

## SUMARIO

INVESTIGACIÓN

*Gestión del riesgo de desastres en el municipio de Campo de la Cruz, Atlántico*

BIBIANA MARÍA GUERRA DE LOS RÍOS

INVESTIGACIÓN

*Vendedores ambulantes y ahorro: un estudio de caso en el sector laboral informal*

MIGUEL ÁLVAREZ - CORREA

JOHAN AVENDAÑO

LAURA PÉREZ

RAFAEL GÓMEZ

INVESTIGACIÓN

*Derecho de las niñas y los niños a tener una familia y no ser separados de ella. Prácticas irregulares de adopción. Dos casos emblemáticos*

ANA MARGARITA OLAYA RODRÍGUEZ

ENSAYO

*Enfoques y conceptos de la pobreza y la pobreza urbana: una mirada crítica*

JOHAN ANDRÉS AVENDAÑO ARIAS

*Justicia restaurativa en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes: alternativa para restablecer la responsabilidad subjetiva*

CAROLINA CASTAÑO TAPIAS

ENSAYO

*La identidad oculta de las empresas cooperativas. Elementos para la reflexión sobre el desarrollo empresarial cooperativo en Colombia*

CÉSAR SÁNCHEZ ÁLVAREZ

INVESTIGACIÓN

*Una investigación por contar. La discapacidad y sus relatos*

WÁLTER AZULA T.



Carrera 5 No. 15-80 piso 16  
Bogotá, D.C., Colombia  
PBX: (1) 587 8750 Ext: 11672 / 11621  
<http://iemp.procuraduria.gov.co>

**Rostros & Rastreros**

Año 6 / N° 12 / Enero - Junio de 2014

Rostros & Rastreros | Revista del observatorio de DDHH del Instituto de Estudios del Ministerio Público - IEMP

ISSN 2027-3029

12

**Justicia, comunidad y responsabilidad social**

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

**Rostros & Rastreros**

**IEMP** EDICIONES



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN

**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 5 / N° 12 / enero-junio de 2014  
Publicación semestral

Revista admitida en el Índice Nacional de  
Publicaciones Seriadas 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, junio de 2014

Escríbanos sus comentarios a:  
[rostrosyrastreros@procuraduria.gov.co](mailto:rostrosyrastreros@procuraduria.gov.co)  
[c.miguel.a@gmail.com](mailto: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](mailto: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](mailto: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](mailto: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](mailto: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.  
[oavivasc@procuraduria.gov.co](mailto:oavivasc@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](mailto:rbautist@uniandes.edu.co)

**Wálter Rafael Azula Trajano**  
(Colombia) Sociólogo, Magíster en  
Sociología de la Educación. Universidad  
Distrital. Investigador IEMP.  
[walter.azula@gmail.com](mailto: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](mailto:c.miguel.a@gmail.com)

**Darío Castillo Sandoval**  
(Colombia) Economista, Magíster en Desarrollo Rural  
Docente e investigador Universidad Javeriana,  
Facultad de Estudios Ambientales y Rurales.  
[Dariocastillo1@gmail.com](mailto:Dariocastillo1@gmail.com)

**César Sánchez Álvarez**  
(España) Trabajador Social, Economista,  
Magíster en Cooperación al Desarrollo y  
Doctorado en Economía Social.  
Universidad de Castilla y Universidad de  
Valencia.  
[csa.puj@gmail.com](mailto:csa.puj@gmail.com)

**José Umberto Silva Nigmimis**  
(Colombia) Abogado  
Master of Public Management.  
Asesor Procuraduría Delegada para la Defensa  
de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia  
y la Familia  
[hsilva@procuraduria.gov.co](mailto:hsilva@procuraduria.gov.co)

**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](mailto: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](mailto:gabriel.mora@unisabana.edu.co)

**Adriana Otárola Buitrago**  
(Colombia) Economista y Polítóloga,  
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.  
[adrianaotatolara@gmail.com](mailto:adrianaotatolara@gmail.com)

**Neill Felipe Cubides Ariza**  
(Colombia) Ingeniero Financiero especialista  
en Diseño de Soluciones Financieras  
Magíster en Administración  
Dirección Nacional de Investigaciones  
Especiales Procuraduría General de la Nación.  
[ncubides@procuraduria.gov.co](mailto:ncubides@procuraduria.gov.co)

## En esta edición:

INVESTIGACIÓN

- 4 *Gestión del riesgo de desastres en el municipio de Campo de la Cruz, Atlántico*  
Bibiana María Guerra de los Ríos

INVESTIGACIÓN

- 16 *Vendedores ambulantes y ahorro: un estudio de caso en el sector laboral informal*  
Miguel Álvarez-Correa G.  
Johan Avendaño A.  
Laura Pérez E.  
Rafael Gómez S.

INVESTIGACIÓN

- 29 *Derecho de las niñas niñas y los niños a tener una familia y no ser separados de ella. Prácticas irregulares de adopción. Dos casos emblemáticos*  
Ana Margarita Olaya Rodríguez

INVESTIGACIÓN

- 42 *Enfoques y conceptos de la pobreza y la pobreza urbana: una mirada crítica*  
Johan Andrés Avendaño Arias

INVESTIGACIÓN

- 57 *Justicia restaurativa en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes: alternativa para restablecer la responsabilidad subjetiva*  
Carolina Castaño Tapia  
Óscar Alfredo Muñiz  
Luisa Eugenia Villalba Giraldo

ENSAYO

- 69 *La identidad oculta de las empresas cooperativas. Elementos para la reflexión sobre el desarrollo empresarial cooperativo en Colombia*  
César Sánchez Álvarez

INVESTIGACIÓN

- 81 *Una investigación por contar. La discapacidad y sus relatos*  
Wálter Azula T.

