala que la dicotomía entre la redistribución y el reconocimiento es una “falsa antítesis”.

Fraser (1996) considera, frente a la política de la redistribución, que estas configuran la nueva política del liberalismo en Estados Unidos, de la socialdemocracia en Europa Oriental, y algunas corrientes del socialismo presentes en algunos lugares del mundo. Dichas políticas tratan de subsanar las injusticias determinadas socioeconómicamente, es decir, que son consecuencia del modelo económico. Esta categoría viene, por lo general, asociada a colectivos determinados por las dinámicas de producción; el marxismo como paradigma dispone la noción de clase, aunque a veces pueden incorporarse otros sectores como las minorías étnicas o las mujeres.

La orientación de estas medidas propone una reestructuración político-económica, lo cual “*puede implicar la redistribución de ingresos, la reorganización de la división del trabajo, la asunción de la toma de decisiones democráticas, o la transformación de otras estructuras económicas básicas.*” (1996, pág. 21).

La política del reconocimiento, en contraste,

...engloba aquellos movimientos que persiguen revalorizar las identidades desvaloradas injustamente, por ejemplo, el feminismo cultural, el nacionalismo cultural de la raza negra y la política de la identidad homosexual. También incluye las tendencias de

constructivas, como la política “racial” crítica y el feminismo deconstructivo, los cuales rechazan el “el esencialismo” de las tradicionales políticas de la identidad. (1996, pág. 20).

La noción de injusticia acá contempla las comprendidas como culturales, arraigadas en los modelos sociales de representación, interpretación y comunicación, consistentes fundamentalmente en el dominio cultural, la falta de reconocimiento y la falta de respeto.⁴³

Retomando a Max Weber, Fraser define a los afectados como el producto no de las relaciones económicas de la sociedad, sino de las relaciones de reconocimiento en términos de honor, prestigio y estimación. Si bien bajo el enfoque de Weber dichos sectores constituían principalmente grupos étnicos, actualmente se extiende la tipificación a grupos como los gais y las lesbianas, grupos raciales y mujeres. Las medidas a ser tomadas en función de lo contemplado deben dirigirse a “*la revalorización positiva de las identidades que sufren la falta de respeto y de los productos culturales de grupos estigmatizados.*” (1996, pág. 21) Para Fraser esto debería implicar cambios en distintos niveles, que van desde reconocer positivamente la diversidad, hasta transformar sustancialmente el bloque de esquemas sociales de representación.

43 Dichas manifestaciones de vulneración en el ámbito cultural pueden implicar un sometimiento a modelos de interpretación y comunicación ajenas a las propias, a veces hostiles. También estar atados a prácticas representacionales autoritarias, o ser tratado de manera “*malintencionada y menospreciada en las representaciones culturales públicas y/o estereotipadas en las interacciones cotidianas.*” (Fraser, 1996, pág. 21).

Debe subrayarse que “las dos categorías de la justicia son dimensiones fundamentales y mutuamente irreductibles de la justicia” (Fraser & Honneth, 2006) y que por separado ninguna de las dos es suficiente. Tenemos así que las bases normativas de las reivindicaciones políticas demandan una distribución más justa de los recursos y la riqueza, como también un cambio cultural que permita el merecido respeto a la diferencia. Con relación a esto, aparece la figura de las *comunidades bivalentes*, las cuales “*pueden sufrir la mala distribución socioeconómica y el mal reconocimiento cultural de forma que ninguna de estas injusticias es un efecto indirecto de la otra, sino que ambas son primarias y co-originales*” (1996, pág. 27)

Para superar la referida “falsa antítesis” y poder lograr que el reconocimiento y la redistribución coexistan, es necesario entender que la bidimensionalidad no es ni la excepción ni la norma; así como las clases sociales, grupos que se caracterizan por ajustarse a criterios de justicia del nivel redistributivo, pueden llegar a necesitar compensaciones de reconocimiento, las discriminaciones de género, raza, y religión –entre otras–, también pueden condicionar desagravios de orden económico y material.

En este sentido, un conflicto de justicia social requiere soluciones tanto distributivas como de reconocimiento, aunque no debe confundirse esa coexistencia con una causalidad recíproca (2006).

Para materializar las reivindicaciones bidimensionales, aparece la noción de *paridad participativa*, norma

según la cual “*la justicia requiere arreglos sociales que permitan que todos los miembros (adultos) de la sociedad interaccionen con ellos como iguales*”. (2006, pág. 32) Este precepto, que se configura como el eje fundamental de la *justicia bidimensional*, para la autora debe constituirse a partir de dos condiciones, la objetiva y la intersubjetiva.

En la primera de ellas, Fraser indica que “*la distribución de los recursos materiales debe hacerse de manera que garantice la independencia y la “voz” de todos los participantes*”. No olvidando que la paridad participativa es un arreglo social, anótese que hay ciertas condiciones que deben ser excluidas de esta condición primera: aquellos que institucionalicen la privación, la explotación y las disparidades de riqueza, ingresos y tiempo de ocio, y aquellas que nieguen a algunas personas los medios y las oportunidades de interactuar con los demás como iguales. (2006, 42).

En lo respectivo a la condición intersubjetiva, Fraser expone que esta consiste en que “*los patrones institucionalizados de valor cultural expresen el mismo respeto a todos los participantes y garanticen la igualdad de oportunidades para conseguir la estima social*” (2006, 42). De igual manera, deben excluirse de aquellos arreglos los “*patrones institucionalizados de valor que niegan a algunas personas el estatus de participantes plenos en la interacción, sea adscribiéndoles una “diferencia” excesiva, sea no reconociendo sus caracteres distintivos.*” (2006, 43).

Aclarado el concepto de la *paridad participativa*, se hace necesario depurar qué clase de grupos son

merecedores de una aplicación de justicia bajo sus términos.

Para ello, los reclamantes deben demostrar que los acuerdos vigentes les impiden participar en la vida social en calidad de igualdad con los otros⁴⁴. Deben demostrar, además, que los patrones institucionales de valor cultural les niegan las necesarias condiciones *intersubjetivas*.⁴⁵ Si los patrones sociales consideran a los actores como iguales, capaces de participar en paridad con otro en la vida social, y cuando los consideren de ese modo, se podrá hablar de “reconocimiento recíproco” e “igualdad de status”. Si, en cambio, los patrones institucionalizados de valor cultural consideran a algunos actores como inferiores, excluidos, completamente diferentes o sencillamente invisibles y, en consecuencia, sin la categoría de interlocutores plenos en la interacción social, se tendrá que hablar de “reconocimiento erróneo” y “subordinación de status”. (2006, 36).

Por el lado de la demanda redistributiva, los reclamantes de la redistribución deben demostrar que los acuerdos económicos vigentes

44 Fraser, en un pie de página explicando las implicaciones de la palabra “*paridad*”, indica claramente que la noción que para ella tiene dicho concepto significa una “condición de ser un igual, de estar a la par con los demás, de estar en pie de igualdad.” (2006, pág. 42).

45 Ante el concepto de *condiciones intersubjetivas* la autora presenta divergencias con autores de teorías del reconocimiento, específicamente con Axel Honneth y Charles Taylor. Para estos, la condición intersubjetiva de un grupo social está determinado por la aceptación y la concepción que los demás tienen de ellos; para Fraser, la condición intersubjetiva se lleva al plano de la justicia, no tratando la psicología de los grupos sociales como tal, sino la posibilidad de que los demás puedan garantizar condiciones de igualdad de oportunidades frente a la participación.

les niegan las condiciones objetivas necesarias para la paridad participativa, estado que sienta las pautas para la solución a la injusticia. Téngase en cuenta que ningún individuo hace parte exclusivamente de un único grupo social, de ahí que la complejidad de las sociedades llevará a encontrar casos de personas o grupos que pueden situarse en una posición aventajada en una dimensión, a la vez que se ubique en desventaja en la otra.

Las consideraciones anteriores representan *grosso modo* el andamiaje teórico de Nancy Fraser. Se resalta la necesidad de superar una visión unidimensional de la justicia donde se privilegien el ámbito económico o el cultural de las medidas de reparación. Se llama la atención sobre los casos de grupos sociales que reivindicuen, dadas las dinámicas de sus particularidades, justicia bidimensional. Así mismo se presenta el concepto de *paridad participativa* como el mecanismo para dotar de justicia en los casos en los que esta se encuentre alterada. Con base en esto, se introducirán los hechos que constituyeron la Masacre de Trujillo para posteriormente ser analizados.

“Trujillo es, en más de un sentido, Colombia...”⁴⁶ (Centro de Memoria Histórica, 2008).

46 El texto base para la presentación de los hechos que configuraron la Masacre de Trujillo, es el documento elaborado por el Centro de Memoria Histórica denominado *Trujillo, una tragedia que no cesa*. Este documento investigativo recopila los datos, los eventos y los testimonios de los actores involucrados en la masacre, convirtiéndose en un intento del Estado por crear memoria histórica a partir de estas situaciones violentas ocurridas en el país.

La reconstrucción del conflicto armado colombiano, posible por su presencia a lo largo de varias décadas, incluye la documentación de la denominada Masacre de Trujillo⁴⁷. Si bien en la literatura existente y en el desarrollo del texto se utiliza la connotación de masacre, ha de entenderse que corresponde a hechos sucesivos durante varios años, con diversas dinámicas que arrojan a una comunidad; más precisamente, esta es la caracterización de la Masacre que da el Centro de Memoria Histórica (2008):

La Masacre de Trujillo es una secuencia de desapariciones forzadas, torturas, homicidios selectivos, detenciones arbitrarias y masacres, de carácter generalizado y sistemático, ocurridas en los municipios de Trujillo, Riofrío y Bolívar entre 1986 y 1994, con un total de 245 víctimas, perpetradas por una alianza regional y temporal entre las estructuras criminales de [...] narcotraficantes [...] y fuerzas de seguridad del Estado como la Policía y el Ejército, cuyo principal designio criminal fue contrainsurgente. No obstante, es importante destacar que tras la bandera contrainsurgente se perpetraron crímenes con muy variados móviles: limpieza social; eliminación de testigos; despojo de tierras; y persecución política⁴⁸ (2008, 37).

47 Este es un nombre muy rebatido por organizaciones de DD. HH. y por las mismas víctimas, quienes en virtud del reivindicado reconocimiento, proponen la denominación “Masacre Continuada de Trujillo”.

48 Según concepto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, instancia legal ante la cual llegó el caso de Trujillo.

Para enmarcar el contexto de Trujillo dentro de la dinámica del paulatino conflicto armado colombiano es necesario mencionar que en el área operaban actores como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) —que en el momento tenía pretensiones expansionistas—, organizaciones paramilitares y de narcotráfico encabezadas por Diego Montoya, alias Don Diego y Henry Loaiza, alias El Alacrán. Por el lado de los actores noarmados se encuentra que se adelantaban procesos comunitarios como las cooperativas campesinas auspiciadas por la parroquia municipal y un movimiento campesino que se consolidaba gradualmente, liderado por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). (CMH, 2008).

A pesar de que las acciones sobre la población civil encontraron su excusa en acciones contrainsurgentes frente a la guerrilla, en 1995 se pudo establecer que las sistemáticas violaciones a los derechos humanos en esta área correspondían al interés del control territorial por parte de las Fuerzas Armadas en alianza con los grupos paramilitares presentes. (2008, 15).

De acuerdo con el informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación del Gobierno Nacional, la Masacre de Trujillo tenía tres funciones. La primera de tipo preventivo: garantizar el control sobre la población. La segunda de tipo punitivo: castigar a quien desafíe el control y, en tercer lugar, una función simbólica, mostrar que la voluntad por el control rompe con todas las imposiciones morales y éticas. (2008, 16). Las principales modalidades de violencia eran los “homicidios selectivos” y las desapa-

riciones forzadas, concentrando la primera de ellas el 67.7 % de las víctimas y el 13 % la segunda. Es particular que los homicidios tortuosos se hayan llevado a cabo en lugares clandestinos como las haciendas de los propios capos del narcotráfico. (2008, 38).

Los hechos de violencia documentados que ocurrieron en forma anterior al año 1990 se efectuaron de manera que pareciera no existir ninguna conexión entre ellos. No obstante, el año citado marca la coyuntura crítica de concentración de la masacre. Luego de una marcha pacífica —promovida por el párroco del pueblo—, en la cual los campesinos exigían a la gobernación la implementación de un sistema de acueductos, se comenzaron a presentar las desapariciones y los asesinatos selectivos. Las masacres y las desapariciones forzadas de La Sonora, de los ebanistas y en particular el del padre Tiberio Fernández representan los hechos principales. (2008, 13).

Narran los hechos, documentados en el informe base, que el 31 de marzo de 1990 se registró la detención arbitraria del presunto guerrillero Wilder Sandoval, el asesinato del inspector de policía de La Sonora y las primeras desapariciones forzadas en este mismo corregimiento. El mayor del Ejército Nacional, Alirio Urueña Jaramillo, junto a hombres de los dos narcotraficantes antes mencionados, raptaron a estos habitantes del corregimiento La Sonora supuestamente señalados por Sandoval y procedieron a su tortura en la Hacienda La Peladora. Cubiertos con costales y tirados al suelo, los hombres secuestrados fueron torturados por medio de agua a

presión, sopletes, navajas, tenazas, martillos, y sal puesta en sus heridas. Por último, su descuartizamiento se consumó por medio de una motosierra. (2008, 50).

Con base en información obtenida por habitantes de La Sonora, en la mañana del 2 de abril, un grupo armado irrumpió en el casco urbano de Trujillo y en un taller de ebanistería que hacía parte de las cooperativas impulsadas por el padre Fernández, fueron sacados a la fuerza varios de sus trabajadores con destino a las instalaciones de policía de Tuluá. Nunca se encontraron registros en tal estación sobre la llegada de estos hombres. Posteriormente, según la declaración del testigo —soldado— Daniel Arcila, los ebanistas fueron llevados a las instalaciones de la DIJIN en Cali y luego a la Hacienda las Violetas, donde fueron sometidos al mismo tipo de torturas que los campesinos de La Sonora. Todo esto, con el pretexto de interrogarlos y obtener información sobre los civiles que tenían actividad con la guerrilla del ELN. (2008, 42).

En lo relacionado al rapto y asesinato del Párroco Tiberio Fernández Mafla, al regreso de un oficio religioso que se había llevado a cabo en el Municipio de Tuluá este fue desaparecido junto con sus acompañantes: Ana Isabel Giraldo, José Norbey Galeano y Óscar Pulido Rozo. Según pudo establecer el Grupo de Memoria Histórica, (2008, 53) fueron conducidos a la Hacienda Villa Paola, propiedad del narcotraficante Henry Loaiza. En una “mesa de suplicios”, los desaparecidos sufrieron torturas similares a las ya mencionadas y el Padre Tiberio tuvo que presenciar el asesinato de sus acompañantes previo a su propia muerte. Ana Isa-

bel Giraldo, sobrina del párroco, fue violada y sus senos incinerados antes de morir. El cuerpo del párroco fue descuartizado y arrojado al río Cauca, identificado gracias a una placa de platino en una de sus piernas; los cuerpos de los demás hombres nunca fueron hallados.

Por último, en cuanto a los hechos más aterradores de la masacre en su conjunto, el soldado testigo Daniel Arcila, tuvo que sufrir torturas del mismo tipo que él mismo presenció. El soldado fue raptado y llevado a la Hacienda Villa Paola, descuartizado vivo, y arrojado al Cauca. (2008, 54).

Memoria Histórica identificó varios puntos de impacto de la Masacre de Trujillo. (Melo, 2008)⁴⁹ Primero, el empobrecimiento general de las familias, teniendo en cuenta que la mayoría de los asesinados fueron hombres, la fuerza laboral que en el momento sostenía a la población no pudo laborar más. Por otro lado, las cooperativas campesinas que, impulsadas por el párroco aportaban a la prosperidad de los municipios, dejaron de funcionar por temor a la estigmatización. El informe, al establecer los impactos de la Masacre, a través de testimonios recogidos enuncia que de treinta cooperativas campesinas existentes en 1990, solamente quedaron dos. (2008, 81).

⁴⁹ Esta referencia es tomada del artículo denominado *La masacre de Trujillo y los mecanismos del terror* de la Revista Semana, del 7 de septiembre de 2008. El autor de este artículo Vladimir Melo Moreno —por lo menos para ese momento— era investigador de la Línea de Investigación Mecanismos, Lógicas e Impactos del Terror en el Conflicto Interno Armado en Colombia del Área de Memoria Histórica, de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación conformado por el Estado.

Sin embargo, la consecuencia más profunda de la Masacre fue el deterioro del tejido social en Trujillo. La población que se desplazó hacia otros lugares y el asesinato del párroco, de motoristas, comerciantes, tenderos, inspectores de policía, líderes políticos y la enfermera de la vereda La Sonora hizo que las relaciones de trabajo y la vida social cambiaran por completo. Es notable, y no es de extrañar, que lo ocurrido provocó además una desconfianza generalizada de la población hacia las autoridades; estas son concebidas “como agentes activos de los crímenes y como garantes de su impunidad” (Melo, 2008).

Un caso aplicado: Trujillo

En primera medida, señala el compilado de los eventos que la movilización de los familiares de las víctimas reclamando el esclarecimiento de los crímenes, produjo denuncias ante las instancias judiciales respectivas, sin que en principio se hayan adelantado las investigaciones pertinentes, de manera que no fue atendida inicialmente por las autoridades. Los bloqueos al proceso y la ausencia de justicia dejaron a este grupo de cara a la Corte Interamericana de Derechos Humanos como opción válida de atención, lo cual se logró con ayuda de algunas ONG. (Centro de Memoria Histórica, 2008, pág. 18). Entre otros hechos lamentables de la administración de justicia frente al caso, las autoridades judiciales invalidaron las declaraciones del soldado Arcila, al considerarlo enfermo mentalmente⁵⁰. (2008, 237).

50 Existen interpretaciones informales que indican que, debido a la crueldad de los acontecimientos relatados por el soldado Arcila, estos eran de tal incredulidad que se le declaró mental-

Pueden evidenciarse aquí varios elementos; el primero, la incapacidad mostrada por las autoridades que en esos momentos debían atender los hechos y que eventualmente se vieron permeadas llevando a generar un ambiente de no aceptación de la ocurrencia de violaciones de los derechos humanos (2008, pág. 237); en segundo lugar, para esos momentos los familiares de las víctimas no poseían aún ese estatus de “víctimas” que les correspondía, (2008, pág. 32) había ausencia de reconocimiento, identificándose un primer estadio en el cual una de las dimensiones de la teoría de Fraser es aplicable al propender por la paridad participativa. De manera que, no solo se violaron los derechos fundamentales a los habitantes del área en conflicto, sino que por otro lado se cometía una injusticia —en términos de Fraser— al no ser reconocidos como actores con un papel en la construcción de sociedad.

De acuerdo a la Corte Constitucional, el concepto de víctima se refiere a

...aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera

mente impedido para declarar en los procesos judiciales. Sin embargo, las pruebas aportadas y la precisión en su relato demuestran que la invalidación de sus testimonios se dieron en función de torpedear el proceso. (2008, pág. 20).

permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. (Sentencia C-250/12, 2012).

La exhortación por parte de la CIDH al Estado colombiano a reconocer su participación en los crímenes de Trujillo produjo resultados; en 1995 en una declaración pública, el entonces presidente Ernesto Samper Pizano aceptó la culpabilidad del Estado en la Masacre y lamentó que las instituciones no hubiesen estado presentes a tiempo para impedir una violación mayor. (2008, pág. 156). Se identifica acá, un segundo estadio en el cual se logra un reconocimiento como tal en su estatus de “víctimas”, pero que equivaldría, bajo los conceptos de Fraser, a un “reconocimiento erróneo” porque si bien se les reconoce el estatus de víctimas el mismo no alcanza para lograr que dicho grupo tenga un papel significativo en la sociedad.

En cuanto al concepto de la paridad participativa, las reivindicaciones de las víctimas en la categoría de reconocimiento intentan tener un rol activo en la construcción de una memoria histórica como patrimonio de la nación. (2008, 23).⁵¹

51 El Grupo de Memoria Histórica, junto con las víctimas, propende por el establecimiento de un vínculo “indisoluble entre la construcción

En este punto debemos rescatar las expresiones culturales y simbólicas de las víctimas⁵², que intentan tener un impacto en la sociedad de manera que todos podamos vivir, sentir el mismo dolor y la misma indignación por calamidades de este tipo.

Mas es necesario señalar que dichas expresiones simbólicas no han tenido la suficiente cabida ni el adecuado impulso por parte de quienes deben administrar el *reconocimiento*, manteniendo con ello consecuencias trágicas para una colectividad ya que la omisión propicia y perpetúa la impunidad. Por este motivo el *reconocimiento* es erróneo. No resulta suficiente limitarse a asignarles ese mote que reivindican, sino poder involucrarlos como iguales y como significantes en la construcción de un tejido social de carácter nacional, dicho de otra manera, *repararlos culturalmente*. Esta afirmación puede sustentarse a partir del siguiente fragmento, donde el Centro de Memoria Histórica llama la atención sobre lo siguiente:

Nunca se insistirá demasiado en el hecho de que un contexto de conflicto abierto, como el actual en Colombia, la “memoria de Trujillo es una memoria amenazada”, cuando no simplemente agredida. [...] Se hace necesario el diálogo entre las comunidades víctimas y el resto de la sociedad si se quiere evitar el confinamiento y la marginación de la memoria de la

Masacre y si se quieren potenciar las lecciones. (2008, 23).

Para contextualizar una medida de *reparación cultural*, téngase en consideración lo que en términos de justicia se entiende por “reparación”, consistente en un “conjunto de medidas que busca contribuir a devolver a las víctimas, en lo posible, a la situación en la que estaban antes de que ocurrieran las violaciones”. (Comisión Colombiana de Juristas, 2007, 26). Ello es importante, no solo porque se restablecen los derechos de las víctimas, mejorando su situación, sino también porque ha de garantizarse que este tipo de violaciones no se repitan en un futuro.