POEMA

- 87 Wálter Azula T.

# Presentación

La revista *Rostros & Rastros* cumple con el presente número seis años de existencia, lo cual conforma para el Instituto de Estudios del Ministerio Público, y para quienes impulsamos este proceso, un inmenso y satisfactorio logro.

Cuando propuse la creación de la revista en el año 2008, si bien estábamos convencidos de que se lograría un buen producto y un buen proceso, nunca dimensionamos el alcance que se iba a tener, siendo leídos y requeridos a lo largo de la mayoría de los 32 departamentos que comprende el territorio colombiano.

Para nadie es desconocido que la sostenibilidad de un producto como este requiere dedicación y trabajo, convicción y calidad. Afortunadamente, los investigadores del IEMP y aquellos pertenecientes a las entidades hermanas que nos acompañan en esta compleja y ardua travesía de la construcción del conocimiento, se han motivado ante los resultados obtenidos. No se trata tan solo de ser idóneo y creativo, sino que adicionalmente se ha de lograr capturar al lector por medio de la magia del verbo.

Por ello, una de las condiciones que se estableció desde los inicios de la revista, atañía a la naturaleza de la redacción de los textos que se presentan, ya que más allá de su calidad científica, los documentos que transmiten el conocimiento científico deben ser comprensibles y estar al alcance de todos, sin por ello perder en calidad. Este es el reto de quienes nos arriesgamos a plasmar nuestras labores en el papel. De lo contrario, nadie estaría interesado en leer.

Otro aspecto determinante en el impulso y desarrollo de la revista remite a la agilidad de las decisiones con relación a los artículos propuestos, y de ser aceptados, a su pronta publicación: el conocimiento de ciertos trabajos pierde vigencia con el transcurrir del tiempo, de ahí la importancia de darle un ágil trámite a los textos que resultan oportunos.

Con respecto a las franjas del conocimiento que aceptamos vincular en la revista, no hay limitante –excepción hecha de los números especiales que se centran en temáticas precisas–, siempre y cuando

cumplan con los criterios de excelencia establecidos.

Considerando la naturaleza mixta del ser humano, también se dejó espacio a la literatura y a la crónica. Por ello, en esta oportunidad, además de abordar documentos que refieren a las problemáticas de los riesgos ambientales, a la discapacidad, a la justicia restaurativa en el marco del sistema de responsabilidad penal para adolescentes, al cooperativismo, a la pobreza urbana, a los vendedores ambulantes como potenciales “ahorradores”, a la adopción, hoy en vez de brindar nuestro acostumbrado cuento, se hace entrega de un poema.

La dimensión humana remite a “*la magnitud del conjunto de las personas*”, donde estas se expresan por medio de sus actos y actitudes.

¿Qué mayor satisfacción que dejar un legado a la posteridad?

Bienvenidos.

**Miguel Álvarez-Correa G.**  
Director revista *Rostros & Rastros*  
Instituto de Estudios del Ministerio Público

# Gestión del riesgo de desastres en el municipio de Campo de la Cruz, Atlántico

## Una tarea pendiente

Recibido: 5 de mayo de 2014; Aceptado: 30 de mayo de 2014

**AUTORA:** BIBIANA MARÍA GUERRA DE LOS RÍOS<sup>1</sup>

### Introducción

Este artículo hace parte de los avances realizados durante las pasantías de investigación en el Grupo Carlos Mauro Hoyos<sup>2</sup> del Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP). Dicho documento es un estudio de caso de carácter empírico que busca analizar la importancia de incorporar la gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial del municipio de Campo de la Cruz, Atlántico, a partir de la Ola Invernal 2010-2011. Como hipótesis de este artículo se asume que a partir de dicho evento se evidencian avances en la inclusión de la gestión del riesgo en la elaboración de planes, proyectos y otros instrumentos de ordenamiento territorial; sin embargo, estos avances constituyen aún un referente normativo cuya aplicación está condicionada a la voluntad de actores distintos del municipio de Campo de la Cruz.

La unidad de análisis es el municipio de Campo de la Cruz en el Departamento de Atlántico, seleccionado a partir de los siguientes criterios:

- Tiene un PBOT así como otros instrumentos de planificación municipal.
- Su ubicación geográfica tanto departamental como regional.
- El municipio fue afectado en un 100% durante la ola invernal 2010-2011.
- El Fenómeno de La Niña y sus posteriores consecuencias desencadenaron, tanto a nivel municipal como regional y nacional, una situación extrema que vale la pena estudiar.

La gestión del riesgo es un elemento central y transversal del ordenamiento territorial, pues a partir de ella se generan las reglas sobre el uso del suelo y la proyección de esquemas de desarrollo que marcan la integración entre actores y de ellos con el territorio y los medios producti-

## INVESTIGACIÓN

### Claves

GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, ORDENAMIENTO TERRITORIAL, OLA INVERNAL, FENÓMENO DE LA NIÑA, INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN.

### Resumen

La gestión del riesgo de desastres ha adquirido, en los últimos años, una relevancia tanto nacional como mundial debido al cambio climático y la variabilidad climática, las exigencias del desarrollo sostenible y las dinámicas poblacionales y el asentamiento humano en el territorio. Las graves consecuencias que han generado los eventos naturales, profundizados por el hombre, han despertado el interés y la preocupación de las autoridades y de las comunidades locales, siendo el territorio el escenario donde se logra o no prevenir y mitigar los riesgos y las amenazas potenciales. A partir de este nuevo "despertar", se ha logrado incorporar la gestión del riesgo dentro del ordenamiento territorial, es decir, se han tomado más en serio los instrumentos de planificación como esquemas que han mostrado su eficacia y su utilidad, a la vez que sirven de hoja de ruta para la gestión del riesgo de desastres.