Examinando la dimensión de *redistribución*, el despojo de tierras a los campesinos y el socavamiento de sus bases económicas soporadas en las cooperativas hicieron que el bienestar económico de las familias decayera de manera significativa. Esta situación de carencia de oportunidades incentivó también el desplazamiento hacia otras regiones, de forma que, ante este escenario, se reivindica también un tipo de justicia que sería *redistributiva* en términos de Fraser. A este respecto, la creación de una Asociación de Víctimas que percibía recursos de fondos públicos para el restablecimiento del bienestar material de las familias, significó un primer esfuerzo para *reparar redistributivamente*. (2008, 241). Tales recursos fueron utilizados en la construcción de hogares que fueron destruidos dentro del contexto de la masacre. Esta medida también intentó mitigar un poco la pérdida de tierras y bienes de algunos campesinos, y así contrarrestar los impactos negativos.

Empero, en palabras de Gonzalo Sánchez, Coordinador de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, dichos recursos pasaron sin ser vistos, y las edificaciones destinadas al mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores de Trujillo, hoy –2008– se encuentran en una situación que calificó de “vergonzosa”. (Contravía, 2008).

Conceptualmente, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras define que la restitución radica en que “las víctimas del despojo y las que hubieren abandonado sus predios forzosamente, tendrán acceso a medidas especiales de restitución de tierras” (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011, 17); es esto, pues, restablecer o devolver tierras a sus poseedores y que, en razón de la violencia acaecida, fueron despojados o tuvieron que abandonarla.

Puede decirse, con base en lo mencionado, que es posible que tras el *reconocimiento* de este grupo social como “víctimas” por parte del Estado colombiano, el Estado mismo haya tratado en cierta medida de subsanar los padecimientos en materia *redistributiva* y de *reconocimiento*, pero de manera insuficiente. A la luz de Nancy Fraser, tendríamos un *reconocimiento* erróneo, pues la sociedad no le da el papel que les corresponde a las víctimas y hay ausencia de paridad participativa para la construcción de memoria histórica, sumado a que la *reparación* de tipo económico ha sido limitada.

Frente a lo que en materia judicial se llevó a cabo –en la segunda mitad de los noventa– para el esclarecimiento de los hechos, la

de memorias y la construcción democrática” (2008, pág. 25).

52 Particularmente las reivindicaciones del grupo denominado AFAVIT “Asociación de Familiares de Víctimas de Trujillo”, y Orden Pérdida, cuya labor se reconoce a lo largo de todo el informe de Memoria Histórica.

impunidad se hizo presente, en primera instancia, con el fallido proceso que se llevó a cabo contra el Mayor del ejército Alirio Urueña, quien cometió varias de las violaciones a los derechos humanos en este caso. Tras este proceso judicial que se le abrió, el Mayor Urueña no fue culpabilizado, y permaneció libre durante un periodo importante de tiempo.

Con respecto a Henry Loaiza, alias “El Alacrán”, en 2009 fue condenado a treinta y tres años de prisión por los eventos que propició. Por el lado de Diego Montoya, alias “Don Diego”, en su pliego de cargos no apareció el de los asesinatos cometidos en Trujillo y su condena se limitó solamente a delitos relacionados con el narcotráfico.

En el 2010 un juez especializado de Bogotá condenó a cuarenta y cuatro años de cárcel por su responsabilidad en la masacre, al Mayor Alirio Urueña, convirtiéndolo así —después de alias “El Alacrán”—, en el segundo inculcado por los hechos. La Comisión Intereclesial de Justicia y Paz realizó compilados informativos acerca del detalle de los procesos judiciales, adelantados hasta 1995. (Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, 1995).

Si bien, estas dos condenas representan un avance en el esclarecimiento de los hechos demandado por las víctimas, aún a alias “Don Diego” no se le imputaron sus responsabilidades por la Masacre de Trujillo. La impunidad, por poco, no ha sido del todo absoluta (2008, 20). El panorama en estos últimos años ha mostrado actividad en un presunto favor de las víctimas. Ante todo, es de resaltar el papel

importantísimo que representa el primer informe del Centro de Memoria Histórica⁵³ de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación sobre la Masacre de Trujillo: “Trujillo, una tragedia que no cesa”. Es un intento del Estado por trasladar más a fondo a la esfera pública y en un acto que se consideraría en correspondencia con la paridad participativa, la elucidación de lo ocurrido, e impulso a las pugnas de reconocimiento y de rol social activo que les corresponde a las víctimas.

Por otro lado, en el año 2005 comienza un proceso de reparación a las víctimas con la Ley 975/2005 “Justicia y Paz”. Sin embargo, en este proceso el Estado acepta no más de 34 víctimas de las 342 personas asesinadas (Centro de Memoria Histórica, 2008, 31). Adicionalmente, la ley no califica como actos criminales los llevados a cabo por fuerzas oficiales, sino únicamente los efectuados por grupos al margen de la ley, constituyendo eventualmente otro grave factor que favorece la impunidad.

La Ley de Tierras es otro producto legislativo que tiene relación con la reparación en materia *redistributiva* hacia las víctimas. En dicha ley, se intentará restablecer la mayor parte de las tierras expropiadas, producto del conflicto a personas afectadas, en sucesos que hayan transcurrido a partir del inicio de la década de los 90. Sobre el papel su importancia es trascendental, aunque no definitiva, teniendo en cuenta que aún no se ha efectuado en mayor medida las disposiciones de esta ley. De igual

53 Documentos fundamentales para el presente texto.

manera es pertinente recordar que la Masacre de Trujillo se conforma por una serie de eventos acaecidos de manera sistemática desde el año 1986 (2008, 33), de forma que se desconoce eso al querer restituir territorio enajenado a partir del año 1991.

Se ha puesto de manifiesto que la teoría de la justicia bidimensional de Nancy Fraser es aplicable, por lo menos en términos generales. Dejando de lado su apreciación de los actores o grupos sociales que deberían ser sujetos de la bidimensionalidad en la justicia, puede encontrarse que hay otras *comunidades bivalentes* que la requerirían de igual manera. Bajo su luz, posiblemente se trabaje en una reparación de tipo *redistributivo* y de política de *reconocimiento*, sin embargo, el Estado ha respondido de manera inconsistente en ambas dimensiones. En declaraciones de las víctimas, ellas mencionan, en medio de su dolor, que todo el dinero y riquezas del mundo jamás podrán sanar las heridas por los crímenes, y su única esperanza, es ver que los hechos no han quedado impunes. (CMH, 2008).

Se llama la atención al hecho de que la reivindicación de lo que Fraser llama la “*paridad participativa*” no se ha impulsado, pese a que se reconocen los intentos del Estado. El propósito de participar en la construcción de sociedad, en busca de un sentimiento igualitario como colectividad con el fin de que la sociedad reaccione ante la impunidad presente, debe ser la recompensa al intento de quienes tratan de reconstruir memoria histórica y que ante todo exigen la no repetición.

La justicia bidimensional en el marco de las teorías de la justicia

Los planteamientos de Nancy Fraser, como se ha esbozado con anterioridad, se adscriben a las denominadas teorías de la justicia de manera que es necesario ponerlos en contexto a fin de enmarcarlos en los debates contemporáneos de justicia. Dos de los más importantes autores que han trabajado el tema de la justicia como objeto de sus estudios académicos, son el estadounidense John Rawls⁵⁴ y el indio Amartya Sen⁵⁵.

Un elemento para poder comprender de manera más completa los conceptos y el esquema de pensamiento de la autora sobre la cual se fundamenta el texto, consistiría en la presentación de los debates existentes entre los teóricos citados, de manera que se esclarezcan puntos generales de sus planteamientos, las críticas posibles frente a ellos, y los avances en la producción académica a propósito de la temática.

La politóloga e investigadora colombiana Diana Hoyos (2008), en su texto "*Elementos para una teoría de la justicia: una comparación entre John Rawls y Amartya Sen*", plantea

cuatro puntos de observación generales sobre los cuales hace un contraste entre el pensamiento de ambos. Para la académica deben verse las circunstancias que han de ser consideradas en cualquier evaluación de la justicia; los principios de la justicia y las reglas de combinación; las bases informacionales de la justicia; y finalmente, las desigualdades admitidas en las evaluaciones de justicia. (2008, pág. 158) En primera medida, considérese que la justicia se entiende como equidad, es decir, igualdad en cuanto a la distribución de los bienes principales para lograr las metas de cada individuo. (Hoyos, 2008).

Comiéncese diciendo que Rawls, como contractualista por tradición, parte del hecho de que las condiciones de justicia basadas en sus principios son producto de un acuerdo bajo una condición de "posición original". Dicha posición original es una situación hipotética en la cual todos los individuos desconocen sus condiciones sociales e identitarias en la estructura⁵⁶, de manera que conjuntamente se establezcan los supuestos de la justicia que los regirán después. Según Rawls, si se supiese el sector o grupo al cual se pertenece, los intereses propios llevarían a disponer los principios de la justicia en función de sus beneficios particulares, por lo cual no todo el conjunto social resultará aventajado. Este contexto configura las circunstancias bajo las cuales deben organizarse la distribución de los beneficios y las cargas en la sociedad que, reiterérese, son justas en tanto sus principios fueron esco-

gidos en una posición de igualdad e imparcialidad. (2008, 159).

Para Sen, en este primer punto de debate identificado por Hoyos, es imposible ligar los principios de la justicia y sus disposiciones a una situación de igualdad en términos de la ignorancia de la posición de cada individuo. Él considera que la evaluación de la justicia no debe desconocer un factor perenne a los humanos, su diversidad, ya que de no tenerse en cuenta la desigualdad determinante que la cultura, la sociedad, las disposiciones personales, etc., imprime al ser humano, el igualitarismo podría degenerar en un trato desigual frente a grupos sociales que se encuentren en posiciones desfavorables. (Sen, Nuevo examen de la desigualdad, 1995, citado en Hoyos, 2008, 160).

Controvertida la hipotética *posición original*, un nuevo punto de análisis según Hoyos consiste en la identificación de los principios de la justicia derivados del acuerdo social. De acuerdo con Rawls los individuos, en la posición de justa igualdad en la que se encuentran, definieron las bases de la justicia confrontándose diversas posibilidades, siendo los más adecuados los principios concordantes con la democracia liberal⁵⁷. He aquí los dos principios de la justicia producto del acuerdo imparcial entre los sujetos:

I. Toda persona tiene un derecho igual al conjunto más amplio de libertades fundamentales que sea compatible con el conjunto de libertades para todos.

54 Unánimemente, y a pesar de las divergencias teóricas que puedan surgir de sus planteamientos por parte de otros académicos, sus aportes en materia de justicia materializados en la obra *Teoría de la Justicia* (1971) son considerados trascendentales para el desarrollo de la filosofía política, al punto de elevarse a una de las obras más importantes de teoría moral y política del siglo XX.

55 La importancia de este autor en cuanto a sus aportes en diferentes áreas académicas lo han llevado, entre otros reconocimientos, a ganar el premio Nobel de economía. Ha realizado aportes trascendentales ante todo en materia de desarrollo humano, bienestar, hambruna y pobreza.

56 Dicho estado de ignorancia sobre su propio contexto y el de los demás es conocido conceptualmente en términos de Rawls como *velo de la ignorancia*.

57 Por encima de las ventajas utilitaristas, egoístas, intuicionistas, etc.

2. Las desigualdades sociales y económicas deben cumplir dos condiciones:

a) deben ser para el mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad, y b) deben asociarse a funciones y posiciones abiertas a todos, en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades. (Van Parijs, 1994, citado en Hoyos, 2008, 165).

Como liberal tradicional, Rawls define que el bien primario para la sociedad, frente al cual nadie puede competir en jerarquía por importancia, es la libertad. Con base en esto, el primer principio se antepone al segundo de manera irrefutable. Frente al segundo, la condición *b*) se antepone a la condición *a*), de manera que para el autor la equidad en las oportunidades de acceso a las ventajas sociales consiste en un elemento de mayor importancia que la desigualdad en la distribución de las ventajas y deberes, así estas sean en beneficio de los más afectados. (2008, 166).

De esto, en términos generales, puede evidenciarse que la libertad es el bien común primordial para las sociedades que Rawls imagina como justas en equidad. Las instituciones, o lo que llama *estructura básica de la sociedad* deben definir la distribución apropiada de los beneficios sociales y de las cargas, ya que también fundamenta sus tesis en una concepción cooperativa de los miembros al aceptar los parámetros de justicia que ellos mismos de manera racional e imparcial establecieron. Sen cuestiona en razón de que la libertad debe ser más valorada que otros factores, por ejemplo, económicos. Sobre lo cual el autor llama la atención en que

muchas veces el propender por un cuidado absoluto de las libertades puede no ser la necesidad real de la sociedad, cuando hay otros factores que la aquejen de manera negativa en su bienestar.

En particular, la cuestión es si la importancia de la libertad para la sociedad se refleja suficientemente en el peso que tendería a darle la propia persona en su valoración de su ventaja total. La tesis de la prioridad de la libertad (incluidas las libertades políticas y los derechos humanos básicos) cuestiona que sea correcto juzgar la libertad solo como una ventaja –como una unidad adicional de renta– que recibe la propia persona de esa libertad [...] lo relevante es, más bien, el grado en que el hecho de tener más libertad o más derechos aumenta la propia ventaja personal del individuo, que no es más que una parte de lo que está en juego” (Sen, Desarrollo y libertad, 2000, citado en Hoyos, 2008, 167).

Hoyos, en su tercer punto de análisis que denomina bases informacionales de la justicia⁵⁸, enuncia la concepción de Rawls de que la amplia gama de libertades (bienes primarios) constituye los medios para lograr los fines que los sujetos disponen. Es decir, la libertad es una condición *sine qua non* para que los individuos alcancen las metas propuestas por ellos mismos, de forma que el paquete de bienes primarios sea universal e igualmente útil para todos. El principal reparo que Sen tiene para con esta concepción, es

58 Alude a la posibilidad de saber qué tanta correlación existe entre el paquete de bienes primarios y la realización del individuo.

que no necesariamente el tener un amplio paquete de bienes primarios definidos por varios tipos de libertades garantiza una libertad real.

Aun por otra parte,

aunque para este autor [Rawls] es claro que debido a las restricciones de la posición original los principios de la justicia no favorecen de antemano intereses particulares, no puede desconocerse que dichos principios están en consonancia con aquellas concepciones del bien que toman como punto de partida al individuo y que dan prioridad a las libertades individuales. En contraste, no resultan tan compatibles con aquellas concepciones que tienen como presupuesto la comunidad o el grupo, o que incluso privilegian cierto tipo de derechos colectivos sobre las libertades individuales. (2008, 171).

Por tanto, una gama de libertades tan universalista en verdad no refleja una valoración real de las sociedades hacia él, sino simplemente es un diseño propio del liberalismo.

En vista de lo anterior, la crítica más sobresaliente de Sen hacia el paquete de bienes primarios que pretende garantizar Rawls en su teoría, consiste en que estos no sirven para conseguir todos los fines distintos que alguien pueda tener. En este punto es pertinente exponer unos detalles de la teoría de Amartya Sen: los conceptos de *funcionamientos*, que reflejan

...las diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser. [...] pueden ir desde las más elementales, como comer bien

o no padecer de enfermedades evitables, hasta actividades o estados personales muy complejos, como ser capaz de participar en la vida de la comunidad y respetarse a uno mismo. (Sen, 1995, citado en Hoyos, 2008, 173).

Y las capacidades, que “*refiere a las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir [...]*” (Sen, 1995, citado en Hoyos, 2008, 173).

Para Sen, la justicia como equidad debe considerar de manera fundamental las libertades reales de las que gozan las personas, de ahí que los funcionamientos reflejen los logros de las personas, en tanto las capacidades sean una forma de libertad, la libertad para lograrlos. (Sen, 1995, citado en Hoyos, 2008, 173).

Entonces, las consideraciones de Sen al respecto reflejan la necesidad de ir más allá de garantizar simplemente una serie de libertades como bienes primarios y que estos no se entiendan como los medios que deben tener las personas para conseguir sus fines; más bien van dirigidas a propender por una capacidad real de combinar los funcionamientos para lograr el estilo de vida a la cual se le atribuye mayor valor.

Finalmente, el último punto en el que Hoyos considera pertinente analizar divergencias se concentra en las desigualdades admitidas en las evaluaciones de justicia. Como ya se dijo previamente, Rawls admite las diferencias siempre y cuando estas mejoren las condiciones de los menos aventajados. Sen se cuestiona acerca de los criterios que servirían para definir quiénes son esos menos aventajados, ya que él considera que puede darse

comúnmente la situación en que una persona pueda ser aventajada en un aspecto de la vida, al mismo tiempo considerarse desaventajado en otra.

A este respecto Sen, defensor del criterio de la diferencia a la hora de plantear criterios de justicia, establece en medida igualitaria la noción de *capacidades*, ya que todos deberían tener garantizadas las capacidades de combinar los funcionamientos que valore, para llevar la vida que desea.

Dadas estas consideraciones, es posible decir que si bien Fraser retoma el enfoque redistribucionista en su teoría, no se fundamenta eminentemente en este, por lo cual no se enmarca dentro los planteamientos de Rawls. De hecho, al centrarse más en la parte contenciosa de los procesos sociales, se aleja aún más del autor por cuanto él pretende establecer unos principios de la justicia bajo unos preceptos contractuales, mientras ella desarrolla un modelo de solución justa a las dinámicas de exclusión.

Por otro lado, si bien Sen encuentra en la diferencia humana la base de su planteamiento de la justicia en términos de desarrollo y libertad real para llevar a cabo un proyecto propio de vida al cual el individuo le encuentra valor, Fraser se acoge más al valor del reconocimiento cultural para que, en condiciones de equidad, se pueda participar en la construcción de sociedad. La autora, ante todo, retoma las teorías multiculturalistas⁵⁹ de la ciencia política de manera que rescate el fac-

⁵⁹ Sobre todo de Charles Taylor y de Axel Honneth.

tor de rezago y de devaluación cultural de ciertos grupos, aunque no acepta la posición bajo la cual este rezago compromete la identidad de los mismos, sino que los traslada al ámbito de la justicia.

Conclusiones

Nancy Fraser interviene en el debate sobre la justicia y sus principios de manera trascendente, llamando la atención sobre la importancia de las reivindicaciones de reconocimiento en el ámbito cultural. Como se ha notado, los debates preeminentes en el terreno de la justicia al interior de disciplinas como la ciencia política o la economía han manejado de manera primordial el campo de las libertades y el ámbito económico, es decir, la dimensión redistributiva. Fraser concilia ambas posturas, de manera que la bidimensionalidad no resta importancia al factor redistributivo de la justicia, pero tampoco desdeña el factor de reconocimiento.

En otra dirección, un avance importante que se puede encontrar en Fraser es la consideración no de la forma como los individuos (ni real ni abstractamente) definen los principios de la justicia, sino de cómo resolver los conflictos que se puedan dar en el desarrollo de las sociedades. Esto quiere decir que, independientemente de si los principios de la justicia –sobre todo los propuestos por Rawls– reflejan o no intereses particulares en su formulación, debe enfocarse también en las medidas de resolución de los conflictos en términos de justicia, que considere todas las variables afectadas, sobre todo cuando estos conflictos se dan en la dimensión de lo cultural. (Hoyos, 2008).

Lo anteriormente dicho explica la razón por la cual Fraser intenta proponer un modelo de justicia que supere la unidimensionalidad, especialmente cuando el creciente proceso de globalización obliga a ciertos grupos a reivindicar sus identidades ante la homogeneización. La justicia, para ella, expresa la necesidad de que ni la devaluación en términos económicos de un grupo ni el menosprecio hacia una cultura impidan una construcción de sociedad en términos igualitarios, aun respetando y tolerando la diferencia.

De otro lado, teniendo en cuenta que el enfoque de la autora en la dimensión cultural y de reconocimiento abarca fundamentalmente comunidades de categorización étnica, de género, sexual y multiculturalistas, es pertinente anotar que hay grupos, como las denominadas “víctimas”, que deben ser analizados como plausibles de ser resarcidas en los niveles de reconocimiento; esto es, que a pesar de que existen grupos sociales que a priori tienen vínculos que los unen tales como su condición racial, de homosexuales, la nacionalidad, etc., existen otros sobre los cuales esos lazos pueden construirse gracias a fenómenos contingentes como una masacre de estas magnitudes, de forma que se configuren como un grupo con variables culturales construidas y compartidas que antes no existían.

Frente a esto, es posible suponer que las instituciones deben tener especial cuidado ante este tipo de grupos y su reparación cultural, toda vez que, al constituirse en torno a lazos creados de forma accidental y repentina, carecen de una capacidad organizativa que se puede encontrar en ciertas comuni-

dades con vínculos históricamente desarrollados. Esto podría repercutir en una disminuida eficiencia en función de lograr sus objetivos en el ámbito del reconocimiento.

La población que no ha sufrido afectaciones directas por hechos graves de violación de derechos humanos tiene un papel importante en todo el proceso de administración de justicia. Su rol como reconocedor de las víctimas se ha elevado en los términos de Fraser, de forma que tanto el Estado como la sociedad en general se deben comportar abiertamente dispuestos a involucrar a los afectados en los procesos de construcción colectiva de principios y valores socioculturales. Sin embargo, debe añadirse y asignarse una importancia igualitaria a su papel como garante de la no impunidad y la no repetición, de manera que esté atento a los procesos de degeneración de los tejidos sociales en las comunidades y se movilice para evitarlo, contrarrestarlo y condenarlo.

Ante ello es válido hacerse preguntas de fondo, ¿acercar la discusión a las esferas públicas posibilitará la movilización social en contra de las masacres y demás acontecimientos injustos? y por ende ¿hasta qué punto dependerá una completa reparación en el orden cultural del conocimiento y movilización de la sociedad como conjunto, de forma que se pueda considerar en gran medida subsanada esa necesidad de reconocimiento? Si bien se asume que el Estado tiene un deber adquirido frente a la población por cuanto es su misión proteger y juzgar, la complejidad que implica socialmente permearse de situaciones trágicas, sobre todo cuando son ajenas, representa un obstáculo de-

masiado considerable para quienes busquen condicionar la reparación absoluta a un escenario dispuesto de tal manera.

Finalmente, como elemento propiciatorio y escenificado en el estudio de caso, resulta del mayor interés académico ponderar, desde una investigación proyectiva, cuáles son las características que presentaban los arreglos institucionales de la justicia que permitieron la ocurrencia de este tipo de comportamiento social, a fin de conjurarla en el futuro. Las ciencias sociales deben servir también para prevenir y evitar que los arreglos institucionales estatales sean proclives o permisivos a situaciones de violación de los derechos constitucionales.

Referencias bibliográficas

- Centro de Memoria Histórica. (2008). Introducción general. En C. d. Histórica, Trujillo: una tragedia que no cesa (págs. 13-31). Bogotá D C.: Planeta.
- Centro de Memoria Histórica. (2008). Los actores. En C. d. Histórica, Trujillo, una tragedia que no cesa (págs. 33-81). Bogotá D C.: Planeta.
- Centro de Memoria Histórica. (2008). Los hechos, los contextos y los actores. En C. d. Histórica, Trujillo: una tragedia que no cesa (págs. 33-81). Bogotá D C.: Planeta.
- Centro de Memoria Histórica. (2008). Verdad, justicia y reparación: Las deudas del Estado. En C. d. Histórica, Trujillo: Una tragedia que no cesa (págs. 233-298). Bogotá D C.: Planeta.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2007). El derecho a la reparación. En Verdad, justicia y reparación. Algunas preguntas y respuestas (págs. 25-33). Bogotá D C.: Opciones Gráficas Editores.
- Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. (1995). Procesos penales, disciplinarios

- y contencioso administrativos que se desarrollaron con ocasión de los hechos violentos de Trujillo. En C. I. Paz, Trujillo: Una gota de esperanza en un mar de impunidad (págs. 53-66). Bogotá D C.: Comisión Intereclesial de Justicia y Paz.
- Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. (1995). Trujillo: Una gota de esperanza en un mar de impunidad. Bogotá D C. : Comisión Intereclesial de Justicia y Paz.
 - Contravía (Dirección). (2008). Trujillo, una tragedia que no cesa [Película].
 - Fraser, N. (1996). Redistribución o reconocimiento: hacia una visión integrada de la justicia del género. Revista Interuniversitaria de Formación del Profesor, 20-23.
 - Fraser, N. (2006). Introducción ¿Redistribución o reconocimiento? En N. Fraser, & A. Honneth, ¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político filosófico (págs. 13-17). Madrid: Morata.
 - Fraser, N. (2006). La justicia social en la era de la política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación. En N. Fraser, & A. Honneth, ¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico (págs. 17-89). Madrid: Morata.
 - Hoyos, D. (2008). Elementos para una teoría de la justicia: una comparación entre John Rawls y Amartya Sen. Desafíos, 156-181.
 - Melo, V. (07 de septiembre de 2008). Revista Semana. Recuperado el 26 de octubre de 2013, de <http://www.semana.com/on-line/articulo/la-masacre-trujillo-mecanismos-del-terror/95142-3>
 - Ministerio del Interior y de Justicia. (2011). Las diez preguntas más frecuentes sobre la ley de víctimas y restitución de tierras. En Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (págs. 15-19). Bogotá D C.: Imprenta Nacional de Colombia.
 - Rawls, J. (2003). Teoría de la justicia. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
 - Sen, A. (1995). Nuevo examen de la desigualdad. Madrid: Alianza.
 - Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Madrid: Alianza.
 - Van Parijs, P. (1994). La doble originalidad de Rawls. Cuadernos de Economía, 7-33.

Fallas de coordinación y de definición de competencias que inciden en la gestión del riesgo por incendio forestal en Colombia⁶⁰

Recepción: 10 de septiembre de 2013, Aceptación: 15 de noviembre de 2013

AUTOR: CARLOS ÉDGAR TORRES BECERRA⁶¹

Introducción

De 114 millones de hectáreas de extensión continental con que cuenta Colombia, alrededor de 64 millones están cubiertas por bosques naturales que sustentan una gran proporción de la “megadiversidad” de la nación (MMA, 2000). Según MADS, 2011, estos bosques se han venido perdiendo por diferentes razones, entre las que se encuentran los incendios forestales que afectan un promedio de 42.000 hectáreas por año. El daño es amplio y se ha venido exacerbando con las temporadas de sequía por efecto del Fenómeno de El Niño, que según el Centro de Predicción Climática del Servicio Nacional de Meteorología de los Estados Unidos, entre 1972 y 2013, se han presentado en once (11) oportunidades y en todas ellas se han suscitado dificultades por el aumento en cantidad y superficie afectada por incendios forestales, generando una necesidad de intervención del Estado.

Es indudable que los bosques prestan servicios ambientales y poseen valores ecosistémicos vitales para la sostenibilidad planetaria, más aún para un país como Colombia que se estima es el segundo con mayor diversidad de plantas, el primero en anfibios y aves, el tercero en reptiles y el quinto en mamíferos, biodiversidad que se encuentra en peligro, como consecuencia entre otros aspectos de la marcada ocurrencia de incendios forestales (Conpes, 1996).

60 Artículo de investigación orientado y revisado por los profesores Ómar Vivas Mg y candidato a doctor en Estudios Políticos, y Carolina Isaza, PhD, en el marco de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia

61 Ingeniero Forestal - Universidad Distrital Francisco José de Caldas, especialista en Planeación Ambiental y Manejo Integral de los Recursos Naturales - Universidad Militar Nueva Granada. Magíster en Gobierno y Políticas Públicas - Universidad Externado de Colombia y Columbia University. Estudiante de Derecho (en vigencia: semestre II) - Universidad La Gran Colombia.

INVESTIGACIÓN

Clave

INCENDIO FORESTAL, GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO POR INCENDIO.

Resumen

En la presente investigación se identifican y analizan fallas en los aspectos de coordinación y de definición de competencias y responsabilidades de actores públicos para la gestión del riesgo frente a los incendios forestales en Colombia. En lo referente a las fallas de coordinación, se señalan los inconvenientes que genera la falta de modernización del marco normativo, que entre otros, lleva a no contar con un modelo institucional claro para todos los actores. Como fallas por definición de competencias se indican los aspectos que dificultan el cumplimiento de los alcances de las competencias establecidas y las debilidades en la planificación y seguimiento a procesos; debido a la ausencia de sistemas de información. Finalmente, se evidencia que las fallas identificadas no permiten al Estado, el asegurar la protección de la vida, los bienes y el medio ambiente frente a los incendios forestales.

Mots clés

FEUX DE FORÊT, GESTION DES RISQUES DE CATASTROPHES, GESTION INTÉGRÉE DU RISQUE PAR LE FEU.

Résumé

Dans cette recherche on identifie et analyse des défauts dans les aspects de la coordination et la définition des pouvoirs et des responsabilités des acteurs publics pour gérer le risque de feux de forêt en Colombie. En ce qui concerne les problèmes de coordination, les inconvénients causés par le manque de modernisation du cadre réglementaire, entre autres, conduit à ne pas avoir un modèle d'entreprise clair pour tous les acteurs sont identifiés. En raison de l'absence de systèmes d'information que les failles en définissant les compétences des aspects qui entravent l'atteinte des résultats des tâches définies et les faiblesses dans les processus de planification et de suivi sont indiqués. Enfin, la preuve que les défauts identifiés permettent pas l'État, assurer la protection de la vie, les biens et l'environnement contre les incendies de forêt.

Según el Plan Nacional de Prevención, Control de Incendios Forestales y Restauración de Áreas Afectadas (PNPCIFRA), de “1986 a 2001 se habían afectado 367.842 hectáreas por causa de incendios forestales”, mientras que la Dirección Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (DNGRD), indicó que del “año 2002 al 2010, la superficie afectada fue de 377.403 hectáreas” (MADS, 2011). Los reportes del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) mencionados por el anterior autor referido señalan que “los departamentos con mayor presencia de incendios forestales son los ubicados en la región Andina tales como Huila, Valle del Cauca, Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, y Tolima y que entre 2002 y 2008 se observa, que de enero, febrero y marzo son los meses de mayor incidencia, que coinciden con que los agricultores y ganaderos preparan el suelo, utilizando las quemadas, en sus respectivas actividades de producción agropecuaria”.

Las relaciones entre las políticas públicas y el Estado realzan el papel de las instituciones y hace descansar el tema de la gestión en las interacciones entre actores protagónicos con funciones, responsabilidades, derechos y restricciones, dentro de una determinada arquitectura organizativa. El reconocimiento de los tipos de fallas lleva a aceptar que el rol del Estado debe ser dinámico y ajustado a su capacidad de responder a los desafíos, evaluada esta capacidad en función de la fortaleza de sus instituciones (Ortegón, 2008). Por tanto, el diseño institucional es un factor clave en la planificación, como elemento de seguimiento de las acciones públicas, que para

el caso de los incendios forestales evidencia fallas que al tenor de la Constitución Política de Colombia de 1991, inciden en el cumplimiento de la protección de la honra, vida y bienes de los colombianos, como principales fines del Estado.

No obstante, es preciso señalar que aunque no existe ningún sistema ideal y que no hay una solución institucional general (Nohlen, 2003), cada año los incendios forestales siguen siendo un fenómeno permanente y por tanto, se hace necesario revisar ¿qué fallas de coordinación y de definición de competencias inciden en la gestión del riesgo por incendio forestal en Colombia?

Marco teórico

La forma como un Estado define y toma decisiones sobre qué hacer y qué no, se ve reflejada en el diseño institucional que formula e implementa para beneficiar a la sociedad, y en el caso de la gestión del riesgo por incendio forestal, busca garantizar un equilibrio entre la sostenibilidad económica, ecológica y social. El presente trabajo se fundamenta en el institucionalismo histórico, que analiza las estructuras y procesos políticos de largo plazo en donde las instituciones y las ideas que las sustentan son arenas de lucha y materias de disputa entre los diversos actores, y en el que los arreglos institucionales actuales se encuentran influenciados necesariamente por los arreglos institucionales del pasado (Vargas, 2008). A continuación se describen algunas características relevantes al tema:

Diseño institucional. Intervenciones en todos los acuerdos que coordinan la conducta de los in-

dividuos dentro de la sociedad (Goodin, 2003).

Gestión del riesgo. Según la Ley 1523 de 2012 es el proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

Gestión integral del riesgo en incendios. Según la Ley 1575 de 2012 comprende el análisis de la amenaza de incendios, la prevención, la mitigación y la atención de incidentes relacionados con incendios y los preparativos para garantizar la respuesta oportuna, eficiente y eficaz.

Incendio forestal. Según el PNPCIFRA es el fuego que se extiende libremente sin control ni límites preestablecidos, destruyendo vegetación viva o muerta en terrenos de aptitud preferiblemente forestal o que sin serlo están destinados a actividades forestales y en áreas de importancia ambiental.

Hipótesis

Algunas fallas de coordinación y definición de competencias y responsabilidades que inciden en la gestión del riesgo por incendio forestal en Colombia están relacionadas con la falta de modernización normativa, la ausencia de un diseño institucional, la dificultad para el cumplimiento de los alcances del diseño y por debilidad en el sistema de planificación y seguimiento.

Objetivos

- Analizar el diseño institucional y el marco normativo existentes que inciden en la gestión del riesgo por incendios forestales en Colombia.
- Entender la necesidad del cubrimiento de los alcances de la gestión integral del riesgo de incendios en Colombia.
- Identificar el sistema de información existente para la gestión del riesgo por incendios forestales en Colombia.

Justificación

Las instituciones poseen un diseño que siguiendo su propia misión, les permite funcionar entre sí, con miras a interactuar con la sociedad en la satisfacción de sus necesidades. De forma recurrente se presentan incendios forestales que afectan el ambiente, la vida y los bienes de sus habitantes, por lo que resulta relevante indagar qué fallas de coordinación y de definición de competencias inciden en la gestión del riesgo por incendio forestal en Colombia.

Elementos metodológicos

La metodología utilizada fue de tipo analítico de las normas y la observación de acontecimientos y sucesos que se han producido a lo largo del tiempo, correlacionados con los problemas concretos que se presentan en la gestión del riesgo por incendio forestal en Colombia. Para ello, se identificaron y analizaron los aspectos normativos e institucionales más relevantes asociados a la problemática de incendios forestales, se identificaron las

entidades clave y estudios e investigaciones realizadas en Colombia en materia de incendios forestales, que permitieran analizar la acción pública desarrollada ante este tipo de conflagraciones.

Resultados

Las fallas de coordinación están relacionadas en que a pesar que en 2012 se presentó una amplia modificación normativa, no se derogó el Decreto 2340/97 que creó las Comisiones Asesoras para Prevención y Mitigación de Incendios Forestales (CAPMIF), lo cual generó un vacío en su ámbito de aplicación, debido a la expedición de las Leyes 1523/12 y 1575/12; y produjo como consecuencia que no se cuente con un modelo institucional claramente conocido e identificado por todos los actores.

Las fallas por definición de competencias y responsables están relacionadas con dificultades para el cumplimiento de los alcances del diseño, ya que a quien se le asignó la función de prestar el servicio de gestión integral del riesgo por incendio, no cuenta con la suficiente determinación de recursos para realizar la labor, y por debilidades en el sistema de planificación y seguimiento, por carencia de un sistema de información.

Contexto

En Colombia, los incendios forestales se consideran un tipo de incidente que puede causar desastres y por tanto, son un tema en el que confluyen los intereses de varios sistemas, entre los que se encuentra el Ambiental, de Gestión del Riesgo de Desastre y el de Bomberos, entre otros.

Mediante la Ley 99 de 1993, se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), el cual se concibe como el conjunto de normas, procedimientos, métodos, organismos y entidades que articulados garantizan una acción integral de la gestión ambiental nacional.

La Ley 1523/12 por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), se define como el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país. Su objetivo es llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible, y entre sus orientaciones incorporó los principios de subsidiariedad y de concurrencia.

La Ley 1575/12 promulga la Ley General de Bomberos de Colombia, la cual define la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos como responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano, sin perjuicio

de las atribuciones de las demás entidades que conforman el SNGRD.

De manera puntual, en el Decreto 2340/97, se dictan unas medidas para la organización en materia de prevención y mitigación de incendios forestales, creando las Comisiones Asesoras para la Prevención y Mitigación de Incendios Forestales (CAPMIF), del nivel nacional, departamental y en los grandes centros urbanos, cuya función es servir como órganos asesores del SINA y del SNGRD.

Estado del arte

Hasta ahora, no existe ningún documento que establezca en conjunto en qué consiste la problemática de los incendios forestales en Colombia, mientras que algunos aspectos como características propias del fenómeno, de las condiciones socio-culturales, económicas, ambientales, institucionales y de ocurrencia histórica, son emprendidos de forma separada, dependiendo el objetivo que se pretenda abordar.

Como mecanismo de protección de los bosques, se identificó la necesidad de contar con un Programa Nacional de Prevención, Control y Extinción de Incendios Forestales y Rehabilitación de Áreas Afectadas, (Conpes, 1996). De forma complementaria, y como estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD) en el corto y mediano plazo se hizo expresa la necesidad de contar con un Plan Nacional de Acción para la Prevención, Control y Mitigación de Incendios Forestales y Restauración de las Áreas Afectadas, para lo cual en 2002 se aprobó el PNP-

CIFRA (Conpes, 2001). El último plan mencionado se concibió como el “instrumento de planificación que oriente las acciones del Estado y de los particulares en el tema de Incendios Forestales”, con una proyección a “25 años, de carácter estratégico, que se caracteriza por ser preventivo, trascender el corto plazo y convertirse en un Plan enmarcado en una política de Estado, con cobertura nacional”.

El Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Institucional del aludido plan contiene un Subprograma de Planificación, que estableció que “para efecto de mantenerlo vigente se requiere de su evaluación por lo menos cada cinco años”. A través del Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica No. 36/08, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, (MAVDT) y la Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal (CONIF), se evaluó la ejecución del PNCIFRA entre 2002 y 2007 y que incluyó apartes del diseño institucional. Sin embargo, hasta la fecha, los resultados de este estudio no han sido utilizados por el Ministerio como una posición institucional sobre el tema, pues solo son vistos en el marco de una relación contractual. A los diez (10) años, en 2012, tampoco se realizó una evaluación del mismo (con corte a enero de 2014).

La Contraloría General de la República (CGR), en su informe al Congreso de la República, sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2006-2007, señaló que se registran avances con la creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, pero que es necesaria su revisión (CGR, 2007).

Dentro de la literatura disponible existen documentos técnicos que tratan temas específicos como la Guía para la Formulación de Planes de Contingencia en Incendios Forestales de 2008 y el Protocolo de Restauración de Coberturas Vegetales Afectadas por Incendios Forestales de 2008, que no abordan el diseño institucional.

En su informe de 2007–2008, la CGR señaló que frente al PNPCI-FRA se cuenta con 16 planes regionales de contingencia en incendios forestales presentados por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), de Desarrollo Sostenible (CDS) y Unidades Ambientales de Grandes Centros Urbanos (UAGCU), aprobados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y se están ajustando otros 17 planes de contingencia a partir de la guía para la formulación de planes de contingencia, la cual incorpora el tema de la gestión del riesgo, y la validación y transferencia del Protocolo de restauración de coberturas vegetales afectadas por incendios forestales (CGR, 2008).

La Universidad Distrital Francisco José de Caldas ha realizado varios trabajos de grado relacionados con estudios muy puntuales sobre la relación fuego-planta. Únicamente cabe destacar la “Caracterización y análisis de la gestión del IDEAM - frente al PNPCI-FRA, en el periodo 2003–2005”, que utilizando indicadores de gestión, concluyó que “debido al bajo flujo de información sobre la ocurrencia de incendios forestales por parte de las CAR – CDS – UAGCU, entonces el cumplimiento del IDEAM en la recopilación, evaluación y actualización

de base de datos e información de los consolidados nacionales es bajo” (Moreno, 2006).

La Universidad Externado de Colombia desarrolló el Trabajo de Grado “Coordinación Intergubernamental de las Políticas Públicas: ¿Existe coordinación de las políticas agropecuarias entre la nación y los entes territoriales? Estudio de caso para Ibagué (Tolima) y Sopó (Cundinamarca), 1998–2002”. Allí se concluyó que hay problemas de coordinación entre la nación, los departamentos y los municipios debido al entendimiento erróneo y la aplicación acomodada de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia (Gómez, 2008).

Mediante el Convenio de Asociación No. 044 de 2009, suscrito entre el MAVDT y la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (ASOCARS), se elaboró el análisis jurídico del alcance de las competencias de estas corporaciones, en materia de gestión integral del riesgo, en el que se evidenció la falta de articulación del SNPAD y el SINA, en torno a la gestión del riesgo de desastres.

En 2010 y 2011, el MAVDT en convenio con la Universidad Distrital desarrolló dos (2) Diplomados virtuales de “Incendios Forestales y Restauración de Áreas Afectadas”. El primero de ellos incluyó un módulo de planificación, en el que no se abordaron aspectos del diseño institucional, pero se produjo un documento técnico resultado de una adaptación del texto del análisis, diagnóstico y elaboración del mapa de susceptibilidad a los incendios forestales y de la cobertura vegetal en Colombia, que en 2007 elabora el

citado Ministerio (Páramo, 2010), en el que se muestra un amplio análisis de la ocurrencia histórica de incendios forestales en Colombia.

En cuanto a investigaciones de causas de incendios forestales, únicamente existe el estudio de Parra y Bernal, realizado en 2011 en 5 corregimientos en la cuenca del río Cali, quienes encontraron que las categorías de motivaciones generadoras de incendios forestales son de tipo cultural, económica y social.

En 2001, el MADS elaboró la “Estrategia de corresponsabilidad social en la lucha contra incendios forestales”, que presenta unos datos generales sobre la ocurrencia de incendios forestales en Colombia entre 2002 y 2008.

El MADS elaboró una “Cartilla orientadora para la gestión del riesgo en incendios forestales en el marco de la Ley 1523/12”, que desde su visión, muestra el diseño institucional existente, pero que deja dudas sobre la verdadera concepción del mismo, ya que no incorporó lo ordenado en el Decreto 2340/97, ni a los Cuerpos de Bomberos, que según la Ley 1575/12, son los organismos encargados de la prestación del servicio público de gestión integral del riesgo por incendio en los municipios y por tanto, son parte del mismo. (MADS, 2012).

Evidencias

Falta de coordinación

La coordinación es una de las funciones más importantes dentro de un Estado moderno y descentralizado (Ortegón, 2008) como lo es el colombiano, que tiene como principio

fundamental el ser un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales; coordinar es la armonización de políticas de manera que se logren integrar las distintas decisiones y acciones del gobierno dentro de una misma visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo (Gómez, 2008). La coordinación es una de las funciones principales dentro de un Estado moderno y descentralizado; su ausencia genera fragmentación de las políticas públicas (Ortegón, 2008).

Las principales fallas de coordinación para la gestión del riesgo por incendio forestal en Colombia son la falta de modernización normativa y la falta de integración y coherencia.