### Mots clés

GESTION DES RISQUES DE CATASTROPHES, LA GESTION DES TERRES, LA SAISON DES PLUIES, LA NIÑA, LES INSTRUMENTS ET LA GESTION PLANIFICATION

### Résumé

La gestion des risques de catastrophe a acquis au cours des dernières années une importance nationale et mondiale en raison du changement climatique et à la variabilité du climat, les exigences du développement durable et de la dynamique de la population et des établissements humains dans le territoire. Les conséquences graves qui ont généré des phénomènes naturels, approfondis par l'homme, ont suscité l'intérêt et l'inquiétude des autorités et des communautés locales, pour prévenir et atténuer les risques et les menaces potentielles.

1 Economista y estudiante de Gestión y Desarrollo Urbano en la Universidad del Rosario. Practicante del IEMP.

2 Este artículo es editado, orientado y revisado académicamente por Omar Vivas Cortés, Líder del Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos, Ética de lo público, Instituciones y Derechos Humanos del IEMP, Categoría C de Colciencias.

vos, además su orientación repercute en forma positiva sobre los habitantes, su calidad de vida y sus proyectos socioeconómicos. En Colombia se ha venido avanzando paulatinamente en su regulación, ya que cada día aumentan, tanto en número como en magnitud, los fenómenos relacionados con la variabilidad climática generando esto procesos de agendamiento del problema público y con ello de la política pública que han llevado a que el tema se incluya en los temas prioritarios. Es así como se aprueba la Ley 1523 de 2012, por medio de la cual se crea la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, UNGRD, especializada en la prevención y mitigación del riesgo y la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que da una visión preventiva que resalta tal carácter central en las administraciones públicas territoriales y formula los contenidos que marcan el derrotero en términos de conocimiento, reducción, manejo y financiación, como política.

Si bien el Estado central ha otorgado cierta autonomía a los municipios para que ejerzan su rol de ordenadores y planificadores del territorio, en estas entidades territoriales las acciones han sido débiles en razón de su capacidad y orientación a otras cuestiones. Hay que tener en cuenta, por ejemplo, que el municipio de Campo de la Cruz está catalogado con la categoría 6<sup>3</sup> (Contaduría General de la Nación, 2013). Por ley<sup>4</sup> las autoridades locales deben tener planes municipales de gestión de riesgo e incluir este rubro en sus planes de ordenamiento territorial a partir del conocimiento básico de áreas de reserva o de riesgo por amenaza o desastre natural. Si bien este es el deber ser de las cosas, las capacidades

locales no dan para su aplicación y no se alcanzan a cubrir todos los riesgos, lo que aunado a la vulnerabilidad de sus habitantes origina situaciones de mayor exposición frente a las amenazas.

La gestión del riesgo debe ser un componente central dentro de los planes de ordenamiento municipales, entendiéndose éste en sus tres aspectos principales: conocimiento, reducción y mitigación del riesgo. La Ley 388 de 1997 indica los elementos que debe tener todo POT y reafirma que en cada uno de los componentes, general, urbano y rural, debe haber un reconocimiento e identificación de áreas con amenazas y riesgos no mitigables para la localización de asentamientos humanos por lo que

los municipios están obligados a formular los Planes de Ordenamiento Territorial, los cuales deben contener [...], las determinantes y componentes relacionadas con el tema de riesgos: 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. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2005).

### Marco conceptual

El investigador y sociólogo colombiano Orlando Fals Borda, 1998 abordó el tema del ordenamiento territorial, entendiendo este como el manejo político-administrativo de los conjuntos humanos que ocupan espacios geográficos concretos, donde las comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente. Fue con la Constitución de 1991 que en el país se empezó a hablar de este término y de la importancia del concepto como método de planificación territorial, aplicada especialmente a las entidades territoriales principales: los municipios.

De igual forma se señala, para el caso de Colombia, que el ordenamiento territorial es una política de Estado que debe integrar actores de toda índole y fomentar la construcción social de

3 Según la Ley 1551 de 2012, todos aquellos municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

4 La Ley 9a. de 1989 obligó a introducir en los Planes de Desarrollo acciones concretas sobre la prevención y reducción del riesgo. Por otro lado, el Decreto 919 del mismo año ordena a las entidades territoriales (municipios y departamentos) incorporar el componente de gestión del riesgo en la planificación territorial. Sin embargo, solo hasta la formulación de la Ley 388 de 1997, es cuando por medio de los Planes de Ordenamiento Territorial, se incluye el eje de la gestión del riesgo de forma explícita, relacionándola con el ordenamiento del territorio. En cuanto a los Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, estos fueron establecidos en la Ley 1523 de 2012.

la Nación. Por esta razón, las entidades territoriales deben contar con instrumentos de gestión y planificación que les permitan, en primer lugar, organizar y clasificar su suelo y las actividades que allí se realizan. Los planes de ordenamiento territorial<sup>5</sup>, los planes de desarrollo y los planes parciales con sus actuaciones urbanísticas e instrumentos de financiación como las plusvalías, son solo algunas de las herramientas con las que cuentan las entidades territoriales para ordenar su territorio.

El ordenamiento territorial es fundamental para el desarrollo, ya que a partir de él se desprenden aspectos relevantes no solo de la planificación física del territorio sino del ámbito social, económico y ambiental. El ordenamiento territorial abarca un sinnúmero de elementos y espacios que, bien formulados y aplicados, conllevan al orden socioespacial y, por ende, al desarrollo territorial. Los distintos planes e instrumentos permiten ejecutar las políticas concertadas previamente en el territorio, llevando a cabo una planificación y construcción de ciudad consensuada entre todos los actores involucrados. Con ello se incluye la misma concepción de gobernanza del territorio, con una manera horizontal de participar en la construcción y apropiación social del territorio (Jolly, 2010).

Respecto a la gestión del riesgo, anteriormente al año 2012, solo debía incorporarse en los planes de ordenamiento territorial señalándose las áreas de amenaza y riesgo no mitigable para, por supuesto, no construir viviendas en dichas zonas, sin embargo no había mayores especificaciones. Ya con la aprobación de la Ley 1523 de 2012, se obliga a las entidades territoriales a elaborar planes específicos para el tema como lo son los Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, los Planes de Contingencia ante posibles amenazas y las Estrategias Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres.

Muchas definiciones existen alrededor del concepto de gestión del riesgo de desastres; sin embargo, hay quienes se aproximan a él por la vía de la visión holística del mismo. Omar Cardona<sup>6</sup> asegura que no hay una definición única y exacta de riesgo, lo que sí existen son aproximaciones al concepto desde las distintas ciencias que deberían tender a

...una concepción holística [...], consistente y coherente, fundamentada en los planteamientos teóricos de la complejidad, que tenga en cuenta no solo variables geológicas y estructurales, sino también variables económicas, sociales, políticas, cultu-

rales o de otro tipo, [y que] podría facilitar y orientar la toma de decisiones en un área geográfica. (Cardona, 2001, p. 18)

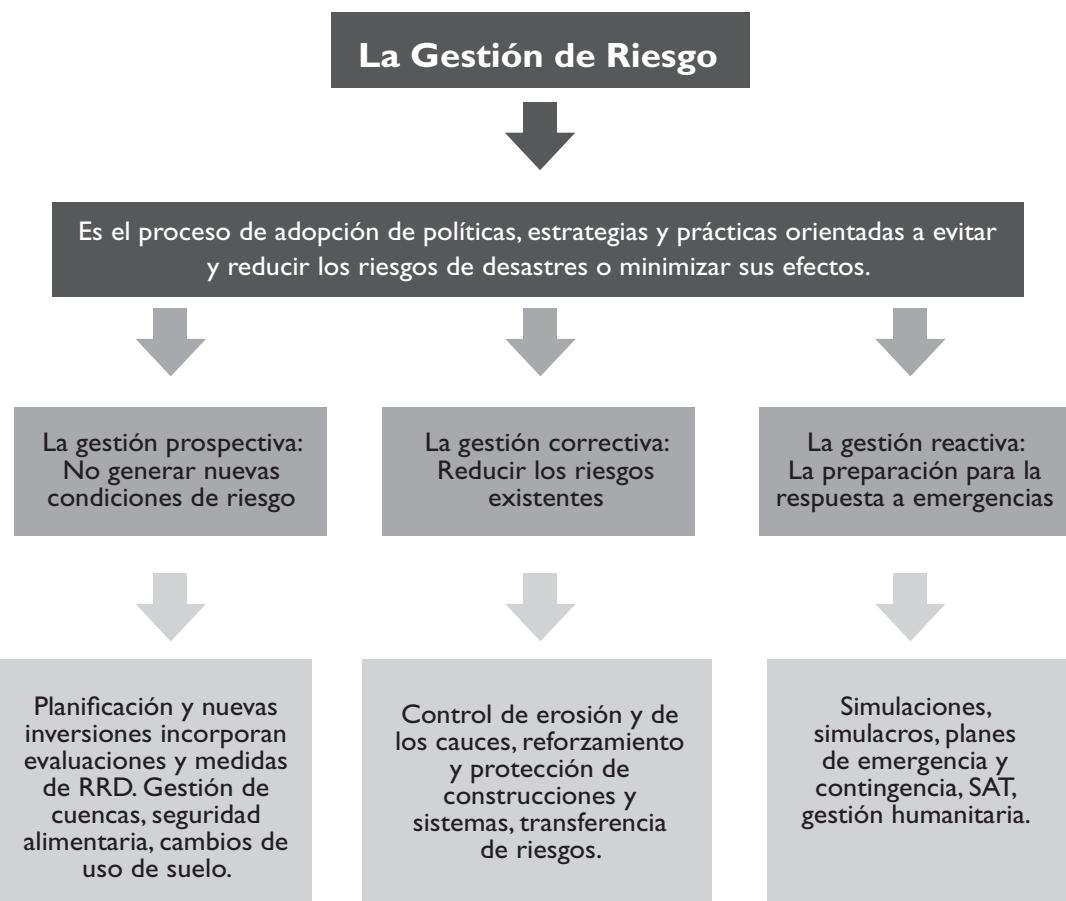
De igual forma menciona tres componentes de la política pública de gestión del riesgo: la identificación del riesgo (percepción individual, representación social y estimación objetiva), la reducción del riesgo (prevención-mitigación) y el manejo de desastres (respuesta y recuperación) (Cardona, 2001, p. 4). Cardona asegura, además, que la efectividad de estas políticas depende de la interdisciplinariedad y la aplicabilidad de un enfoque integral como ya se mencionó, así como de la coordinación efectiva entre los diferentes niveles territoriales.

Por otro lado, organismos multilaterales como la ONU y el BID abordan la gestión del riesgo como ...proceso planificado, concertado, participativo e integral de reducción de las condiciones de riesgo de desastres de una comunidad, una región o un país... que implica ...la complementariedad de capacidades y recursos locales, regionales y nacionales y está íntimamente ligada a la búsqueda del desarrollo sostenible. (PNUD, 2012, p. 6). Adicionalmente, esta política puede ser prospectiva, correctiva o reactiva como se ve a continuación<sup>7</sup>.