Falta de modernización normativa

La expedición de la Ley 1523/12 generó fallas de coordinación por falta de modernización normativa, al no derogar el Decreto 2340/97, que crea las Comisiones Asesoras para la Prevención y Mitigación de Incendios Forestales (CAPMIF) a nivel nacional, departamental y en los grandes centros urbanos. En complemento, la Ley 1575/12 hace una referencia particular sobre estas Comisiones Asesoras de los grandes centros urbanos.

Según el análisis jurídico realizado por el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá (FOPAE) sobre la aplicación del Decreto 2340/97 a nivel distrital, se estableció que si bien este no está derogado expresamente, de manera tácita las normas señaladas en la Ley 1523/12 modifican la forma en que

se podrán crear Comisiones Técnicas Asesoras (FOPAE, 2012), motivo por el cual su transformación y/o aplicabilidad se hizo distinto, según sea el nivel territorial involucrado, por lo que se requiere analizar su situación en cada uno de ellos.

Falta de integración y coherencia – Ausencia de un modelo de diseño institucional claramente definido

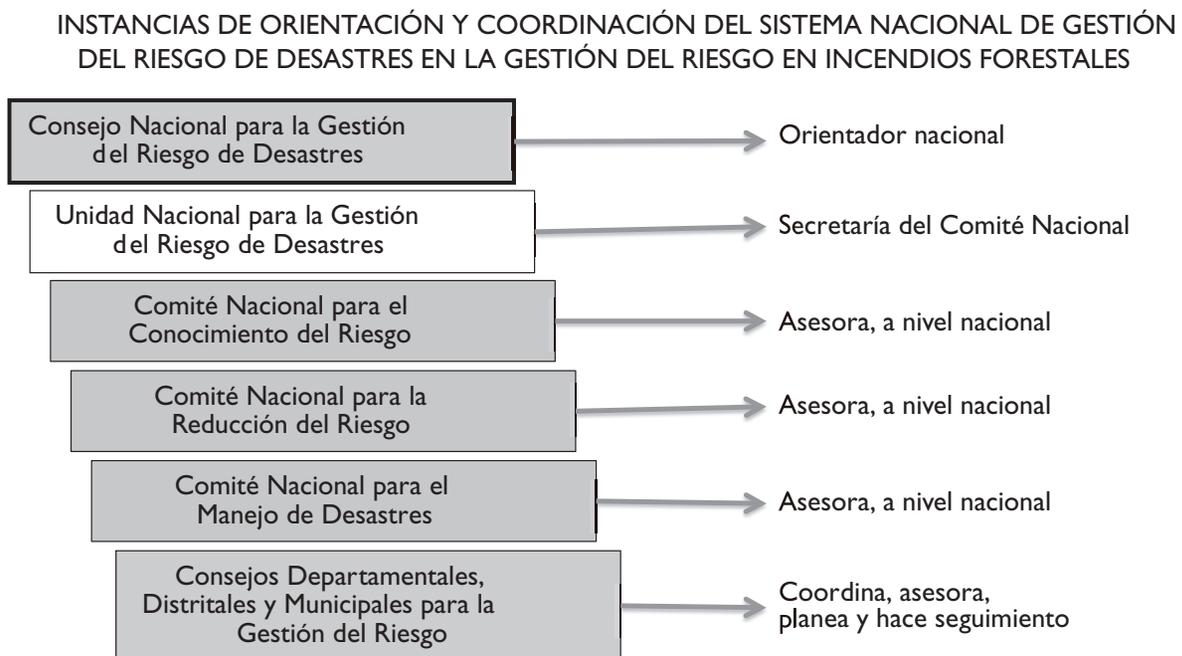
Existen fallas de coordinación debido a la falta de coherencia en la organización para la gestión del riesgo por incendio forestal, al no contar con un modelo institucional claramente definido y conocido por todos los actores involucrados. La “Cartilla orientadora para la gestión

del riesgo en incendios forestales en el marco de la Ley 1523 de 2012”, propone el esquema que aparece en la Figura No. 1.

Esta representación toma como referencia la Ley 1523/12, pero muestra incoherencias con respecto al Decreto 2340/97, a la misma norma y a la Ley 1575/12. En primer lugar, el Decreto 2340/97 no fue derogado en forma expresa, pero esta situación no se evidencia en la plantilla propuesta por el MADS que se muestra en la Figura No.1, ya que allí no aparecen las Comisiones Asesoras a que nos hemos referido, del nivel nacional, departamental y de los grandes centros urbanos.

En los artículos 12 a 14 de la Ley 1523/12, se les asignaron a Gobernadores y Alcaldes la responsabilidad de conducir el SNGRD en su nivel territorial, para lo cual deben implementar los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia. Corresponde al municipio la principal competencia. En los artículos 26 al 29 de la misma ley, se crearon las Comisiones Técnicas Asesoras de los Comités Nacionales y los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancias de coordinación y asesoría de Gobernadores y Alcaldes en su respectiva jurisdicción, por lo que se requiere identificar su ubicación dentro del diseño institucional existente.

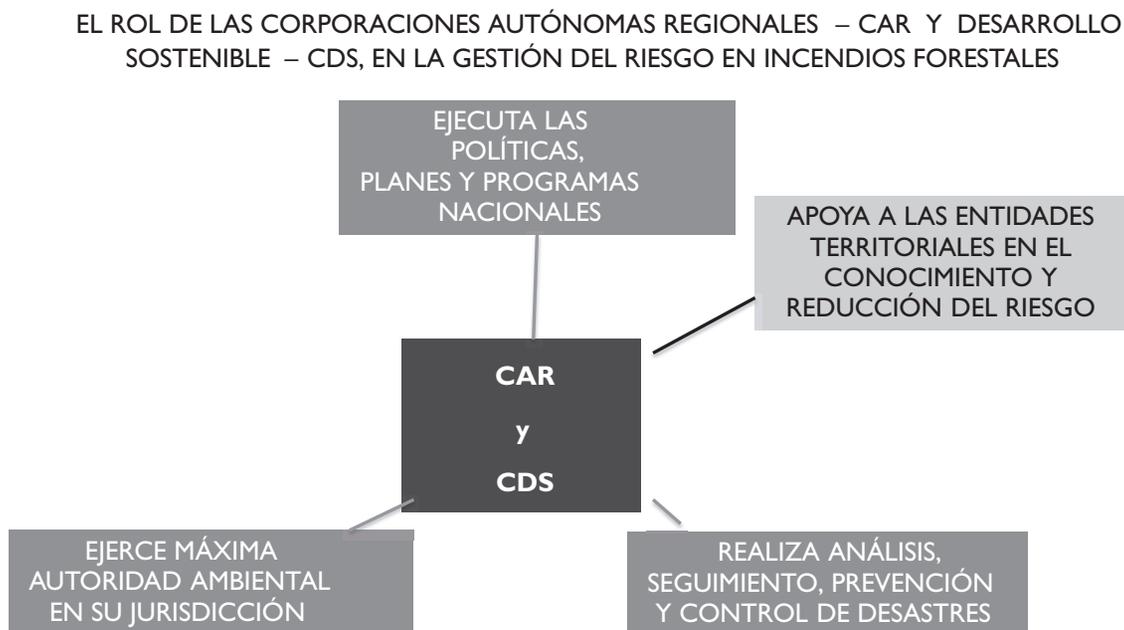
Figura 1. Modelos de coordinación propuesto por el MADS



Fuente: MADS, 2012

En segunda instancia, el modelo del MADS señala el rol de las CAR-CDS para la gestión del riesgo, el cual se muestra en la Figura No. 2.

Figura 2. Modelo sobre el rol de las CAR-CDS, propuesto por el MADS



Fuente: MADS, 2012

Este modelo presenta inconsistencias con la misma Ley 1523/12, ya que en el artículo 31 se señalan las obligaciones de todas las CAR-CDS-UAGCU frente a la gestión del riesgo, dándoles un papel complementario y subsidiario a la labor de las gobernaciones y las alcaldías, en las fases de conocimiento y reducción de aquel, así como el servir de apoyo a las entidades territoriales en la implementación de los procesos de gestión del mismo en sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con el ámbito de su competencia y serán correspon-

sables en la implementación, en desarrollo de los principios de solidaridad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva. En consecuencia, esta situación tampoco es muy clara en la representación propuesta por el MADS que se muestra en la Figura No. 2, pues no especifica que la participación de la CAR-CDS-UAGCU no se hace por iniciativa propia de la misma, sino cuando el municipio lo solicita, una vez superada su propia capacidad para afrontar este fenómeno, y que en ningún caso, su participación está relacionada con el

manejo de la emergencia, lo cual es inconsistente, pues es en esta fase donde suceden la mayor cantidad de efectos ambientales adversos.

En tercer lugar, el modelo del MADS, presenta incoherencia con la Ley 1575/12, que estableció que la gestión integral del riesgo contra incendio es responsabilidad de los municipios, y que la labor debe desarrollarse a través de las instituciones bomberiles y para todos sus efectos, constituyen un servicio público esencial a cargo del Estado. Por consiguiente, la responsa-

bilidad de la gestión del riesgo por incendio recae en el municipio y se ejecuta a través de los Cuerpos de Bomberos, pero esta situación tampoco se evidencia en el patrón propuesto por el MADS que se muestra en la Figura No.1, sino que hace alusión a los Consejos, que son órganos asesores creados para apoyar al Alcalde, pero que no tienen la responsabilidad directa de la gestión integral del riesgo por incendio forestal.

Definición de competencias y responsables

Las competencias son las responsabilidades asignadas a los niveles de gobierno nacional, departamental y municipal establecidas por la normatividad vigente (Gómez, 2008). Se considera una falla que no existan competencias claras ya que dificultan la coordinación entre niveles y actores (Ortegón 2008).

Las fallas por falta de definición de competencias y responsables están relacionadas con dificultades para el cumplimiento de los alcances y con debilidades en el sistema de planificación y seguimiento, basadas en la gestión de la información.

Dificultades para el cumplimiento de los alcances

Se presentan fallas por falta de definición de competencias ante dificultades en el cumplimiento del alcance de la Ley 1575/12, ya que el artículo 3 obliga a los distritos y municipios a la prestación del servicio público esencial a través

de los Cuerpos de Bomberos Oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los Cuerpos de Bomberos Voluntarios. En otro sentido, la determinación de recursos hace referencia a los aspectos materiales, humanos, técnicos y financieros para planificar un proyecto (Ander-Egg, 2007), que para este caso, corresponde a la implementación de la gestión integral de riesgo por incendios en Colombia. En la Tabla 1 se muestra la cantidad de incendios forestales ocurridos por departamento entre 2002 y 2007 (MAVDT-CONIF, 2008), de la que se concluye que en un año cualquiera, se presenta este fenómeno en el 60 al 95% del territorio y que no hay un departamento en el que alguna vez no haya sucedido este tipo de incidentes.

En la Figura No. 3 se muestran datos sobre la existencia de bomberos en nuestro país, que a mediados de 2012 no llegaban a cubrir el 50% del territorio y como recurso humano contaban con tan solo 1.209 personas concentradas en diez (10) municipios (Exposición de motivos Ley 1575. 2012).

Teniendo en cuenta la alta ocurrencia de incendios forestales que se presentó a finales de 2009 y comienzos de 2010, que afectaron once (11) departamentos y setenta y siete (77) municipios, se expidió el Decreto 023 del 8 de enero de 2010, por el cual se declaró la existencia de una situación de desastre departamental y distrital. En la parte resolutive se se-

ñaló que “en los primeros (6) días del mes de enero del año 2010, se han afectado aproximadamente 2.200 hectáreas”.

En concordancia con ello y analizando los datos de la Figura No. 3, en el que se evidencia que en el 52% del territorio colombiano no hay Cuerpos de Bomberos y que en el 47% hay Bomberos Voluntarios, los registros evidencian que en ciertos momentos, los Cuerpos de Bomberos no cuentan con la suficiente determinación de recursos para realizar la extinción de los incendios forestales que se presentan (generalmente de forma simultánea) y con ello, se deduce una dificultad en el cumplimiento de los alcances del diseño institucional creado para tal fin. Aunque no es motivo de análisis del presente estudio, se podría investigar si los incendios forestales deben ser abordados dentro de los alcances de la Ley 1575/12 (que los agrupa con los incendios estructurales y vehiculares - que son fenómenos muy distintos a los mencionados y que requieren otra concepción para su gestión), pues los datos existentes llevarían a inferir que bajo este modelo, el Estado colombiano no tendría la capacidad de proteger la enorme riqueza natural existente en su territorio y de paso, el incumplimiento con convenios internacionales en materia ambiental y en los que los incendios forestales aportan notorios efectos adversos (entre los que se destacan Diversidad biológica, Cambio climático, Efecto invernadero, Capa de ozono, Lluvia ácida y Producción limpia).

Tabla I. Incendios forestales ocurridos por departamento, entre 2002 y 2007

DEPARTAMENTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
ANTIOQUIA	167	81	62	58	54	170	592
ARAUCA	0	0	0	1	3	6	10
ATLÁNTICO	0	1	0	0	0	1	2
BOGOTÁ D.C.	58	23	25	73	4	46	229
BOLÍVAR	0	0	0	0	0	2	2
BOYACÁ	24	6	14	76	34	93	247
CALDAS	0	2	1	1	2	5	11
CAQUETÁ	8	0	33	8	0	9	58
CASANARE	1	27	48	40	2	88	206
CAUCA	49	43	135	68	42	6	343
CESAR	36	28	60	1	0	5	130
CÓRDOBA	0	5	3	37	0	0	45
CUNDINAMARCA	128	22	74	92	4	324	644
GUAINÍA	3	30	11	0	11	43	98
GUAJIRA	0	0	0	0	0	11	11
GUAVIARE	0	13	15	15	20	137	200
HUILA	35	204	261	441	119	195	1255
MAGDALENA	0	0	2	0	0	4	6
META	2	3	3	3	0	62	73
NARIÑO	13	33	8	2	3	5	64
NORTE DE SANTANDER	22	3	3	2	0	11	41
PUTUMAYO	0	0	0	0	0	1	1
QUINDÍO	0	2	1	0	0	0	3
RISARALDA	0	8	37	32	51	2	130
SANTANDER	7	10	50	63	1	88	219
SUCRE	10	12	0	8	0	1	31
TOLIMA	44	3	1	96	34	34	212
VALLE DEL CAUCA	385	309	313	101	156	32	1296
VAUPÉS	0	0	0	0	0	13	13
VICHADA	3	1	1	5	2	9	21
TOTAL GENERAL	995	869	1161	1223	542	1403	6193

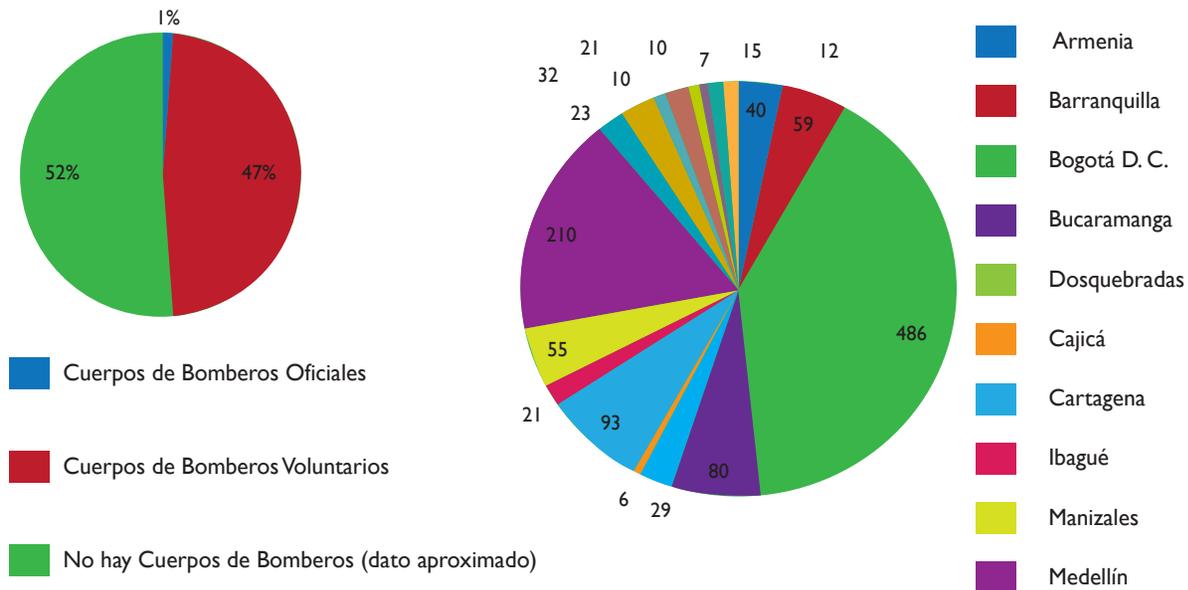
Fuente: MAVDT - CONIF, 2008

Es de resaltar que a nivel mundial, existen países que poseen grandes adelantos en la temática y tienen como característica común que cuentan con modelos de gestión en incendios forestales en los que la principal responsabilidad recae en instituciones especializadas pertenecientes al sector ambiental y agropecuario. CONAF corresponde al Ministerio de

Agricultura de Chile, el Servicio Forestal de Canadá depende del Ministerio de Recursos Naturales de Canadá, el Servicio Forestal de los Estados Unidos es una agencia del Departamento de Agricultura de Estados Unidos y la Dirección General para la Biodiversidad es del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de España. La principal conclusión de

estas referencias es que la problemática de incendios forestales se aborda a nivel nacional por una dependencia específica para el sector forestal, lo cual permite tener una mirada más amplia, al no desligar el manejo de los incendios forestales de los recursos naturales, haciéndolo dentro de la misma institución, lo cual es muy distinto al actual esquema colombiano.

Figura 3. Datos sobre cuerpos de bomberos en Colombia



Fuente: Exposición de motivos Ley 1575, 2012.

Debilidades en el sistema de planificación y seguimiento

La planificación es un aspecto implícito o explícito del proceso de liderazgo en una nación, el cual implica información de una acción sostenida de gobierno (Ortegón, 2008). Existen fallas de definición de competencias por debilidades en el sistema de planificación, producto de la carencia de un sistema unificado de información para la gestión en incendios forestales.

El artículo 45 de la Ley 1523/12 estableció que se debía poner en marcha un Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, como uno de los principales componentes del SNGRD, mientras que el artículo 45 de la Ley 1575/12 creó el Registro Único Nacional de Estadísticas de Bomberos (RUE). En ambos

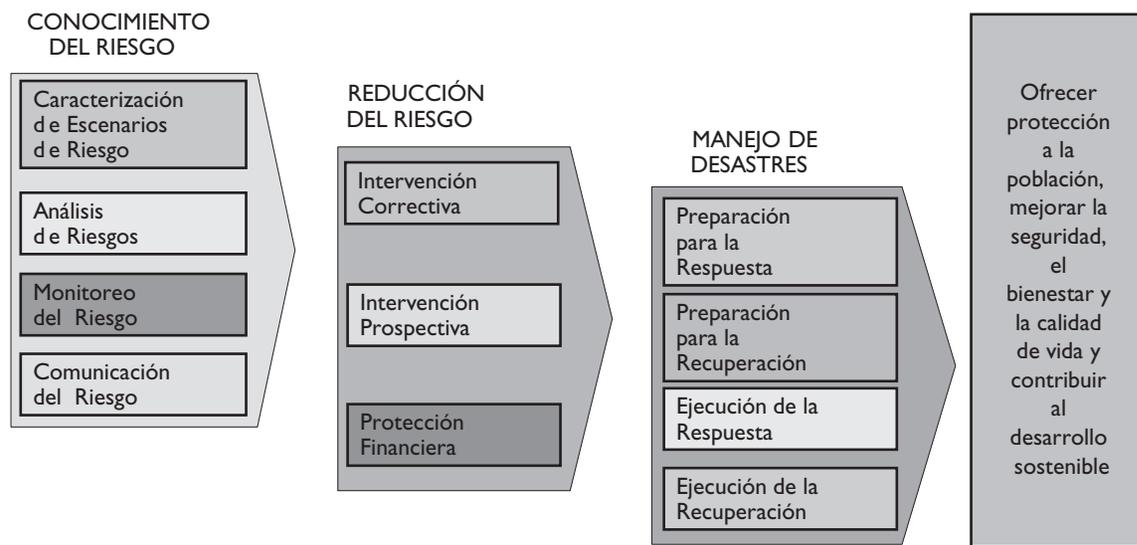
casos, se evidencia la necesidad de contar con dichos sistemas, pues actualmente no existen.

De otro lado, el artículo 6° de la Ley 1523/12 establece los tres (3) procesos de la gestión del riesgo como “objetivos específicos del Sistema Nacional” y corresponden al Conocimiento y la Reducción del Riesgo y el Manejo del Desastre, cada uno de los cuales puede organizarse en subprocesos, tal como lo muestra la Figura No. 4. En el marco del conocimiento, la Ley establece que se deben desarrollar, mantener y garantizar acciones de “comunicación del riesgo a las entidades públicas y privadas y a la población, con fines de información pública, percepción y toma de conciencia”.

En la actualidad no se cuenta con un sistema de información uni-

ficado para la gestión del riesgo por incendio forestal en Colombia. Únicamente existen cifras sobre la estadística de ocurrencia de incendios forestales, entre las que se encuentran las del IDEAM y las de la DNGRD. El IDEAM se encarga de recopilar la “información primaria sobre la ocurrencia, áreas de afectación, coberturas afectadas, causas de los incendios y georreferenciación. Informantes de los mismos son: Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), Corporaciones de Desarrollo Sostenible (CD), DAMA o Secretarías del Ambiente de las grandes ciudades, Parques Nacionales Naturales, Gobernaciones, Alcaldías, Sistema Nacional de Bomberos y Defensa Civil” (Páramo, 2010), lo cual se hace en el marco de las responsabilidades que le asignó el PNPCIFRA a dicha instituto de investigación.