6 Ingeniero Civil de la Universidad Nacional de Colombia, Doctor en Ingeniería Sísmica y Dinámica Estructural de la Universidad Politécnica de Cataluña y exdirector de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia. Actualmente es profesor de Gestión Integral de Riesgos y Desastres de la Maestría de Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia con sede en Manizales.

7 PNUD, "Conceptos Generales sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Contexto del País: Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional y local", p. 6.

## Esquema de la gestión del riesgo



Fuente: Tomado de PNUD, "Conceptos Generales sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Contexto del País: Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional y local", p. 6.

Este concepto de gestión del riesgo, unificado por la ONU y acogido por sus países miembros, plantea que el riesgo es función de la amenaza y la vulnerabilidad, dando como resultado la siguiente ecuación;  $R_{ie} = f(A_i, V_e)$ <sup>8</sup>, donde  $R_{ie}$  [...] puede entenderse como la posibilidad de que se presente un daño o pérdida si

dicho daño se valora en un tiempo de exposición  $t$ . (Cardona, 2006, p. 2). El riesgo es, entonces, la combinación de la probabilidad de que un evento se produzca y sus efectos negativos. La amenaza se refiere a todo fenómeno, condición o actividad humana que pueda ocasionar la muerte, heridas u otros impactos graves a la salud e integridad del ser humano y sus bienes y se determina por su intensidad y frecuencia; la vulnerabilidad es la característica intrínseca o la circunstancia eventual de un sistema, bien o ser humano, que los hace susceptibles a las consecuencias de la amenaza.

El concepto de gestión del riesgo de desastres entendido como [...] para describir un proceso y conjunto de prácticas particulares relacionados con gobierno y sociedad civil (Narváez, Lavell, & Pérez, 2009, p. 33) data de 1998, año en que el Huracán Mitch dejó cientos de afectados en Honduras. Antes de dicho suceso, se hablaba de manejo o administración de desastres pero dejando de lado que el concepto permite atender los eventos de manera integral en todas sus fases, especialmente en las de prevención y mitigación y no tanto en la de res-

8 "Amenaza o peligro  $A_i$ , entendida como la probabilidad de que un suceso con una intensidad mayor o igual a  $i$  se presente durante un periodo de exposición  $t$ , y si se conoce la vulnerabilidad  $V_e$ , entendida como la predisposición intrínseca de un elemento expuesto e a ser afectado o de ser susceptible a sufrir un daño ante la ocurrencia de un suceso con una intensidad  $i$ ". (Cardona, Midiendo lo inmedible, 2006, p. 2)

puesta inmediata<sup>9</sup>. De forma genérica, se concibió que la gestión del riesgo de desastre ...se refiere a un proceso social cuyo fin último es la prevención, 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, Lavell, & Pérez, 2009, p. 33), abarcando así diversas y amplias formas de intervención que van desde lo microterritorial o familiar hasta lo global o internacional.

### Normatividad de la gestión del riesgo

La gestión del riesgo de desastres está reglamentada en Colombia por numerosas leyes y decretos que la definen, la organizan y la enmarcan para su acción y utilización. Si bien desde la década de los 80 se venía entendiendo la gestión del ries-

go como mecanismos de prevención y atención de desastres, a lo largo de los años siguientes se propusieron numerosas leyes que obligaban a las entidades territoriales a incluir este rubro dentro de su ordenamiento y planificación. Sin embargo, fue hasta el 2012 cuando verdaderamente se ratifica en el país una política pública integral de gestión del riesgo<sup>10</sup> que concibe el riesgo en su sentido más amplio, obligando a las entidades a formular planes específicos relacionados con el tema que incluyan caracterización de escenarios de riesgos y programas y proyectos a ejecutar. La siguiente tabla enumera de manera cronológica la normatividad<sup>11</sup> que atañe al caso de estudio y que incorpora la gestión del riesgo de desastres, de una u otra forma, en Colombia.

9 Narváez, Lavell & Pérez. "La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos", p. 33.

10 Ley 1523 de 2012, por medio de la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

11 Existen normas adicionales, sin embargo las aquí planteadas son las más relevantes en cuanto al tema de estudio.

### Normatividad aplicable a la gestión del riesgo en Colombia

Normativa	Descripción	Relevancia para el estudio de caso
Ley 46 de 1988	Creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD)	- Primer intento por crear un sistema a nivel nacional, legítimo y relacionado con la prevención y atención de desastres
Ley 9 <sup>a</sup> de 1989	Ley de Reforma Urbana	- Obliga a incorporar el componente de gestión del riesgo en los Planes de Desarrollo, con especial atención en las zonas de alto riesgo - Se obliga a las CAR a acompañar los procesos de información, seguimiento, prevención y control de los desastres, así como a las demás autoridades competentes en el tema
Ley 99 de 1993	Organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA)	- La prevención y la mitigación se convierten en asuntos colectivos y de obligatorio cumplimiento
Ley 388 de 1997	Ley de Ordenamiento Territorial	- Obliga a los municipios a formular Planes de Ordenamiento Territorial teniendo en cuenta las zonas de riesgo y amenaza - Promueve el uso racional del suelo, la preservación de los recursos y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo
CONPES 3146 de 2001	Promueve la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres	- Realización de un plan a nivel nacional orientado a guiar y ubicar a las entidades y autoridades competentes en el manejo de los desastres
Ley 1454 de 2011	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOPT)	- Permite la asociación entre las entidades territoriales para manejar temas de riesgo - Otorga a las CAR un papel predominante en el cuidado ambiental y acompañamiento en la gestión del riesgo
Decreto 4147 de 2011	Se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	- Adscrita a la Presidencia de la República - Dirige y coordina el SNPAD - Promueve la articulación y coordinación entre planeación, bomberos, ciencia, tecnología, ambiente
Ley 1523 de 2012	Se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	- Establece medidas directas para la prevención y mitigación de riesgos - Establece la corresponsabilidad de los sectores público y privado, así como de la comunidad frente al riesgo a través del conocimiento y la prevención del riesgo y el manejo de desastres - Se ordena la formulación de Planes de Gestión del riesgo en los tres niveles de gobierno

Fuente: Elaborado por el autor basado en la Tabla No. I del "Plan Departamental de Gestión del Riesgo, Atlántico", pp. 10-12.

## La ola invernal 2010-2011 y su afectación en el Municipio de Campo de la Cruz

Para el caso colombiano, la Ola Invernal de 2010-2011 fue un período de intensas y fuertes lluvias provocado por el Fenómeno de La Niña. Este fenómeno ocurre cuando las aguas del Océano Pacífico bajan de temperatura más de lo normal, afectando el curso de los vientos y por ende el de las lluvias<sup>12</sup>. Las precipitaciones en el departamento del Atlántico fueron de tal magnitud que el río Magdalena alcanzó niveles muy altos, niveles de precipitación generalizados muy por encima de los promedios históricos, en particular en julio, noviembre y diciembre de 2010, y marzo y mayo de 2011 (CEPAL, 2012, p. 12) y su fuerza acabó abriendo un boquete en el Canal del Dique, límite entre los departamentos de Atlántico y Bolívar. Como consecuencia, los municipios de ambos departamentos, entre los que se encuentra Campo de la Cruz, se inundaron y sus poblaciones, que muestran alto grado de vulnerabilidad, dado que la mayoría de los habitantes viven del sector agropecuario a pequeña escala, sufren pérdidas económicas de viviendas y cultivos, al igual que ven alteradas sus relaciones sociales y el goce de sus derechos.

Campo de la Cruz es un municipio ubicado al sureste del departamento del Atlántico, enclavado en el vértice del triángulo que forma el río Magdalena al este y el Canal del Dique al oeste y al sur (Alcaldía de Campo de la Cruz, 2001, p. 31). El siguiente mapa muestra la ubicación

del municipio en relación al departamento del Atlántico y sus límites: al norte limita con los municipios de Candelaria y Ponedera; al este con el río Magdalena que lo separa del departamento de Magdalena; al oeste con los municipios de Santa Lucía y Manatí; y al sur con los municipios de Suan y Santa Lucía. De igual forma, la extensión total del municipio es de 144 km<sup>2</sup>, de los cuales 68 km<sup>2</sup> corresponden al área urbana y 76 km<sup>2</sup> al área rural (Alcaldía Municipal de Campo de la Cruz, 2012a)<sup>13</sup>.

Respecto a la población del municipio, esta no se sabe con exactitud; según las autoridades locales hay aproximadamente 25.000 habitantes y según proyecciones del DANE<sup>14</sup> hay, para el año 2014, 16.325 habitantes. Sin embargo, lo que sí es claro es que más del 80% de la población sufrió a causa de la ola invernal, ya sea porque perdieron sus casas, cultivos o bienes materiales de una u otra forma. La actividad económica principal es la agricultura, a la que le sigue la pequeña ganadería o minifundio y por último las actividades dedicadas al comercio local.

Debido a su localización geográfica, el municipio pertenece, en mayor área, a la subregión de la ribera del río Magdalena y zonas aledañas y, en menor cuantía, a la del Sur del Atlántico y Canal del Dique (Alcaldía

de Campo de la Cruz, 2001, p. 30). El mapa anterior deja ver las fuentes hídricas de mayor envergadura que rodean al municipio y el porqué de la gravedad de la afectación ocurrida durante el fenómeno de La Niña 2010-2011. En cuanto a los recursos hídricos, el municipio ...tiene un gran potencial hídrico en la zona de desborde del río Magdalena [pero] no posee otras fuentes superficiales de agua en su parte continental representativas, excepto por dos arroyos<sup>15</sup> de aguas semipermanentes y parte de un canal de drenaje... (Alcaldía de Campo de la Cruz, 2001, p. 131), pero a pesar de ello las aguas no son de buena calidad ni suficientes y, en ocasiones, poco aptas para el consumo humano. Específicamente, cuenta con un humedal, un caño, el río Magdalena y la Ciénaga Real que cubren aproximadamente 700 ha del municipio. (Alcaldía de Campo de la Cruz, 2001, p. 131) Campo de la Cruz está asentado sobre los antiguos humedales del extremo sur del departamento del Atlántico, de ahí gran parte de su riqueza hídrica. Sin embargo, entre 1966-1970 ... fueron desecados [los humedales] para la implementación de un distrito de drenaje, mediante la construcción de canales (Alcaldía de Campo de la Cruz, 2001, pág. 131) como es el caso de la Ciénaga Real que se inunda en épocas de fuertes lluvias.

Su cercanía con el Canal del Dique (límite al sur) permitió que las consecuencias de la ola invernal fueran mayores, no solo por la magnitud del desastre sino por su extensión en duración de tiempo. El 30