Figura 4. Procesos y subprocesos de la gestión del riesgo



Fuente: UNGRD, 2012

Por su parte, la DNGRD posee sus propias estadísticas provenientes de los datos que le reportan los Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo de Desastre, de algunos Concejos Municipales y Distritales y de las entidades operativas del nivel nacional como lo son las Fuerzas Militares, la Defensa Civil y la Cruz Roja.

En ambos casos, se observan inconsistencias en el procedimiento realizado, debido a que la responsabilidad es del municipio, pero el IDEAM y la DNGRD no consultan a todos ellos y a su vez, mezclan los datos municipales con los provenientes de entidades nacionales. A su vez, es desarticulado que el PNPCIFRA le asigna la función al IDEAM, pero en los considerandos del Decreto 023/10, se menciona que los datos empleados para la declaratoria fueron los reportes suministrados por la Dirección de Gestión del Riesgo

del Ministerio del Interior y de Justicia.

Una de las principales debilidades por no contar con un sistema de información está en la dificultad para aplicar las sanciones a quienes causen incendios forestales. Para su implementación se requiere investigar el origen y la causa de los mismos, para lo cual el numeral 4 del artículo 22 de la Ley 1575/12 estableció que es función de los Cuerpos de Bomberos.

Teniendo en cuenta las dificultades que presentan los Cuerpos de Bomberos, se denota la ausencia de fuentes de información sobre la investigación de origen y causas probables de incendios que permita identificar las reales causas y con ello, generar las medidas de intervención a que haya lugar, que permitan reducir la cifra de 6.193 incidentes sucedidos en 6 años, que se muestran en la Tabla No. 1.

Discusión

Falta de coordinación

Falta de modernización normativa

Existen diferentes métodos para el estudio del Derecho, que permitan determinar la vigencia del Decreto 2340/97, los cuales se aplican en la Tabla No. 2. (Quisbert 2011).

De la Tabla No. 2 se puede concluir que dependiendo del método utilizado para el análisis, se puede llegar a afirmaciones distintas sobre el estado jurídico del Decreto 2340/97. En este caso, sigue vigente por la manera exegética, histórica y ley especial versus Ley General, mientras que no estaría vigente por el modo sistemático, efecto útil de la norma e histórico. Por tanto, se evidencia una falla de coordinación por ausencia de modernización normati-

va relacionada con la vigencia del Decreto 2340/97, trayendo como consecuencia que mientras estuvo en vigencia el SNPAD, el Estado colombiano disponía de un modelo institucional claramente definido, con la participación de

los principales actores involucrados (SINA, SNPAD y Bomberos).

Sin embargo, con la entrada en vigencia de nuevas normas como la del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la

Ley General de Bomberos, el esquema sufrió afectaciones tácitas y por tanto, se tienen vacíos jurídicos que por falta de claridad normativa, generan confusión en el modelo institucional que se debe emplear.

Figura 4. Análisis por métodos del derecho de la vigencia del Decreto 2340/97

ITEM	MÉTODO DE ESTUDIO	FUENTE	RESULTADO	ESTADO DEL DECRETO 2340/97
1	Método exegético	QUISBERT, 2011	La Ley 1523/12 no derogó el Decreto 2340/97 y por tanto, sigue vigente.	Vigente
	Estudio de las normas jurídicas civiles artículo por artículo, dentro de éstos, palabra por palabra buscando el origen etimológico de la norma, figura u objeto de estudio, desarrollarlo, describirlo y encontrar el significado que le dio el legislador.			
2	Método sistemático	QUISBERT, 2011	Las Comisiones Asesoras para la Prevención y Mitigación de Incendios Forestales se crearon en el marco del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), bajo una política de prevención y atención de desastres. De otro lado, el Estado Colombiano eliminó este sistema para reemplazarlo por un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre (SNGRD), bajo una política de Gestión del Riesgo de Desastres. En consecuencia prevalece la norma más reciente por ser la nueva visión del Estado.	No vigente
	La agrupación de normas que tengan un mismo fin. Por ejemplo se agrupa normas de derechos reales.			
	El conocimiento de la estructura de la norma. El análisis de la estructura (requisitos, elementos, efectos), y La explicación de la naturaleza jurídica.			
3	Efecto útil de la norma	CORTE CONSTITUCIONAL, 2004	El Decreto 2340/97 no crea consecuencias sobre la Ley 1523/12, pero en cambio, la Ley 1523/12 si genera consecuencias sobre el Decreto 2340/97.	No vigente
	Debe considerarse, de entre varias interpretaciones de una disposición normativa, aquella que permita consecuencias jurídicas sobre la que no las prevea, o sobre la que prevea consecuencias superfluas o innecesarias.			
4	Método histórico	QUISBERT, 2011	La Ley 1523 de abril de 2012 derogó de manera tácita el Decreto 2340/97. Por ser mas reciente, prevalece la nueva norma.	No vigente
	Consiste en que las instituciones deben remontarse a su pasado y ver si sus normas evolucionan en su búsqueda para cumplir los fines que busca el Derechos civil.		La Ley 1523 de abril de 2012 derogó de manera tácita el Decreto 2340/97. Luego, el artículo 41 de la Ley 1575 de agosto de 2012, hace alusión expresa al Decreto 2340/97, específicamente a las Comisiones Asesoras de Incendios Forestales de los grandes centros urbanos. Por consiguiente, prevalece la norma más reciente.	Vigente
5	Ley Especial prima sobre Ley General	CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, 1990	La Ley 1523 de abril de 2012 derogó de manera tácita el Decreto 2340/97. Luego, el artículo 41 de la Ley 1575 de agosto de 2012 hace alusión expresa al Decreto 2340/97, específicamente a las Comisiones Asesoras de Incendios Forestales de los grandes centros urbanos. Por consiguiente, la Ley 1523/12 es general, mientras que la Ley 1575/12 es específica y por tanto prevalece la segunda, que a su vez, mantiene vigente al Decreto 2340/97.	Vigente
	Es principio de hermenéutica jurídica universalmente aceptado que la ley especial, o la disposición que verse sobre asunto especial, prevalece sobre la norma general y que la ley posterior se aplica de preferencia a la disposición anterior			

Falta de integración y coherencia – Ausencia de un modelo de diseño institucional claramente definido

Mientras estuvo en vigencia el Decreto–Ley 919/89 el prototipo aplicado fue el del Decreto 2340/97; sin embargo, la eliminación del SNPAD para dar paso al SNGRD trajo consigo modificaciones en el mismo. Al respecto, el MADS propuso un patrón que se muestra en las Figuras Nos. 1 y 2, el cual se vislumbra incompleto e/o incoherente en la aplicación de la Ley 1523/12 consigo misma, con el Decreto 2340/97 y con la Ley 1575/12.

En el artículo 31 de la Ley 1523/12, se establecieron las obligaciones de todas las CAR-CDS y UAGCU frente a la gestión del riesgo, dándoles un papel complementario y subsidiario a la labor de las gobernaciones y las alcaldías. En consecuencia, ahora estas autoridades ambientales solo podrán apoyar a los municipios cuando estos lo requieran, pero lo harán únicamente en los procesos de conocimiento y reducción del riesgo. Esta situación permite darle coherencia al modelo ya que entre 1993 y 2012 varias de estas autoridades ejecutaron acciones públicas para afrontar la problemática, llegando incluso a la contratación de brigadas para la atención de emergencias, al margen de los municipios y de los Cuerpos de Bomberos. A pesar de la aclaración normativa, el rol de las autoridades ambientales no se evidencia en las figuras Nos. 1 y 2 propuestas por el MADS, donde la principal característica, es que ellas no podrán adelantar acciones en gestión del riesgo por iniciativa propia, sino

únicamente cuando el municipio lo solicite y debe ser para medidas distintas al manejo de la emergencia, que fue el tema más abordado en la última década por estas entidades.

En cuanto a la relación del modelo del MADS con el Decreto 2340/97, se tiene que el artículo 6 de la Ley 1523/12 estableció “los objetivos específicos del SNGR, relacionados con el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres”⁶². En el artículo 15 de la misma norma se crean Comités Nacionales para cada uno de los objetivos, como instancias de orientación y coordinación. En este caso, algunos autores podrían interpretar que la visión del gobierno colombiano sobre los fenómenos que pueden causar desastres se fragmentó en tres (3) momentos distintos, impidiendo tener una mirada global sobre cada uno de ellos, pero este tema se deja para que sea tratado en futuros trabajos.

Los artículos 26 y 29 de la Ley 1523/12 señalan aspectos específicos sobre la posibilidad de que los Comités Nacionales, Departamentales, Distritales y Municipales de Gestión del Riesgo puedan crear Comisiones Técnicas Asesoras, dando tratamientos distintos a los nacionales y a los departamentales, municipales y distritales. En el primer caso, es potestad de los Comités Nacionales el establecer Comisiones Técnicas Asesoras permanentes o transitorias, pero en ningún caso se menciona si por ejemplo, en temporadas críticas de

ocurrencia de incendios forestales se pueda tener una comisión específica, como la existente con el Decreto 2340/97, o, si para estudiar el fenómeno, en un lado se analiza solo lo relativo al conocimiento, en otro lo de la reducción y en otro se hace lo del manejo.

En el caso de los consejos departamentales, distritales y municipales, la ley los faculta para crear Comisiones Técnicas Asesoras permanentes o transitorias para el desarrollo, estudio, investigación, asesoría, seguimiento y evaluación de temas específicos en materia de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, así como de escenarios de riesgo específicos, lo cual vuelve a traer al presente la necesidad antes mencionada de realizar un análisis sobre la mirada general versus la fragmentada del problema, según los objetivos específicos del SNGRD.

En consecuencia, se evidencia que bajo la aplicación de la Ley 1523/12, resulta difícil el funcionamiento de las Comisiones Asesoras de Incendios Forestales del nivel nacional, departamental y de los grandes centros urbanos, pues por ser específicas para un fenómeno, terminan siendo contrarias al manejo que el Estado pretende dar a los desastres, que se concibió de forma separada para cada uno de los objetivos específicos del SNGRD y con lo cual el modelo propuesto por el MADS resulta válido.

En cuanto a la Ley General de Bomberos cruzada con la Ley 1523/12 y el Decreto 2340/97, se presentan fallas de coordinación por falta de un modelo institucional, en cuanto a las Comisiones

62 En Colombia, mediante la Ley 1523/12, el proceso de gestión del riesgo fue dividido en estas tres (3) partes, pero en la actualidad también existen otras corrientes conceptuales que lo hacen de otras formas.

Asesoras de Incendios Forestales de los grandes centros urbanos, con relación al artículo 41 de la Ley 1575/12, pues este último señala dos aspectos importantes, el primero es que delega las Secretarías Técnicas en los Cuerpos de Bomberos (antes estaban en cabeza de la autoridad ambiental), mientras que la segunda es que los alcaldes, como responsables de estos órganos asesores, no pueden delegar su representación en alguien distinto al Secretario de Gobierno, con lo cual se reconoce de forma expresa la existencia de las mismas. En consecuencia, es de resaltar que con la nueva norma de Bomberos, las comisiones del orden nacional y departamental no sufrieron ninguna afectación y por tanto, su funcionamiento continúa, incidiendo únicamente por los cambios de la Ley 1523/12. Es decir que la aplicación del Decreto 2340/97 resulta válida para las comisiones asesoras de los grandes centros urbanos, lo cual no se refleja en el modelo planteado por el MADS.

Definición de competencias y responsables

Dificultades para el cumplimiento de los alcances del diseño

Existen fallas de definición de competencias por dificultades para el cumplimiento de los alcances del diseño, ya que a los Cuerpos de Bomberos se les designó como responsables de la gestión integral del riesgo por incendios, pero estos no cuentan con la determinación de recursos (humanos, técnicos, materiales y financieros) para desempeñar la labor.

Las condiciones que favorecen la ocurrencia de incendios forestales son la topografía, el clima, las características silviculturales de las plantas como combustible y las prácticas socioculturales de uso del fuego por parte de la población (Vélez, 2000). Al aplicar estos conceptos al territorio colombiano llevan a una condición generalizada de que la opción de cero riesgo por incendio forestal sea inexistente porque entre otros aspectos, no se conoce de alguna planta que no sea sujeto de afectación por el fuego (máxime en un incendio forestal que pueden llegar a los 1.000 °C), situación que se puede evidenciar en los registros existentes que se muestran en la Tabla No 1, en la que se determina que en un mismo año, estos incidentes se pueden presentar entre el 60 al 95% del territorio nacional.

La Ley 1575/12 estableció la obligatoriedad de que existan Cuerpos de Bomberos en todos los municipios de Colombia, pero se evidencia que en el 52% del país no se cumple esta condición, mientras que en 47% del territorio, existen Cuerpos de Bomberos Voluntarios (CBV), con lo cual surge otro debate para ser estudiado en futuras ocasiones, relacionado con la destinación de los recursos públicos, ya que en Colombia los CBV son reconocidos como una organización sin ánimo de lucro, que pertenecen al sector privado y por tanto, la ley les está haciendo un direccionamiento de recursos públicos hacia ellos, lo cual es contradictorio con otros lineamientos existentes para el manejo del presupuesto público. Solo el 1% de los Cuerpos de Bomberos son públicos, que aunque concentran la mayor cantidad de recursos, tan solo en personal se totalizan

1.209 personas distribuidas en 10 municipios, con lo que se deducen fallas de articulación por dificultad en el cumplimiento de los alcances de la gestión integral del riesgo por incendios, debido a la baja determinación de recursos, los cuales se hacen más necesarios en la situación colombiana, en la que estos incidentes generalmente suceden de forma simultánea.

Debilidades en el sistema de planificación y seguimiento de la información

Existen fallas por definición de competencias debido a la existencia de debilidades en el sistema de planificación y seguimiento del diseño institucional, al no existir un sistema de información para la gestión del riesgo por incendio forestal. Según el modelo de la DNGRD, las bases de datos son unos instrumentos de apoyo para desarrollar los procesos que permitan identificar los problemas de la sociedad para luego, ser abordados por el Estado a través de los procesos de gestión del riesgo y finalmente, ofrecerle bienes y servicios con los que se pretenda ofrecer una solución.

En el PNCIFRA, el MADS expresa que el 95% de los incendios forestales ocurren por causas antrópicas, pero al analizar los registros de las diferentes fuentes, se observa que los datos de las entidades nacionales son solo estadísticas, de carácter muy general, con datos no estandarizados y muy limitada en cuanto al número de eventos reportados, a la superficie afectada y a las causas.

Entre las utilidades de la necesidad de contar con un sistema de información se tiene la aplicación de las

sanciones y la identificación de las prácticas culturales en las que la población emplea el fuego. Sobre estos temas tan solo existe el estudio de Parra y Bernal, ya mencionado y que corresponden a percepciones de las personas, pero en ningún caso se cuenta con los procedimientos de investigación de origen, que permita identificar las reales causas y con ellas, efectuar el diseño de las medidas pertinentes. Es decir que la información primaria disponible es muy escasa y la restante es secundaria y por tanto, de carácter subjetiva.

Conclusiones

El paso que dio Colombia en 2012, de cambiar de un SNPAD a otro de SNGRD, permitió corregir algunos errores de diseño institucional para la gestión del riesgo por incendio forestal, pero generó otros, relacionados con la coordinación y la definición de competencias, que se hacen más evidentes cuando se interrelacionan entre sí las Leyes 1523/12, 1575/12 y el Decreto 2340/97, debido a que no hay coherencia entre las nuevas normas y las existentes. Esto trae como resultado una fragmentación de las políticas públicas en relación con lo que se pensó y lo que se logró, desenlazando sensaciones distintas entre el interés público de la sociedad y lo que el Estado ofrece, reflejados en una continua ocurrencia de incendios forestales que afectan la vida, los bienes y principalmente el ambiente, lo cual es contradictorio para un país con una enorme riqueza natural en su territorio.

Las comisiones asesoras para la prevención y mitigación de incendios forestales han sido espacios de diálogo e interrelación cohesionada

de múltiples actores, de diferentes niveles y capacidades y con fines particulares que comparten un interés sobre un asunto común, como la gestión del riesgo por incendio forestal. Se permitió la formación de redes públicas y privadas a través de convenios, préstamo de elementos y definición de estrategias de trabajo que dio óptimos resultados, especialmente en momentos de crisis, en las que cumplieron su papel asignado como órganos asesores del SINA y el SNPAD.

El marco legal existente no es claro ni preciso y por tanto, deja vacíos debido al cambio de las reglas de juego. La existencia de múltiples normas sirven como mecanismo para disfrazar la falta de articulación y coherencia del diseño institucional creado para tal fin, que luego, en la fase de implementación, generan fallas de coordinación que se derivan en dificultad y lentitud para la toma de decisiones que favorezcan la protección de la vida, bienes y ambiente ante incendios forestales en Colombia.

El modelo actual genera facilidad de coordinación horizontal entre sectores en cada uno de los niveles, pero presenta fallas en la coordinación vertical, ya que las normas no generan espacios de coordinación entre los mismos que permita que lo local sea conocido en lo nacional y viceversa. Con ello, las acciones realizadas son aisladas o desconectadas y con bajo cubrimiento territorial y ante todo, con una enorme visión centralista de la problemática de incendios forestales en Colombia.

Falta mayor y mejor interpretación de las normas, que permita contar con un esquema específico para

la gestión del riesgo por incendio forestal. La ausencia de un modelo institucional claro y conocido por todos los actores genera falta de incentivos para el cumplimiento de los fines del Estado, lo que a su vez, retarda la acción pública por dificultad en la toma de decisiones de arriba hacia abajo y viceversa, haciendo que la situación sea poco sostenible en el largo plazo.

En el actual modelo se presentan graves fallas por incumplimiento en sus alcances debido a que en el 52% de los municipios no hay quién desarrolle la gestión integral del riesgo de incendios, mientras que en los existentes, hay problemas de determinación de recursos que no les permite desempeñar una mejor labor. En consecuencia, el modelo institucional creado para tal fin no es de calidad, porque es débil y su aplicación no es efectiva. Los datos sobre los recursos de los Cuerpos de Bomberos en Colombia denotan enormes diferencias entre las capitales de departamentos, la región y los municipios. En modelos más articulados y cohesionados entre sí, el nivel local se encarga solo de manejar lo que es capaz y donde no puede, busca otras alternativas de apoyo, pero en este caso, esta figura no se vislumbra en el marco institucional vigente en Colombia.

La información sobre la gestión en incendios forestales es escasa y poco disponible y se obtiene a través de diversas fuentes de distinto nivel territorial. La ausencia de sistemas de información unificados genera diagnósticos desacertados que luego se usan para diseñar las medidas de intervención desatinadas y por tanto, no se obtienen los

resultados sociales, económicos y ambientales previstos en el diseño.

Con problemas de información, se dificulta la coordinación vertical de abajo hacia arriba y viceversa, debido a que se llega a una inadecuada planificación, que se expresa en dispersión institucional, gestión ineficiente, pérdida de capacidades, baja coordinación y asignación de competencias y en la pérdida de liderazgo de las instituciones, por no ser capaces de formular e implementar de forma contundente, las acciones que de ellas se esperan. Por consiguiente, las instituciones encargadas de la gestión del riesgo por incendio forestal en Colombia no han sido capaces de afrontar los desafíos para lo que fueron creadas, que les permitan contribuir en que los habitantes logren el desarrollo sostenible, a partir de la armonía entre lo económico, lo ecológico y lo social, que se vislumbra en una frecuencia continua de ocurrencia de incidentes que se hacen más visibles cuando se presenta el Fenómeno de El Niño.

Referencias bibliográficas

- Ander-Egg, E. (2007). Introducción a la planificación estratégica. Buenos Aires: Lumen.
- CGR, Contraloría General de la República. (2007). Informe al Congreso sobre el Estado de los Recursos Naturales 2006 - 2007. Bogotá.
- CGR, Contraloría General de la República. (2008). Informe al Congreso sobre el Estado de los Recursos Naturales 2007 - 2008. Bogotá.
- Conpes, Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1996). Documento No. 2834. Política de bosques. Bogotá.
- Conpes, Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2001). Documento No. 3146. Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres. Bogotá.
- Decreto No. 2340. (1997). Por el cual se dictan medidas para la organización en materia de Prevención y Mitigación de Incendios Forestales y se dictan otras disposiciones-. Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- Fondo de Prevención y Atención de Emergencias, (FOPAE). (2012). Análisis jurídico sobre las implicaciones de la Ley 1523/12 en la aplicación distrital del Decreto 2340/97. Bogotá.
- Gómez, L. (2008). ¿Existe coordinación de las políticas agropecuarias entre la nación y los entes territoriales? Estudio de caso para Ibagué (Tolima) y Sopó (Cundinamarca), entre 1998 y 2002. Tesis (Economía). Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Goodin, R. (2003). Teoría del diseño institucional. Barcelona: Gedisa.S.A.
- MAVDT, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal, (CONIF) (2008). Revisión y Propuesta de Ajuste al Plan Nacional de Prevención, Control de Incendios Forestales y Restauración de Áreas Afectadas (PNPCIFRA). Bogotá.
- MADS, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2011). Estrategia de corresponsabilidad social en la lucha contra incendios forestales. Bogotá.
- MADS, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012). Cartilla orientadora para la gestión del riesgo en incendios forestales en el marco de la Ley 1523/12. Bogotá.
- Ministerio del Interior y de Justicia. (2010). Guía Municipal para la Gestión del Riesgo. Bogotá.
- MMA, Ministerio del Medio Ambiente. (2000). Plan Nacional de Desarrollo Forestal. Bogotá.
- MMA, Ministerio del Medio Ambiente. (2002). Plan Nacional de Prevención, Control de Incendios Forestales y Restauración de Áreas Afectadas (PNPCIFRA). Bogotá.
- Moreno, C. (2006). Evaluación de la Gestión del IDEAM frente al PNPCIFRA entre 2002-2005. Tesis (Ingeniería Forestal). Bogotá, Colombia, Universidad Distrital.
- Nohlen, D. (2003). El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque empírico. México: UNAM.
- Ortegón, E. (2008). Guía sobre Diseño y Gestión de la Política Pública, Bogotá: Convenio Andrés Bello Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Páramo, G. (2010). Situación pasada, presente y futura de los incendios forestales en Colombia (Adaptado de Páramo, G, MAVDT, 2007. Mapa de susceptibilidad de la cobertura vegetal de Colombia a incendios forestales y de la cobertura vegetal) Bogotá: Diplomado en incendios forestales, Convenio Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) – Universidad Distrital Francisco José de Caldas (UD). Bogotá.
- Quisbert, E. (2011). Métodos del estudio del Derecho (en línea) Disponible en <http://jorgemachicado.blogspot.com/2011/02/med.html> Consulta: Martes, 5 de marzo de 2013.
- Torres, C. (2010). Análisis de la ocurrencia de incendios forestales en Bogotá durante el Fenómeno –El Niño 2009– 2010 (en línea) Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos (UAECOB). Disponible en http://ambientebogota.gov.co/c/document_library/get_file?uuid=946af56c-385b-4cb6-aa64-f40f26862c5b&groupId=10157 Consulta: Martes, 5 de marzo de 2013.
- Vargas, J. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. Ciencia Administrativa 2008-1 pp. 47-58.
- Vélez, R.. (2000). La Defensa contra Incendios Forestales – Fundamentos y Experiencias. Madrid: Mc Graw-hill.

Listado de abreviaturas y siglas

ASOCARS	Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible
CAPMIF	Comisiones Asesoras para Prevención y Mitigación de Incendios Forestales
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CBV	Cuerpos de Bomberos Voluntarios
CDS	Corporaciones de Desarrollo Sostenible
CGR	Contraloría General de la República
CONIF	Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNGRD	Dirección Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
FOPAE	Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
MADS	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MMA	Ministerio del Medio Ambiente
PNPAD	Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
PNPCIFRA	Plan Nacional de Prevención, Control de Incendios Forestales y Restauración de Áreas Afectadas
RUE	Registro Único Nacional de Estadísticas de Bomberos
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SNGRD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SNPAD	Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
UAGCU	Unidades Ambientales de Grandes Centros Urbanos
UD	Universidad Distrital Francisco José de Caldas

ENSAYO

Claves

NEOINSTITUCIONALISMO, CONVENCIONES SOCIALES, NEOCLÁSICOS, REDES.

Resumen

Las fallas explicativas de los marcos de pensamiento neoclásicos han visto en el neoinstitucionalismo un complemento que potencia su capacidad explicativa, las miradas centradas en las instituciones y las redes han venido a resolver las preguntas sobre el origen de las fallas de las economías, sin embargo este sincretismo surge en medio del debate sobre el papel que cumplen las instituciones, incluso al interior de las diversas corrientes del neoinstitucionalismo, este ensayo se centra en contrastar precisamente a North como representante del neoinstitucionalismo económico y a Granovetter como autor que desarrolla la concepción de March y Olsen desde el neoinstitucionalismo sociológico.

Mots clés

NÉOINSTITUTIONNALISME, CONVENTIONS SOCIALES, RÉSEAUX NÉOCLASSIQUES.

Résumé.

Les défaillances explicatives des cadres de pensée néoclassique ont vu dans le neoinstitucionalismo un pouvoir explicatif de complément, tous les yeux rivés sur les institutions et les réseaux en sont venus à résoudre des questions sur l'origine des échecs de l'économie, mais ce syncrétisme vient au milieu d'un débat sur le rôle des institutions, même dans les différents volets de l'institutionnalisme; cet essai se concentre précisément à contrasté Nord en tant que représentant du néo-institutionnalisme. avec Granovetter comme auteur économique qui développe la conception de Mars et Olsen depuis le neoinstitutionnalisme sociologique.

¿Es posible superar las miradas neoclásicas? Dialógica de North y Granovetter

Recepción: 12 de septiembre de 2013, Aceptación: 15 de noviembre de 2013

AUTOR: ÓMAR AUGUSTO VIVAS CORTÉS⁶³

Introducción

El neoinstitucionalismo es una corriente de pensamiento que agrupa una diversidad de marcos conceptuales que se manifiestan con intensidad desde los años 70 en las ciencias sociales y económicas, se enfatizan principalmente tres grandes líneas: el neoinstitucionalismo sociológico, el neoinstitucionalismo histórico y el neoinstitucionalismo económico. En ellas se asumen como intereses investigativos, entre otros, lo que son las instituciones en sí y el papel que cumplen en el devenir histórico, las relaciones sociales, la acción individual, la reducción de la incertidumbre, la concepción de los contratos y su rol en los costos asociados a las dinámicas económicas, el desempeño económico, la incidencia de instituciones en las conformaciones y andamiajes que definen o marcan el desarrollo, de manera que el campo de trabajo es amplio.

La declaración epistémica de la ciencia exige un permanente debate y contradicción del conocimiento, que es sometido a la contrastación, validación y refutación, condición a la que no escapa el neoinstitucionalismo y sus enfoques, así que es propósito de esta revisión contrastar y tensar los planteamientos de Douglas North⁶⁴, como uno de los expositores centrales de las ideas del neoinstitucionalismo económico, frente a marcos propios de las ciencias sociales, para el caso la sociología.

El propósito de este ensayo es proponer un debate teórico entre Douglas North y Mark Granovetter, quienes sostengo⁶⁵ representan las ideas

63 Administrador Público, Magíster en Estudios Políticos y Candidato a PhD en Estudios Políticos del Externado. Director de investigaciones e investigador. Conferencista. Catedrático Universitario en programas de posgrado y pregrado. Director y jurado de tesis de pregrado y de posgrado. Autor y coautor de libros y artículos. Integrante del Comité Editorial y Árbitro de Revistas Rostros y Rastros y Economía y Equidad. Se ha desempeñado en los niveles ejecutivo, asesor y profesional en la Procuraduría General, la Fiscalía General y el DAS, actualmente está vinculado con el Instituto de Estudios del Ministerio Público IEMP de la Procuraduría como Líder del Grupo de Investigación *Carlos Mauro Hoyos: Ética de lo Público, Instituciones y Derechos Humanos*, reconocido en Colciencias.

64 Premio Nobel de economía en 1993 por sus investigaciones en economía histórica, en particular sobre el cambio económico e institucional.

65 Es necesario acotar frente a la existencia de una tercera corriente eventualmente inmersa en el debate del tema de la economía institucional que es la Escuela de la Regulación, con autores como Boyer, Théret

del neoinstitucionalismo económico y de la Teoría de las Convenciones respectivamente.

El diálogo entre la corriente neoinstitucionalista de la economía y la sociología económica, en particular de la teoría de las convenciones, se centra por supuesto en la interpretación del comportamiento económico y social, en los factores que inducen o incentivan las decisiones de los agentes económicos y sociales, e incluso en la misma determinación del rol que estos cumplen, en una permanente imbricación de lo económico con lo social o viceversa.

Desde esta superposición se asume como pregunta de contrastación de los autores ¿qué tanto lo social determina lo económico y viceversa?, lo que induce a revisar el papel que cumplen los individuos y las organizaciones en lo económico y social, y la forma como se dan las interacciones entre individuos y organizaciones en el marco de un mercado y un Estado.⁶⁶

Los aspectos sometidos a contrastación son: postura frente a la interpretación ortodoxa; el papel que cumplen las instituciones en la economía; la relación que hay entre las instituciones y las convenciones; el origen del cambio y la evolución; cómo operaría el crecimiento económico y; como un punto central,

y Aglietta, enfoque que no será aquí asumido en aras de centrarse en la contrastación entre North y Granovetter:

66 Aspectos de interés dada la ausencia de una interpretación suficiente sobre las implicaciones de lo social y lo económico que se le critican a la corriente económica neoclásica. Rodríguez (2001) "Economía Institucional, Corriente Principal y Heterodoxia" y Caballero (2004) "Instituciones e Historia Económica: Enfoques y Teorías Institucionales".

el papel que cumple el individuo, su racionalidad y la red social.⁶⁷

Oposición a los fundamentos racionales

La postura neoclásica, que ejerce una posición aún dominante en las interpretaciones económicas contemporáneas, no asume en sus postulados como actores determinantes del comportamiento económico al Estado, la organización, ni el individuo, al privilegiar las explicaciones desde la racionalidad económica, donde cada individuo es racional en cada momento y, por ende, está en condición de ponderar sus decisiones, ello por contar con información que le permite hacer los cálculos necesarios para establecer la utilidad que puede esperar. Esta racionalidad económica es cuestionada por North y Granovetter⁶⁸.

North critica la incapacidad explicativa de los neoclásicos y su imposibilidad de explicar formas tradicionales de relacionamiento, considera que *"la teoría neoclásica (...) No solo no define muy bien el proceso de intercambio de estas organizaciones (refiriéndose a las ferias), sino que*

67 Coligiendo de los antecedentes auscultados, Rodríguez (2001), Caballero (2004), María de los Ángeles (2006) y Mora (2006), que plantean cómo se ha desarrollado el Neoinstitucionalismo y qué tipo de divergencias tiene con otras interpretaciones, entre las cuales está la Teoría de las Convenciones y la Sociología Económica.

68 También por otros. Si bien en principio estos supuestos fueron absolutos, con la aceptación de la economía de los contratos, la teoría de los derechos de propiedad, la teoría de la agencia y la teoría de los costos de transacción se da paso a la incorporación de la incertidumbre y el riesgo en la corriente ortodoxa, también se ha incorporado la organización, las instituciones, todo lo que ha dado paso a una comprensión limitada de la racionalidad de los agentes. Al respecto ver Rodríguez (2001).

tampoco explica la persistencia durante milenios de lo que sin duda son formas ineficientes de intercambio. La desemejanza de las economías y la persistencia de economías dispares a lo largo del tiempo no ha sido explicado satisfactoriamente por los economistas del desarrollo" (North 1993: 23), establece con ello un nivel de insuficiencia explicativa del modelo conceptual Neoclásico propiciado por postulados que desconocen el papel del Estado, los costos de transacción, la iniciativa del empresario y la organización, la cooperación, la ideología, conceptos que por no haber sido abordados en la mirada Neoclásica generan un vacío explicativo y una crisis de interpretación de la economía, especialmente cuestionable en economías donde se presentan crisis económicas a pesar de haberse aplicado sus postulados. Esta contradicción conduce a que la concepción neoclásica acoga las instituciones como referente en la explicación de comportamientos económicos, de forma que se atribuye al papel que cumplen las instituciones, la perpetuación, los yerros de pronóstico y las fallas en el sistema económico.

Granovetter, inscrito en una aproximación Sociológica a la Economía, postula la Teoría de las Convenciones, desde la red, donde los *lazos débiles* de las relaciones sociales constituyen en su sentir un referente explicativo adicional de la acción económica. Así entra en la controversia con los neoclásicos que se fundan en la racionalidad económica, el egoísmo, el individualismo metodológico, precisamente porque Granovetter considera que son las redes sociales y no la racionalidad económica de los individuos aislados lo que explica mayormente la acción

económica, “La estructura social, especialmente en la forma de redes sociales, afecta los resultados económicos, principalmente por tres razones. En primer lugar, las redes sociales afectan el flujo y la calidad de la información. Mucha información es imperceptible, matizada y difícil de verificar, por tal motivo, los actores no creen en fuentes impersonales y en su lugar confían en la gente que conocen. En segundo lugar, las redes sociales son una fuente importante de recompensas y castigos, desde que estas a menudo magnifican su impacto al venir de otros conocidos personalmente. En tercer lugar, la confianza, por la cual me estoy refiriendo a la confianza en que los demás harán “lo correcto” a pesar de un claro equilibrio de incentivos de lo contrario, surge, si lo hace, en el contexto de una red social”⁶⁹. [Traducción libre] (Granovetter 2005: 33), lo que también se opone a la concepción neoclásica al demandar una interpretación distinta a la racionalidad y fundada en las redes sociales.

Desde el mismo origen de la sociología norteamericana, la disertación que acompaña su controversia con la interpretación económica neoclásica asume una distancia conceptual, que contrapone al *individuo aislado* con la *red de relaciones* para explicar la acción económica, lo que matiza

el objeto de estudio de la sociología económica propuesto, “Al deslindarse de los postulados clásicos de la Economía, la Sociología económica estableció que no estaba dirigida a estudiar el comportamiento económico de individuos atomizados, sino la red de relaciones que determinan su participación en el mercado, en el contexto de estructuras sociales y de arreglos institucionales específicos que se modifican con el desarrollo de la sociedad”. (De los Ángeles 2004: 10), lo que parece en principio un debate entre disciplinas origina por lo menos dos aproximaciones teóricas distintas a la realidad, lo que deja al individuo o la red como unidad de estudio.

Así, en este primer plano, se señalan fallas explicativas a las concepciones tradicionales neoclásicas desde North y Granovetter, sin embargo divergen en cuanto a cómo resolver los vacíos explicativos, mientras el primero recurre a las instituciones, el otro a las convenciones y las redes.

Crítica a la centralidad explicativa de las instituciones en la historia

Resulta esclarecedora la frase que indica que los autores de la nueva sociología económica “*cuestionan la simplicidad del enfoque de la elección racional para incluir en el modelo de análisis la estructura y el papel de las instituciones de una sociedad específica en un momento determinado de su historia. Estos investigadores han desarrollado una abundante diversidad de trabajos (...), que abarcan temas como: (...) características de las redes sociales (White, 1981; Burt, 1992; Granovetter, 1973) (...) empresa y organizaciones (Granovetter, 1995; Kaplan, 1999; Uzzi, 1997), (...) e incluso en el mismo seno de la ciencia económica*

se tiende a incorporar de forma creciente elementos de carácter sociológico, dando lugar a la complementariedad entre ambas disciplinas, como ocurre con las investigaciones hechas desde el enfoque neoinstitucionalista (Williamson, 1987; North, 1990)” (De los Ángeles 2004: 11).

Acoger este argumento implica en primer lugar hacer extensible la crítica de la elección racional a los planteamientos de North (1993) sobre la historia, ello porque al centrar North su interpretación en el individuo entraría en postulados igualmente cuestionables, sin embargo no comparto esta afirmación toda vez que North va más allá de la mera racionalidad económica, al incluir en el marco de su reflexión elementos de contexto de la decisión, como por ejemplo la ideología individual y compartida, así como la cooperación; suponer que North limita su análisis al actor racional iría incluso en contra de sus principales postulados, ¿dónde quedaría el Estado, la organización y la iniciativa del empresario que North propone como elementos determinantes del desarrollo?

Adicionalmente refuerza esta sentencia el hecho de que North (1993) presenta una relación entre las condiciones históricas de las instituciones y la situación que vive una economía, es sabido que la evolución de las instituciones es clave en el pensamiento northiano y que dicha evolución se privilegia por encima de la racionalidad económica.

En relación con el argumento precitado de De los Ángeles (2004) surge otro aspecto a considerar sobre la concurrencia que puede

69 “Social structure, especially in the form of social networks, affects economic outcomes for three main reasons. First, social networks affect the flow and the quality of information. Much information is subtle, nuanced and difficult to verify, so actors do not believe impersonal sources and instead rely on people they know. Second, social networks are an important source of reward and punishment, since these are often magnified in their impact when coming from others personally known. Third, trust, by which I mean the confidence that others will do the “right” thing despite a clear balance of incentives to the contrary, emerges, if it does, in the context of a social network.” (Granovetter 2005:33)

haber de North hacia la sociología económica y a la vez de la misma sociología económica hacía los postulados neoinstitucionales, y que en principio remite a considerar si los postulados que defiende la corriente de la sociología neoinstitucionalista⁷⁰ acogen las formulaciones de North, lo que aparentemente ocurre conforme lo reconoce la autora precitada.

Siguiendo con este planteamiento, valorar si el desarrollo del enfoque northiano es atribuible a la asunción de conceptos de la sociología económica o de la Teoría de las Convenciones, hace conveniente abordar su centralidad explicativa a continuación.

Instituciones o convenciones, centralidad explicativa

La institución es el concepto central del andamiaje conceptual en North, *“las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico”* (North 1993: 13), es un concepto fundamental que asociado con otros conceptos de su pensamiento, tales como la cooperación, la organización y la ideología, entre otros, se consolidan como una unidad que permite explicar la dinámica económica.

70 Esta corriente es explicada por De los Ángeles (2004) en su escrito “Aportes y Limitaciones de la Sociología Económica”.

Los conceptos centrales en Granovetter son la convención y las redes sociales, para la Teoría de las Convenciones, *“las convenciones son sistemas de reglas que prescriben los comportamientos en función de ciertas circunstancias. Por lo que concierne a la esfera económica, estas reglas permiten que los agentes intercambien y produzcan”* (Brousseau, 1993, 47) (...) *“Una convención es una regularidad que se origina en la interacción social y que se presenta a los individuos en forma objetiva (Revue Économique, 1989, 134)”* Rodríguez (2001: 64), donde figuran igualmente las reglas.

Si bien parece haber convergencia explicativa de los dos autores sobre las reglas las diferencias son profundas y pueden llevar a dos interpretaciones irreconciliables o que al menos no sean complementarias.

En primer lugar la Teoría de las Convenciones introduce el concepto de sistemas anteponiéndole a de reglas, lo que indica que las reglas están interrelacionadas y se refuerzan mutuamente, así la convención no desecha la comprensión de institución sino que estaría estableciendo que las instituciones son parte de las convenciones.

Seguidamente North indica que son *“reglas del juego en una sociedad o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”* (North 1993: 13) siguiendo los planteamientos de North, sostengo que esta explicación es amplia al considerar que los actores individuales estarían inmersos en un comportamiento económico condicionado por su ideología, su interés, la cooperación, el Estado y la organización, estos dos últimos como escenario de actuación.

También hay un escenario en la Teoría de las Convenciones, donde hay *“...comportamientos en función de ciertas circunstancias. Por lo que concierne a la esfera económica, estas reglas permiten que los agentes intercambien y produzcan”* Rodríguez (2001: 64), esta consideración parece llevarnos a colegir que las interpretaciones de los autores son complementarias, lo que sin embargo no es aceptable dado el papel determinante que tiene el concepto de red en la interpretación de la motivación de la acción económica en Granovetter; sobre la aceptación de North al concepto de red y de convención sostengo que si bien el autor la considera en sus últimos escritos aún no la ha aceptado (North 2006)⁷¹.

La red parte de la aceptación de que existen vínculos con diferente fuerza que conecta a los individuos, *“la fuerza de un vínculo es una (probablemente lineal) combinación del tiempo, la intensidad emocional, intimidad (confianza mutua) y los servicios recíprocos que caracterizan a dicho vínculo. Cada uno de estos aspectos es independiente del otro, aunque el conjunto esté altamente intracorrelacionado.”* (Granovetter 1973: 2), así funda su explicación en la existencia de una red de relaciones sociales que condicionan el comportamiento económico, que además se basa en cuatro argumentos que sintetizando y traduciendo a Granovetter (2005: 34-5) serían:

71 Recientemente North sigue manteniendo que *“Es la interacción entre instituciones y organizaciones la que da forma a la evolución institucional de una economía. Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios son los jugadores”*. (North 2006: 18), sin generar polémica en torno al papel que cumplen las redes o las convenciones.

1. *Normas y densidad de la red.*
2. *La fuerza de lazos débiles.*
3. *La importancia de “agujeros estructurales».*
4. *La interpenetración de la acción económica y no-económica. El mezclarse de actividades es lo que he llamado “embeddedness social” de la economía (Granovetter, 1985) - el grado en el cual la acción económica se liga a, o depende de, la acción o de las instituciones que sean no-económicas en contenido, metas o procesos. [traducción libre]*

Quedan en el debate así expuestos cuatro nuevos elementos sobre las redes sociales: normas y densidad de la red, la fuerza de los lazos débiles, los agujeros estructurales y la interpenetración de la acción económica y no-económica, que más allá de entrar a su interpretación y confrontación con North ratifica la distancia que existe entre las dos concepciones.

El Embeddedness de Granovetter o la organización de North

En aras de la problematización de estos postulados se amplía su ilustración⁷², que en principio porque

72 Con propósitos ilustrativos, y por considerarlos de interés y soporte en los propósitos de este ensayo, amplió la traducción para evidenciar la magnitud de la diferencia existente: (1) Normas y densidad de la red. Las ideas norma compartidas sobre la manera apropiada de comportarse son más claras, sostenidas más firmemente y más fácil de hacer cumplir; cuando es más densa una red social. (...) “densidad” son la proporción conexiones entre nodos que estén realmente presentes. (2) La fuerza de lazos débiles. Flujos de información de los individuos en lazo débil puede ser más determinantes que a través de lazos fuertes para ciertas cosas. Porque

es útil para retomar el concepto de *embeddedness* el poner en evidencia que la red recoge las instituciones, lo que permite introducir una importante afirmación de De los Ángeles:

“De acuerdo con los autores de esta corriente de sociólogos neoinstitucionalistas, si la Sociología económica quiere tener éxito en su competencia con la economía institucionalista, el enfoque de la **imbricación social** (o *embeddedness*) tendría que demostrar que los vínculos interpersonales tienen mayor peso en la conformación del comportamiento económico de los individuos, del mercado y de las jerarquías, que el que tienen las formas organizacionales. En este sentido, Granovetter ha propuesto una hipótesis alternativa a la de la teoría de los

nuestros amigos cercanos tienden para moverse en los mismos círculos que lo hacemos, la información recibe traslapes considerablemente con lo que ya sabemos. Los conocidos, por el contrario, conocen a otra gente, así, recibimos más la información (y agregaría más oportunidades, conforme lo muestra el estudio sobre el empleo de Granovetter 1973 sobre el cual funda su artículo) (3) La importancia de “agujeros estructurales.” Burt (1992) amplió y reformuló la discusión de los “lazos débiles” acentuando cuál es la importancia de la ventaja estratégica que se puede gozar por los individuos con lazos en redes múltiples que se separan la una de la otra. En cuanto constituyen la única ruta a través de la cual la información u otros recursos puede fluir a partir de un sector de la red a otro, pueden ser nichos para explotar los “agujeros estructurales” en la red. (4) La interpenetración de la acción económica y no-económica. Mucha vida social gira al rededor de un foco no-económico. Por lo tanto, cuando se entremezcla la actividad económica y no-económica, la actividad no-económica afecta los costes y las técnicas disponibles para la actividad económica. El mezclarse de actividades es lo que he llamado “*embeddedness social*” de la economía (Granovetter; 1985) - el grado en el cual la acción económica se liga a, o depende de, la acción o de las instituciones que sean no-económicas en contenido, metas o procesos. (Traducción realizada por el ensayista de *Redes Sociales y Resultados Económicos* de Granovetter 2006, páginas 24 y 25).

costos de transacción que afirma que las variaciones en la naturaleza y la estructura de los vínculos interpersonales explican la integración vertical de las empresas” (De los Ángeles 2004: 21).