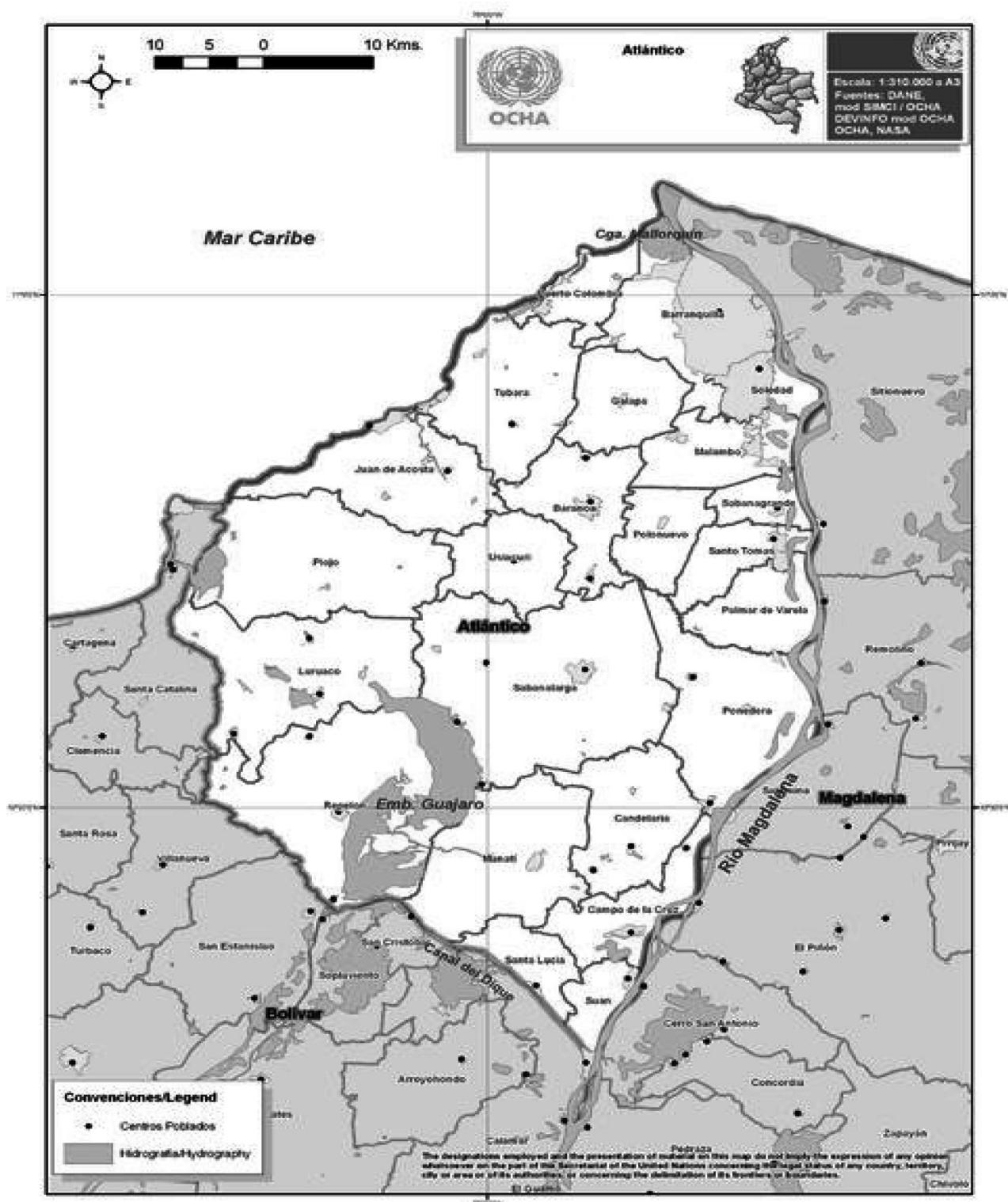
13 Existen imprecisiones sobre la extensión del municipio: en el PBOT y en la página web oficial del municipio señalan que este cuenta con 144 km<sup>2</sup>, pero en su Plan de Desarrollo y en el Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres se dice que son 105 km<sup>2</sup>, que representan el 3% del total del área del departamento del Atlántico.

14 Censo poblacional realizado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) en el año 2005.

15 El Caño de Piedra desapareció como consecuencia de la construcción de la Carretera Oriental. Sobre el Caño El Limón fue construido un canal de drenaje que sirve de canal de riego o drenaje para desecar áreas de inundación.

12 CEPAL, "Valoración de daños y pérdidas, Ola Invernal en Colombia 2010-2011", p. 13.

## Gráfico división política departamento del Atlántico



### Ubicación del municipio de Campo de la Cruz

Fuente: Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, OCHA, ONU

de noviembre de 2010, la ruptura del canal permitió que las aguas inundaran en un 100% al municipio, es decir, tanto su casco urbano como su área rural quedaron bajo el agua<sup>16</sup>. Los daños y perjuicios de esta tragedia se reflejaron principalmente en los bienes materiales, ya que, por un lado, se afectaron 3.750 viviendas, 30 vehículos y enseres domésticos de más de 1.750 casas y, por otro lado, el Hospital ESE del municipio, varias instituciones educativas y las plantas de acueducto y alcantarillado resultaron también afectadas<sup>17</sup>. En entrevista<sup>18</sup> con uno de los habitantes del municipio, se percibió que la tragedia fue de tal magnitud que la mayoría de los pobladores tuvieron que migrar a los municipios vecinos e incluso a Barranquilla por 2 o 3 meses, mientras el nivel del agua bajaba pues en algunas viviendas alcanzaba los 2 metros de altura. A esto se le suma, que si bien la inundación fue lenta, muchos no tuvieron tiempo de sacar sus bienes que posteriormente fueron saqueados o desaparecidos. Adicionalmente, se vieron averiadas la planta de tratamiento de agua potable, el sistema de bombeo de agua cruda y de agua tratada, las redes de distribución y la estación de rebombeo de Bohórquez, daños que ascienden a 9.100 millones de pesos solo en este tema. (Cepal, p. 87). El evento desencadenó, de igual forma, una serie de daños y traumas psicológicos en los campucrucenses, 900 de los cuales perdieron sus empleos. (Alcaldía de Campo de la Cruz, 2012a, pág. 28)

16 Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2012, p. 28.