Lo que nos lleva a otra arista del debate, por lo menos de la sociología económica, para contribuir mayormente en la explicación del papel de las organizaciones en la acción económica⁷³.

Los costos de transacción en North (1993) difieren del enfoque de la imbricación social en redes en el énfasis que da a factores determinantes distintos del comportamiento del agente económico, o de acción económica; para North (1993) es la cooperación y la ideología, entretanto para Granovetter es la solución informal del problema de la confianza como opuesto a la solución a través de arreglos formales institucionales (2005).

El Estado

Para North el Estado es la institución de las instituciones, porque puede crear instituciones y puede recurrir incluso a la coerción para garantizar el cumplimiento de contratos y de las reglas del juego, “*Las organizaciones políticas modelan el desempeño económico porque definen e implantan las reglas económicas*”. (North 2006: 24), de manera que el Estado asume un papel central en la determinación de la actividad económica; recordemos adicionalmente que North le atribuye un papel relevante al Estado en las revisiones históricas que realiza, él considera que las instituciones hicieron posi-

73 Y donde se inscriben por ejemplo las contribuciones de Powell y Dimaggio (1999).

ble un mayor desarrollo de un país, es decir que los desarrollos desiguales se explican por las instituciones North (1993, 1994, 2006).

Esta posición es contraria a la expuesta por Granovetter, desde donde es posible hacer cierta crítica sobre North si consideramos que “Granovetter critica la ciencia económica por su incapacidad para analizar el papel de la confianza y la socialización en el intercambio económico y la dinámica social que determina el comportamiento económico de los individuos y de las instituciones económicas. En su opinión hay dos aspectos esenciales presentes en la interacción social: la **confianza** y su resultado, la **cooperación**, necesaria en todo intercambio horizontal, así como el **poder**, y su producto el **acatamiento** (compliance), en toda interacción vertical, lo que puede generar una brecha entre intereses individuales y acciones”. (De los Ángeles 2004: 13), yo sostendría es aplicable parcialmente a North porque él también considera la cooperación como aspecto central y determinante en la explicación de lo que precisamente no advertía la economía neoclásica.

Conclusión

Existe por parte de los dos autores oposición al postulado neoclásico de la racionalidad económica basada en el individualismo egoísta; consideran que este tipo de interpretación limita y tiene vacíos explicativos frente al papel de las instituciones, las redes, la misma motivación de las personas.

En relación con el papel de las instituciones, en principio se presentó una mayor brecha interpretativa entre los dos enfoques que progre-

sivamente se han cerrado, dando paso a puntos de encuentro, más de la Sociología Económica hacia la Neoinstitucional.

La relación que hay entre las instituciones y las convenciones pueden asumirse como de integración de las instituciones en las convenciones, más precisamente en las redes que explican las convenciones y el papel que juega la fuerza de los lazos débiles, el Embeddedness, el agujero institucional y las normas y densidad de la red en la determinación de la acción y dinámica económica, en el origen del cambio y la evolución económica y social, del crecimiento económico.

Quedarían así esbozadas algunas ideas sobre las diferencias que hay entre estas dos corrientes de pensamiento neoinstitucional, el enriquecimiento de los dos enfoques es factible gracias a los mutuos aportes ya realizados, como a los resultados que se pueden esperar de labores investigativas y de análisis que en ellos se fundamenten.

Este ensayo constituye un reconocimiento a la necesidad de realizar estudios interdisciplinarios para lograr una mayor comprensión de los fenómenos económicos y las dinámicas sociales y políticas.

Referencias bibliográficas

- Caballero, G. 2004. “Instituciones e historia económica: enfoques y teorías institucionales”, *Revista de Economía Institucional* 10, 135-157.
- De los Ángeles, M. “Aportes y Limitaciones de la Sociología Económica”, En Cuaderno de Ciencias Sociales 134 - La sociología económica: Una lectura desde América Latina. FLACSO 2004.
- Granovetter, M. “The strength of weak ties”, *American Journal of Sociology*; vol 78, n° 6. (1973) (pp. 1360-1380).
- Granovetter, M. “Coase Encounters and Formal Models: Taking Gibbons Seriously” *Administrative Science Quarterly*, 44 (1999): 158-162.
- Granovetter, M. “The Impact of Social Structure on Economic Outcomes”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 19, Number 1, Winter 2005, Pages 33-50
- Mora, M. “Hacia una Visión Sociológica de la Acción Económica: Desarrollos y Desafíos de la Sociología Económica”, en Cuaderno de Ciencias Sociales 134 - La sociología económica: Una lectura desde América Latina. FLACSO 2004.
- North, D. 1993. *Instituciones, cambio institucional y comportamiento económico*. México. Fondo de Cultura Económica.
- North, D. 1994. “The Evolution of Efficient Markets in History”, *Washington University, Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 5, pages 97-112.
- North, D. 2006. “Desempeño Económico en el Transcurso de los Años”, *Temas de Management Volumen IV* páginas 16-24.
- Powell, W. y Dimaggio, P. 1999. *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional* – Fondo de Cultura Económica, Méjico D. F.
- Prado, G. 1997. “El pensamiento económico de Douglas North”, *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales* 3, 115-144.
- Pranab, B. 1999. “Entendiendo el subdesarrollo: retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres”, *Revista Instituciones y Desarrollo* 10, 73-102.
- Rodríguez, O. 2001. “Economía Institucional, Corriente Principal y Heterodoxia”, *Revista de Economía Institucional* 004, 52-77.
- Valdivieso, S. 2001. “North y el cambio histórico: luces y sombras de la nueva historia institucional”, *Revista de Economía Institucional* 4, 157-172.

ENSAYO

Claves

VIOLENCIA DE PAREJA, VÍCTIMA, HOMBRE.

Resumen

La violencia de pareja es uno de los temas más estudiados y divulgados cuando la víctima es mujer; no obstante cuando es el hombre, el fenómeno se encuentra invisibilizado en las estadísticas, en la sociedad y en la política pública. No hay que obviar que dentro del ámbito familiar, no sólo existe la mujer maltratada, sino también los hombres maltratados.

Mots clés

VIOLENCE CONJUGALE, LA VICTIME, L'HOMME.

Résumé

La violence est une des questions les plus étudiées et rapportées lorsque la victime est une femme, mais quand l'homme est la victime, le phénomène est invisible dans les statistiques de la société et la politique publique. Nous ne devons pas oublier que dans la famille, il n'y a pas seulement des femmes battues, mais aussi des hommes victimes de violence.

La otra cara de la violencia de pareja... Cuando un hombre calla

Recepción: 16 de septiembre de 2013, Aceptación: 22 de noviembre de 2013

“Usted debe haberle hecho algo muy malo a su esposa para merecer esto...”

AUTORA: SANDRA P. PARRA D.⁷⁴Fuente: www.rtve.es

Cuando se habla de violencia intrafamiliar y de pareja, de manera casi que unilateral se piensa en la mujer víctima y el hombre agresor, pero ¿qué sucede cuando los roles del ciclo de la violencia se cambian?, ¿cuando la mujer es la victimaria y el hombre la víctima?, ¿cuándo es en él en quien recaen los chantajes emocionales, la violencia sexual, la agresión física o psicología, el acoso, la violencia económica, o la restricción de la movilidad? ¿Cómo reacciona la comunidad, los medios de comunicación y qué sucede con la administración de justicia? Y por último pero no menos importante, ¿qué ocurre con la misma víctima?

Este es el tema que nos atañe en estos momentos, como los imaginarios nos han hecho olvidar que el sexo de la persona no es el que determina el rol de la pareja victimal, tampoco que el estereotipo y el estigma social que se ha generado es del todo cierto, que la mujer no siempre es la indefensa de la relación de pareja y que el golpe no solo lo proporciona el llamado sexo fuerte. Retomando las palabras de Joves (s.f), no hay que obviar que dentro del ámbito familiar, no solo existe la mujer maltratada, sino también los hombres maltratados.

74 Psicóloga, especialista en investigación Criminal, maestranda en ciencias penales y criminológicas. Coautora de varios libros. Investigadora del Instituto de Estudios del Ministerio Público. sandrapparra@gmail.com

De acuerdo con Pineda (2013) los hombres también son agredidos y violentados por sus compañeras, como consecuencia de las mismas nociones de propiedad constitutivas de las relaciones de pareja, así como, muchos hombres no heterosexuales son víctimas de violencia al haber transgredido la expectativa social de masculinidad que se les ha impuesto. En este sentido se puede definir como un hombre maltratado como aquel que es habitualmente agredido, en forma física o verbal, por su esposa, sus hijos o por quienes conviven con él.

Paulo es un hombre de 50 años, su relación de pareja duró 33 años y acaba de sacarlo de su casa la esposa. (Tal vez con esta primera frase algunos lectores se estén diciendo ¿será por algo; Un santo no pudo ser...) Paulo inicia su relación de pareja a los 15 años y se va a vivir con su novia a los 17 años, luego que los padres impidieran el matrimonio por ser él menor de edad y no estar de acuerdo con la relación que sostenía con María (quien tenía su misma edad). Al poco tiempo de empezar a vivir juntos, Paulo fue golpeado en varias ocasiones por María con el argumento de la demora en llegar a la casa, o porque el dinero no alcanzaba o porque ella estaba de mal genio, en fin por cualquier cosa podía ser maltratado física o psicológicamente.

Los golpes se acompañan de palabras de tono fuerte, de comentarios como *“maldita la hora que me fui a vivir con usted, usted es un bueno para nada”* y en el peor de los casos insultos a la familia. Paulo, solo tenía clara una cosa, que amaba a su esposa y que debía esforzarse más por ser mejor compañero. Con la llegada de las dos primeras hijas, las cosas cambiaron

un poco; María lo agredía verbalmente, le revisaba sus pertenencias y los días de pago llegaba a recogerlo y a recibir el sueldo, dinero que ella administraba, los golpes ya no eran frecuentes y Paulo acomodándose a la situación hacía todo lo que ella consideraba oportuno para no ser golpeado o insultado delante de amigos y conocidos. Nunca comentó lo que sucedía, cuando las consecuencias de los golpes se notaban o estaban en lugares visibles, él solo decía *“es que a mi esposa le dan ataques y pobrecita al tratar de controlarla me golpea, me araña o me muerde”*.

Los golpes, la infidelidad, el control económico, la coacción para tener encuentros sexuales y el desfalco económico duró 33 años. Paulo nunca denunció lo sucedido, tampoco pidió ayuda, la razón porque le daba pena, siempre pensó que no le iban a creer y que iban a pensar que era un... poco hombre. O como lo plantea Joves (S.F) los hombres maltratados no se atreven a denunciar estos hechos, porque los ven como algo que puede afectar su hombría.

El caso de Paulo, no es el único que ocurre en el país, el tema no tiene transcendencia en los medios de comunicación, en las cifras los números son bajos y aunque en las comisarías de familia en contadas ocasiones se pone en conocimiento este tipo de hechos, para el hombre víctima de este delito no se tiene una respuesta eficaz ni eficiente.

Adicionalmente, se ve expuesto con mayor facilidad a una revictimización como consecuencia al cuestionamiento de su masculinidad al momento de poner la denuncia y reconocer públicamente el hecho de haber sido violentado en cualquiera

de sus formas, lo que contribuye a la inhibición y evitación del reconocimiento y acusación de actos de violencia cometidos en su contra.

De acuerdo al artículo denominado *“Violencia de la mujer contra el hombre”*, se puede decir que la violencia contra el hombre y la violencia contra la mujer tienen similitudes y diferencias pero en general, los hombres son más afectados por el maltrato emocional y psicológico que el maltrato físico que recibe en la mayoría de los casos la mujer.

En este sentido el número de denuncias que se realizan, no corresponde a lo que en la realidad puede estar ocurriendo. De acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en su libro *Forensis* (2012) para ese año ocurrieron 83.898 casos de violencia intrafamiliar, de ellos el 64.8%, es decir, 54.399 fueron casos de violencia contra la pareja, el 12% tienen como víctima al hombre, es decir, 6.779 casos, esta cifra representa los hechos puestos en conocimiento; sin embargo, ya mencionamos que esta problemática presenta una alta criminalidad oculta, es decir, que muchos casos no llegan a ponerse en conocimiento de autoridad competente y menos aún a realizarse un examen médico legal.

De acuerdo al artículo mencionado con anterioridad, *“Violencia de la mujer contra el hombre”* La violencia doméstica contra los hombres no se reconoce por las siguientes razones:

- La incidencia de la violencia doméstica contra los hombres parece ser tan bajo que es difícil obtener estimaciones fiables.

- Hay muchas actividades de promoción y apoyo para alentar a las mujeres a denunciar la violencia doméstica. Prácticamente nada se ha hecho para alentar a los hombres a reportar el abuso.
- La idea de que los hombres pueden ser víctimas de abuso doméstico y la violencia es tan impensable para la mayoría de la gente que muchos hombres aún no se tratan de informar de la situación.
- El asesoramiento y psicológica de la comunidad han respondido a la violencia doméstica y la violencia contra la mujer. Ha habido muy poca inversión en recursos para abordar las cuestiones de violencia doméstica y la violencia contra los hombres.
- En la mayoría de los casos, el daño físico real infligido por los hombres es mucho mayor que el daño físico real de inflexión de las mujeres. El impacto de la violencia doméstica es menos evidente y menos propenso a llegar a la atención de los demás.

Es importante mencionar que en el ámbito legislativo las normas existentes hablan de víctima de la violencia intrafamiliar de manera unilateral, protegiendo a la mujer como en quien recaen los hechos. La política pública con enfoque de género ha hecho que se invisibilice lo que ocurre con los hombres víctimas de violencia intrafamiliar, casi que anulando una realidad que es ocultada no solo por la víctima, sino por una sociedad donde el machismo impera. Esta invisibilización contribuye al incremento de estas prácticas y crea las condiciones para la impunidad, lo que nuevamente pone en desventaja a los hombres víctimas.

Como ejemplo de lo anterior, encontramos la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la mujer aprobada por la OEA en 1994, donde se establece que la mujer tiene derecho al respeto por su vida, a la integridad física, psíquica y moral, a la libertad y la seguridad personal, pronunciamiento que tiene relación con la Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Pekín en el año 1995, donde se nombró el término violencia de género, para explicitar que “la violencia contra la mujer impide el logro de los objetivos de la igualdad de desarrollo y paz, que viola y menoscaba el disfrute de los deberes y derechos fundamentales” instando a todos los Gobiernos a “adoptar medidas para prevenir y eliminar esta forma de violencia”.

Dicho pronunciamiento no implica dejar de lado que el hombre también puede ser víctima de violencia ejercida por una mujer, como ocurre en Chile, donde el feminicidio está tipificado en el Código Penal como un asesinato en manos del esposo, conviviente, el exesposo o exconviviente, pero no se encuentra su homólogo en el caso que la víctima sea el hombre.

En Colombia se han promulgado varias leyes sobre violencia intrafamiliar, por ejemplo la Ley 294 de 1996, la Ley 1257 de 2008 ambas hacen especial énfasis en las mujeres, los niños y niñas maltratados; esta última menciona el papel de los abogados defensores de víctimas de estas tres poblaciones en casos penales, la Ley 1361 de 2009. por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia y respecto a la atención, la ley 1438 de 2011, donde se menciona la respuesta del

sistema de salud, específicamente el artículo 54, aborda el restablecimiento de la salud de “*las mujeres víctimas de la violencia*” colocando el acento en la atención psicológica y psiquiátrica y la habitación provisional en los términos de la Ley 1257 de 2008, como si el hombre víctima no necesitara el mismo restablecimiento.

No se puede desconocer que el Estado a través de la política pública ha realizado avances importantes en el tema de la violencia de pareja, sin embargo se subraya que el abordaje de la problemática del hombre como víctima de este tipo de violencia, no tiene un trabajo equitativo y menos aún no discriminatorio, lo que lo pone en desventaja en la atención humanitaria a la víctima, independiente del delito del que sea objeto.

Juan de 42 años, al negarse a entregarle el dinero del sueldo a su esposa, fue golpeado hasta causarle lesiones que le generaron 20 días de incapacidad médico-legal, al acudir a pedir ayuda, se le aconsejó abandonar su hogar, porque su vida se encontraba en peligro. Sin embargo Juan a media noche no tenía a dónde ir, dice que prefiere no comentar lo sucedido a su familia, así que pide apoyo a la comisaría permanente de su ciudad, pero la respuesta que le dan, lo deja sin palabras; “*si no hay hogares refugio para mujeres, mucho menos para hombres, quédese en un parque mientras amanece, pero eso sí cuídese que no lo vayan a robar*”, es lo que le dicen en la comisaría.

Esta situación no solo ocurre en Colombia, la investigadora argentina Laura Merini (2011) plantea que el tema de la violencia hacia el

varón es reconocido mundialmente y existen valiosos datos estadísticos en Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania y algunos países de América Latina. No obstante, ello y a pesar de que actualmente existen algunas voces que se alzan al respecto, en Argentina se carece de material sobre el maltrato masculino verbal, física y /o psicológico, entre otras formas, situación similar a lo que ocurre en Colombia.

En este orden, no se pretende satanizar a uno o a otro integrante de la pareja, tampoco defenderlos a mansalva, solo poner en la balanza dos caras de la misma moneda, las víctimas de la violencia de pareja, pueden ser tanto hombres como mujeres, sin que sea el sexo una condicionante del papel en la agresión.

Desde esta perspectiva es necesario partir de una premisa: existen mujeres violentas que maltratan a su pareja, ahora bien, vale la pena preguntarse si se utilizan las mismas formas de violencia?. Cuando la agresión es física, que constituye el dato que se tiene en Colombia, se usa principalmente armas contundentes en 2.930 casos, corto contundentes con 2070 casos y cortantes con 619 hechos; sin embargo, esta no es la única forma de violencia que se puede ejercer. (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2012).

En este orden, no se cuenta con datos de agresión psicológica, donde se encuentra no solo las amenazas, el maltrato verbal, la ruptura o aislamiento de las redes de apoyo, sino que también la presión con los hijos y en el peor de los casos los chantajes familiares, o las coacciones con el sistema judicial.

Otra manifestación de violencia es el denominado acoso, considerada por Garrido (2001) como una agresión emocional y psicológica que se caracteriza por irrumpir en los sitios donde frecuenta la pareja, realizar seguimientos a él o a su nueva pareja impidiendo que este establezca otras relaciones emocionales. También hace parte de este repertorio la revisión de elementos privados, como su correo electrónico, el celular, las cuentas bancarias, la agenda y todo aquello que le permita tener control sobre la otra persona.

De igual manera, una manifestación que ha venido creciendo corresponde a lo descrito por Merini (2011) quien plantea que existen mujeres que no solo son violentas con su pareja sino que cuando no logran su objetivo, muchas veces utilizan a los hijos para lograr cierto control o que estos se vuelvan objeto de violencia a modo de venganza por aquello que no pueden conseguir de su pareja; en este orden pueden también instrumentalizar a la justicia como un canal para lograr su objetivo de venganza o daño a su pareja o expareja, colocando denuncias por diferentes delitos, siendo de preferencia los delitos sexuales, en especial lo concerniente con los actos sexuales, donde no hay evidencia física. Esta situación ayuda a la criminalización al hombre, sometiéndolo a prejuicios que pueden resultar dañinos.

Eduardo tiene 27 años, tiene un hijo de 4 años fruto de una relación emocional cuando tenía 23 años; él se enteró del embarazo de su novia una vez terminada la relación; no obstante habla con su expareja y le plantea su interés de responder por

el niño y estar al pendiente de ella aunque no exista ya una relación emocional. Una vez nació el bebé, la madre del niño le dice que no quiere ni su apellido ni su dinero, a lo que Eduardo responde acudiendo a un juzgado de familia para seguir el procedimiento para registrarlo y aportarle su mesada de manutención, realizando consignaciones a la cuenta dada por el juzgado, a los 6 meses recibe la primera citación por inasistencia alimentaria y vulneración de derechos de su hijo.

Eduardo acude a la citación y documenta todos los trámites realizados, como resultado le regulan visitas a su hijo como derecho fundamental del niño y del padre. Año y medio después, cuando Eduardo pudo llevar a su hijo a la casa a pasar el fin de semana, su expareja pone una denuncia en la unidad de delitos sexuales por tocamientos a su hijo, posterior a una investigación judicial el caso es archivado por no encontrar mérito a la investigación. Ahora el hijo tiene 4 años, al anunciar Eduardo su próximo matrimonio, la mamá del niño nuevamente lo denuncia una vez más por agresión sexual al hijo; sin embargo, una prueba biológica descartó que el niño hubiera sufrido un acceso carnal y en cuanto al abuso sexual, nuevamente fue cerrada la investigación porque no se logró demostrar los hechos objeto de denuncia.

Otra forma de violencia ejercida hacia el hombre, refiere a la violencia económica, caracterizada por el control de los ingresos; bien sea solicitando el sueldo de manera inmediata a ser recibido, o por el manejo de las cuentas y control de las finanzas que no le permiten tener dinero para sus gastos o para su ad-

ministración. La violencia económica es una de las que mayor rechazo social representa en lo cotidiano para la víctima, dado que cuando se verbaliza el reproche que surge de inmediato refiere a comentarios como: “en algún momento bajo su voluntad usted otorgó ese derecho a su actual victimaria”.

Una de las manifestaciones de agresión que menos se aborda en el caso de los hombres, refiere a la sexual, donde no solo la coacción para tener relaciones íntimas hace parte de este de comportamiento, también se encuentra el condicionar el encuentro sexual a cumplir antojos, caprichos o condiciones económicas, o al poner en duda la tendencia sexual de la pareja.

Julián lleva casado 6 años, menciona que sus encuentros sexuales con su pareja son cada vez más escasos, dado que ella se ha vuelto cada día más exigente. Al comienzo de la relación las cosas fluían naturalmente, pero después del primer aniversario de casados le hizo saber que prefería dormir sola, que no era nada personal ni falta de amor y le pasó sus cosas a la habitación de huéspedes; en un comienzo Julián pensó que era algo pasajero, porque la relación en otros ámbitos no había cambiado. Cuando intentó tener relaciones sexuales, ella le pidió un viaje diciendo que sería el momento propicio para tener un encuentro sexual, Julián accedió a la petición, luego fue una moto, un carro, un nuevo apartamento y cada vez los encuentros se hicieron menos frecuentes. Actualmente, para tener algún encuentro sexual, ella le dice, “ya sabes qué me vas a dar para saber si vale o no la pena”.

Lo cierto es que este tipo de agresiones, no dejan lesiones físicas, no llegan a Medicina Legal para valoración médico legal y en cuando son puestas en conocimiento ante las autoridades competentes se tramitan como un conflicto familiar; bajo el presupuesto que es algo que puede ser dialogado o resuelto con una citación y una orientación de 20 minutos en el mejor de los casos.

Por todo lo anterior, es importante que se tenga claridad sobre las señales que algunos autores plantean como comportamientos que ayudan a identificar una pareja violenta:

- No controla los celos, cuestiona constantemente la fidelidad y espía.
- Tiene actitudes posesivas.
- Es aprehensiva (o), es decir no quiere que su pareja esté lejos o que haga cosas diferentes sin ella o él.
- Suele insultar y hacer burlas sobre su pareja con frecuencia.
- Impide que su pareja haga sus actividades favoritas.
- No le gusta que salga solo, que visite a su familia o que comparta con sus amigos.
- Quiere controlar la vida de su pareja día a día, minuto a minuto. Solicita informe detallado de lo realizado cada día.
- Vigila los gastos, las deudas, los ahorros y las inversiones de su pareja.
- Reacciona violentamente cuando discuten: grita, golpea las cosas a su alrededor, amenaza con quitarse la vida, botarse del carro.
- Es supremamente sensible y se pone de mal genio por cosas sin importancia, tonterías o bobadas y su reacción es exagerada para el desencadenante.

- Si es una pareja homosexual, amenaza con contarle a los amigos y a la familia, o incluso cuestiona la “verdadera” homosexualidad de su pareja.
- Puede obligar a tener relaciones sexuales cuando su pareja no quiere tener encuentros o genera prácticas sádicas (golpes durante la relación) en ocasiones se excusa con el argumento de que es parte del erotismo.
- Se pone agresiva cuando bebe o consume drogas.
- Revisa el celular, el correo electrónico y demás redes sociales.
- Justifica sus reacciones violentas diciendo que su pareja la provoca.
- Selecciona quién puede hacer parte del círculo social de su pareja.
- Llega reiterativamente de sorpresa a su sitio laboral a conocer los compañeros de trabajo, verificar horarios y demás aspectos.
- Argumenta que en caso de buscar ayuda nadie le va a creer ya sea porque no es cierto que las mujeres maltratan a los hombres o porque las autoridades no ayudan a los homosexuales.

Ahora bien, ¿qué hace que los hombres permanezcan en relaciones abusivas y violentas? El artículo violencia contra hombres da una breve lista de las principales razones.

- Proteger a sus hijos: los hombres víctimas de abuso tienen miedo de dejar a sus hijos a solas con una mujer abusiva. Tienen miedo que si se van, nunca se les permitirá ver a sus hijos de nuevo o a que la mujer le dirá a sus hijos que es una mala persona o que él no los ama.
- Asumen la culpa. Muchos hombres maltratados creen que es

su culpa o sienten que merecen el tratamiento que reciben. Ellos asumen la culpa de los acontecimientos que otras personas no lo harían. Se sienten responsables y tienen una creencia poco realista que puede y debe hacer algo que hará las cosas mejor.

- Dependencia (o el miedo de la independencia). El hombre maltratado es mental, emocional o financieramente dependiente de la mujer abusiva. La idea de dejar la relación crea sentimientos significativos de depresión o ansiedad. Ellos son “adictos” a la otra.

Conclusiones

Para finalizar solo basta recalcar que al igual que otros países latinoamericanos, en Colombia no se tienen datos que permitan establecer cuál es la dimensión de la situación; la política pública ha desarrollado acciones cuando la violencia la sufre la mujer, pero ninguna ciudad, departamento o municipio cuenta con

una red de servicios de protección, orientación y ayuda para el caso de los hombres. La mirada de género de la problemática ha logrado invisibilizar la situación del hombre, focalizar el trabajo en la protección de la mujer y en consecuencia la criminalización del hombre.

El tema no se aborda en los medios de comunicación, en la academia y menos aún en los organismos encargados del acceso a la justicia y la protección de las víctimas, lo que implica que la negación social del fenómeno mismo se convierte en la mejor expresión de la victimización secundaria y terciaria que favorece de manera indirecta el mantenimiento de imaginarios violentos y machistas, que logran mantener e incrementar el fenómeno y también la ausencia de denuncia.

Referencias bibliográficas

- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Forensis: datos para la vida*. Imprenta Nacional. 2012.
- JOVES N. Hombre: violencia de género: hombres maltratados. Recuperado el 30 de enero de 2014 en http://www.tnrelaciones.com/hombres_maltratados/index.html o en: <http://www.enplenitud.com/nota.asp?articuloID=2267>
- GARRIDO VICENTE. *Amores que matan*. Ed. Algar 2001.
- MAYORCA S. (2013) Hombres que murieron a manos de sus parejas: Recuperado el 3 de febrero en: noticias F. www.rtve.es
- MERINI LAURA. El varón sufriente: maltrato y silencio. Recuperado el 12 de noviembre en www.psicocent.com.ar/articulo.php?idart=103. 2011
- PINEDA ESTHER. Violencia de género contra los hombres. Recuperado el 13 de octubre en: http://www.acercandonoscultura.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=451&Itemid=125. 2013
- _____. Violencia de la mujer contra el hombre. Recuperado el 26 de enero de 2014 en: <https://sites.google.com/site/violenciahombresymujeres/informate/violencia-de-la-mujer-contra-el-hombre>.

CUENTO

Reproduzco, luego soy político

Recepción: 5 de septiembre de 2013, Aceptación: 8 de noviembre de 2013

AUTOR: NICOLÁS DAVID ATARA GAVIRIA⁷⁵



Fuente: <http://www.museovintage.com/>

⁷⁵ Politólogo en formación de la Universidad del Rosario –último año–. Pasante en el Instituto de Estudios del Ministerio Público. Miembro del grupo de investigación Carlos Mauro Hoyos. Ética de lo público, instituciones y derechos humanos.

Transcurría cualquier sábado de 1950, Bogotá y uno de esos tradicionales cielos grises que le dieron identidad a la capital. Cachacos cubiertos con elegantes abrigos, caminaban por la más política de las calles colombianas, la carrera séptima, a la altura de la iglesia de San Francisco portando *chuscos*⁷⁶ sombreros sobre sus cabezas, o cocos como se les solía llamar. No faltaban, tam-

bién, quienes llevaban *desgualtadas*⁷⁷ alpargatas y ruanas.

El parque Santander era el punto de encuentro habitual para Ramiro, Francisco y José, amigos de varias generaciones ya, quienes de manera fraterna estrecharon sus manos. En esta oportunidad trajo Francisco a su hijo Jaimito quien, como buen *sardino*⁷⁸, comenzaba a acompañar de vez

⁷⁶ Bonito, agradable, en la terminología propia de los bogotanos.

⁷⁷ De uso común antiguamente en Bogotá, adjetivo que denotaba desarreglo, descuido, desajustado.

⁷⁸ Adolescente.

en cuando a su padre en sus largas sesiones de tertulia.

- ¡Ala pachito! Pero que grande está éste *chino*⁷⁹ - dijo el delgado Ramiro, a quien los años no le pasaban factura, al menos en su físico, donde sobresalía su abundante cabello y ausencia de arrugas.

- Vieras cómo *tumba el bolo*⁸⁰ este muchacho. Y con una cervecita en la mano, ni se diga. Cerveza, porque el doctor Ospina en su dignidad y juicio le puso el freno al consumo de esa inmundicia que a ti te gustaba, la tal chicha.

Jaimito miraba curioso ¿chicha, cerveza? A él que le gustaba el café.

José se caracterizaba, desde tiempo atrás, por ser el más callado de los tres. San Moritz⁸¹ llevaba más de una década siendo el escenario de los airados debates políticos propios de la época. Grandes salones cuyas paredes registraban los argumentos esgrimidos por los seguidores del conservatismo duro, los liberales y los cautos aunque activos socialistas, a quienes Ramiro detestaba con fervor.

- Caray Pacho, qué desorden más *sobado*⁸². Cada vez veo más indios en estas mesas trayendo la mugre a la ciudad. Afortunadamente y con el respeto que me mereces José, al negro Gaitán lo pusieron a vestir pija-ma de madera antes de que las caspas miserables que lo defendían me hubiesen obligado a irme a España.

79 De uso muy común en Bogotá, que se extendió al resto del país. Refiere a muchacho.

80 Tumbiar el bolo, expresión que quiere significar atraer a alguien, o encantar.

81 Tradicional salón café ubicado en el centro de Bogotá, tras la Iglesia de San Francisco.

82 Molesto; sobar quiere decir molestar. Modismo bogotano.

José, quien no ocultaba su enojo al ser gaitanista de tiempo completo, replicó:

- Algún día caerán esos oligarcas que dieron muerte al único que podía salvar a este país de la catástrofe.

- Perdóname José – Intervino Francisco –, pero Gaitán de cuál catástrofe nos iba a salvar, si como los doctores del Partido Conservador decían, había polarizado al país aún más. Sus discursos no hacían sino enervar a las masas incitándolos a la violencia contra los hombres de bien.

Jaimito observaba y escuchaba con atención. Le empezaban a llamar la atención aquellos contrastes entre el pensamiento de José, Ramiro y Francisco. Todos fueron trabajadores prestantes en su época laboral. No acumularon fortunas monumentales, pero se permitían unas buenas vacaciones de vez en cuando, no vestían prendas despreciables, y nunca faltaba comida en sus mesas.

Ramiro era la fiel réplica del pensamiento de Laureano Gómez, a quien conocía y admiraba. Por su parte, Francisco era más moderado, aunque conservador también. Le simpatizaba en demasía la tecnicidad y la calma de Mariano Ospina Rodríguez.

- En este país el pueblo no es superior a sus dirigentes, Gaitán nos lo hizo ver, por eso lo mataron.

- ¡Ese indio comunista te tenía poseso carachas! Afortunadamente que su maligno pensamiento terminó fundiéndose. La libertad que les gustaba a ti y a él la querían con violencia y más violencia ¡habrase visto! Era todo un atentado contra

la moral lo que vociferaba ese sinvergüenza desde la tribuna.

- Ala es que definitivamente, lo mejor que le pudo pasar a este país fue la llegada de Ospina Pérez al poder. Obras públicas, fortalecimiento del sector cafetero, de la minería. Él mismo lo decía con su pasiva voz, él sí era un auténtico empresario de realidades.

- No empieces otra vez con eso caray, ese *pisco*⁸³ de Ospina Pérez no es más que un *lagarto*⁸⁴. La corrupción que hay en el Estado y la degradación del glorioso Partido Conservador son por su propia debilidad. Él no tiene el carácter del doctor Laureano Gómez.

- ¡De Laureano ni hablar! –Dijo Francisco–, su cuerpo enfermo es el fiel reflejo de su personalidad enferma; no me imagino este país gobernado por alguien que está en el exterior. Finalmente, si algo aprendí del Doctor Mariano es que “más vale un presidente muerto que un presidente fugitivo.”

- Pues yo, en cambio, aprendí del Doctor Gómez que gobernar es un arte, que solo lo pueden hacer los inteligentes, los capacitados, los superiores, con obediencia a las obligaciones morales. Y tú bien sabes, Francisco, que ni el blandengue de Ospina ni el sucio negro de Gaitán se encontraban a la altura de tan magnánimo político. Replicó Ramiro.

Pasaba la tarde, los puños reman-gados de las camisas respondían al creciente calor, no del clima, o bue-

83 Individuo de poca importancia, según el uso bogotano.

84 Sinónimo de corrupto.

no, sí, al clima de la discusión. Cervezas iban y venían y Jaimito tomaba su tercer café. Los coimes del lugar pasaban de vez en cuando al parecer a escuchar la fogosa controversia. Conversaciones similares se desarrollaban en las mesas del lugar.

Hablaban y hablaban, de religión, de racismo, de sociedad, del futuro del país. Parecieran ser auténticos políticos cada uno. Jaimito, no se deslumbró. Su mirada permanecía atenta al fanatismo que expresaban los rojos y sudorosos rostros de los protagonistas. Era un *cachifo*⁸⁵ poco dado a la exacerbación, leía, pero interpretaba, no seguía. Se preguntaba por qué en el debate participaban más que todo Ramiro y Francisco, un tanto al margen se quedaba José.

Las ideas parecían abundar, pero escaseaban. Las razones parecían claras en la punta de la lengua, pero no lo estaban. Parecían encarnar tres personajes distintos, pero no lo eran. Aparentaban conversar pero no conversaban realmente. No eran tres maneras distintas de pensar, era una sola.

Eran títeres. Eran grabadoras. Eran afiches. Eran periódicos. Era la radio. Jaimito había leído cuando el mismísimo Laureano criticaba el imperio de la propaganda, acusando a quienes se sometían a ella como inferiores mentales; ocurría lo mismo con aquellos inferiores mentales que aparecían como fieles réplicas de Gómez, de Gaitán, de Ospina...

85 Joven astuto e inteligente.

La incomodidad que había invadido a Jaimito durante gran parte de la tarde y de la noche que ya había comenzado fue telonera de un confortante estado de calma, de madurez. Una ligera tosecilla de su parte frenó la sarta de tozudeces, ante lo cual los hombres viraron su mirada ante el joven oidor, que hasta el momento había pasado en gran forma desapercibido, incluso por su propio padre ospinista.

- ¡Caray chinazo! – Exclamó Ramiro – ¿qué piensas de todo lo dicho? Es que aquí donde tú nos ves, nosotros hubiésemos podido ser exitosos políticos, grandes oradores, magníficos pensadores.

Con inocencia, Jaimito contestó:

- No estoy muy seguro de ello, señor.

Los tres interlocutores más grandes, se sorprendieron frente a la respuesta brindada por el chico. Un poco enfadado, Francisco preguntó:

-¿Por qué piensas eso desvergonzado?

- Porque ustedes no son dueños de sus palabras, reproducen lo que otros dicen. Porque ustedes no elaboran su propio discurso, solo lo han copiado. Porque ustedes no han producido nada nuevo, ni han evolucionado en sus reflexiones, están sujetos al ir y venir de las ideas de otros.

Creo que ustedes conocen mucho de lo que sus políticos de predilección dicen, pero sin ellos ustedes se encuentran vacíos. Ustedes no piensan, a ustedes les dicen qué

pensar. Ni mucho menos actúan por sí solos, les dicen qué hacer, qué leer, qué escuchar, a quién odiar.

Por eso noté que José se quedaba al margen, en algunas ocasiones, de esta conversación. Porque con Gaitán, él también murió. Y así mismo morirán los demás, pues algún día los políticos, sus ideólogos, sus líderes también se irán. Y cuando eso ocurra ¿a quién recurrirán? Se encontrarán en un limbo, sin saber en qué creer.

Ustedes al final, son mentecatos.

Había aprendido algo ese día.

FIN.



Fuente: www.revistatentempie.com

Referencias bibliográficas

- Léxico de Bogotá – Diccionario de Términos Bogotanos. Tomado de: <http://www.bogota-dc.com/variados/bogotanismos.htm>

Requisitos técnicos de los textos de la revista Rostros & Rastros

- Tamaño máximo 12 páginas, letra arial 12 puntos, con espacios de tres centímetros sobre los cuatro costados.
- El texto puede ser de cualquier disciplina, en un lenguaje claro, sin excesos técnicos, que permita una fácil comprensión, elaborando siempre el proceso relacional entre los aspectos en desarrollo y su interacción práctica con lo social.
- En el caso del artículo tipo ensayo debe plantearse un tema concreto de discusión, alrededor del cual se teje una argumentación estructurada. El desarrollo puede sustentarse en referentes académicos, en la experiencia profesional, en información de prensa o en cualquier otra fuente que se preste a un debate serio, novedoso e instructivo.
- En el caso del artículo científico se busca que el o los autores presenten resultados de un proceso investigativo como adelantos de un proyecto en curso o el desarrollo de un aspecto concreto de una investigación concluida, clarificando su alcance y su propósito.
- Puede incluir gráficos, tablas, mapas, diagramas o similares.
- La bibliografía debe ser referenciada al final del texto, y no en pie de página. Para explicitar la fuente en el documento se enunciará a continuación del acápite de interés entre paréntesis el o los autores, el año de publicación y de ser pertinente la página; ejemplo: (Rozo P., 1999:21).
- Todo artículo debe tener un título e incluir un resumen donde se resalten los principales aspectos trabajados en el documento.
- Debe incluir un resumen de la hoja de vida del o de los autores.

- En el caso de los cuentos, se incluirán de uno a dos por edición, de acuerdo con el espacio disponible y la pertinencia. Deben tener la misma extensión que las demás modalidades e incluir implícitamente un mensaje o una reflexión desde lo social.

El 50% del espacio de la revista es reservado a la Procuraduría General de la Nación y/o a las demás entidades del sector público, mientras que el otro 50% se dirige al sector privado universitario, a la comunidad o a los independientes, tanto a nivel nacional como internacional. Las personas interesadas en participar deben dirigirse al director de la revista, quien recibirá los artículos, realizará una primera selección para posteriormente por medio de acta de entrega suministrar copia de estos al comité, cuyo papel será determinar la aceptación, rechazo o solicitud de modificaciones de los textos. Dicha instancia está conformada por profesionales de distintas profesiones y amplia experiencia, pretendiendo desde la interdisciplinariedad generar un debate integral.

Criterios de selección de los textos presentados a la revista Rostros & Rastros

- Redacción fluida, comprensible, con concatenación clara y pertinente de ideas que cumpla con los parámetros de la revista.
- Aportar elementos novedosos y/o de actualidad.
- En el caso de los documentos científicos, debe quedar evidente la seriedad y fundamentos de los trabajos realizados.
- En el caso de los ensayos, el aporte debe ser evidente con reflexiones oportunas.

Resumen

- Bajo ninguna circunstancia podrá exceder seis líneas o cien palabras. Así mismo, deberá incluir obligatoriamente, según el atipo de artículo presentado, información relacionada con: tipo de trabajo que se entrega, naturaleza de la metodología y principales resultados y hallazgos.



Carrera 66 No. 24-09
Tel.: (571) 4578000
www.imprenta.gov.co

SUMARIO

- INVESTIGACIÓN** 4 *Una mirada a la inserción de la gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial en Colombia: Procesos y dificultades en su ejecución*
NATALIA SÁENZ RENGIFO
- INVESTIGACIÓN** 23 *Experiencia PUI-NOR de Medellín: Potencial socio-político y aporte a la construcción de ciudad*
JUAN DAVID PELÁEZ MUÑOZ
DIANA PATRICIA GONZÁLEZ AVENDAÑO
JHON EDINSON GARCÉS URREGO
- INVESTIGACIÓN** 30 *Globalización, sociedad civil y poder relacional*
ADRIANA OTÁLORA BUITRAGO
- INVESTIGACIÓN** 38 *Corrupción y economía*
MANUEL BERNAL GARZÓN
- INVESTIGACIÓN** 53 *La capacitación a concejales en Colombia y una formación ciudadana basada en conceptos de democracia deliberativa*
CARLOS JAVIER SALAZAR GUTIÉRREZ
- INVESTIGACIÓN** 67 *Justicia bidimensional: consideraciones teóricas aplicadas a la masacre de Trujillo, Valle del Cauca*
NICOLÁS DAVID ATARA GAVIRIA
- INVESTIGACIÓN** 80 *Fallas de coordinación y de definición de competencias que inciden en la gestión del riesgo por incendio forestal en Colombia*
CARLOS TORRES FALLAS
- ENSAYO** 97 *¿Es posible superar las miradas neoclásicas? Dialógica de North y Granovetter*
OMAR AUGUSTO VIVAS CORTES
- ENSAYO** 100 *La otra cara de la violencia de pareja... Cuando un hombre calla*
SANDRA P. PARRA D
- CUENTO** 109 *Reproduzco, luego soy político*
NICOLÁS DAVID ATARA GAVIRIA