17 Ibíd.

18 Se realizó una visita de campo al municipio el día 9 de julio de 2014.

## Debilidades del ordenamiento y la planificación municipal

Sin embargo, más allá de la tragedia, la Ola Invernal 2010-2011 reflejó varias problemáticas a nivel territorial y medioambiental como el mal uso tanto del suelo como de los recursos naturales y de las fuentes hídricas, siendo ellos algunos de los problemas que se manifiestan durante la ocurrencia de este desastre. El 84.13% de los habitantes del municipio se ubica en su cabecera municipal y en el corregimiento de Bohórquez<sup>19</sup>, áreas ...[concentradas] sobre el eje vial y a la margen izquierda del río Magdalena, en busca de un buen desarrollo económico en actividades de comercio, servicios, transporte, etc. (Alcaldía de Campo de la Cruz, 2001, p. 44). Como es de observar en el mapa, es en las cabeceras municipales donde se concentra la gran mayoría de los campucrucenses<sup>20</sup>, ratificando su característica de “un pueblo de espalda al río” y su vocación portuaria por la cercanía a ciénagas, caños y otras fuentes hidrográficas (Alcaldía de Campo de la Cruz, 2001, p. 48).

Dentro de los fenómenos naturales más frecuentes en el municipio, en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial “Por la defensa de los intereses populares 2001-2009”, se señalan, en orden de importancia: las inundaciones, la colmatación<sup>21</sup> de cuerpos de agua, la erosión y torrencialidad de ríos y los incendios forestales. En dicho plan se reconoce que el sector nororiental es el más afectado por

19 Único corregimiento del municipio.

20 Gentilicio de los habitantes de Campo de la Cruz.

21 Acumulación de sedimentos originada por las lluvias que arrastran materiales y residuos hasta las fuentes hídricas.

las inundaciones, especialmente por las descargas del río Magdalena y porque la topografía del municipio es plana y baja. Adicionalmente,

...El casco urbano [...] topográficamente se encuentra más abajo que los municipios circundantes, y [...] cuando los niveles de aguas superficiales aumentan, el desborde de ciénagas [...] ponen en peligro [el] la población debido a que la dirección de las pendientes hacen de Campo de la Cruz un punto de captura y recogimiento de todas las aguas desbordadas. [...]. (Alcaldía de Campo de la Cruz, 2001, p. 171)

Por otro lado, el imprudente comportamiento humano, entendiendo este como la realización de actividades de deforestación, ganadería extensiva, desvío de los cauces naturales de las fuentes hídricas y demás acciones que afectan el medio ambiente, y las deficiencias en la definición y aplicación del ordenamiento y planeamiento territorial, contribuyeron a reforzar la situación de emergencia en el municipio de Campo de la Cruz. En este sentido, procesos como la deforestación, el uso intensivo de suelos y la inexistencia o inadecuada conservación de zonas de amortiguación natural, deterioran y generan mayores niveles de exposición a fenómenos naturales, siendo ello precisamente parte del componente antropogénico que hace más compleja la situación del territorio, incrementando las dinámicas de sedimentación del recurso hídrico a causa de ausencia de barreras naturales.

En el PBOT del municipio de Campo de la Cruz se revelan, entre otros

factores, algunos lineamientos que han marcado la construcción de la ciudad y que agudizan la situación de emergencia vivida. Los problemas ambientales ocasionados por la acelerada ocupación de ecosistemas locales frágiles y vulnerables en el área municipal (suelos no aptos por ser delgado o por presentar riesgos y amenazas no mitigables), la débil conciencia ciudadana frente a los recursos hídricos y su importancia como estructurantes de la malla urbana, el uso excesivo e intensivo del suelo urbano para actividades comerciales y residenciales que disminuye las áreas verdes y recreativas, la ausencia de planificación y la debilidad estructural de la plataforma física urbana municipal, son las principales causas de deterioro del municipio que ayudaron a profundizar la situación de emergencia presentada durante la ola invernal 2010-2011<sup>22</sup>.

Los elementos anteriormente mencionados reflejan

un alto grado de complejidad urbana, producto de sucesivas superposiciones de usos derivados de la propia dinámica de crecimiento del municipio [...] [donde] además, el sistema genera conflictos, tensiones, enmarañamiento urbano, crecimientos opuestos y desordenados que ocasionan muchas dificultades para la organización del espacio en sus diferentes niveles y escalas. (Alcaldía de Campo de la Cruz, 2001, p. 82).

Queda entonces claro que la actividad humana es un factor crucial y vital que influye en el progreso y profundización de las consecuencias del cambio climático y, en este caso, produciendo externalidades negativas derivadas del crecimiento municipal, desordenado y poco planificado.

Adicionalmente, el PBOT, como señala la norma, tiene una vigencia de 3 períodos constitucionales (12 años), dentro de los cuales se está obligado a revisarlo y ajustarlo y el municipio de Campo de la Cruz sabe que tiene esa ta-

rea pendiente, pues ya su plan caducó debido a que el que está vigente es el del periodo 2001-2009: "Por la defensa de los intereses populares". Precisamente esa revisión<sup>23</sup> ayudaría a incorporar elementos nuevos que requiere el municipio para estar al tanto y adaptarse a los nuevos eventos que ocurren, como es el caso de la gestión del riesgo.

La gestión del riesgo es un tema que ha evolucionado y día a día adquiere mayor importancia dentro de la formulación de planes municipales, departamentales y nacionales. A raíz de la Ola Invernal 2010-2011 que afectó de forma general al municipio, este ha venido tratando de incorporar el tema en sus instrumentos; sin embargo, todavía está lejos de entender que la gestión del riesgo es un tema vital y transversal y por ende debe ser revisado con sumo cuidado para ser incorporado dentro de sus líneas de acción.

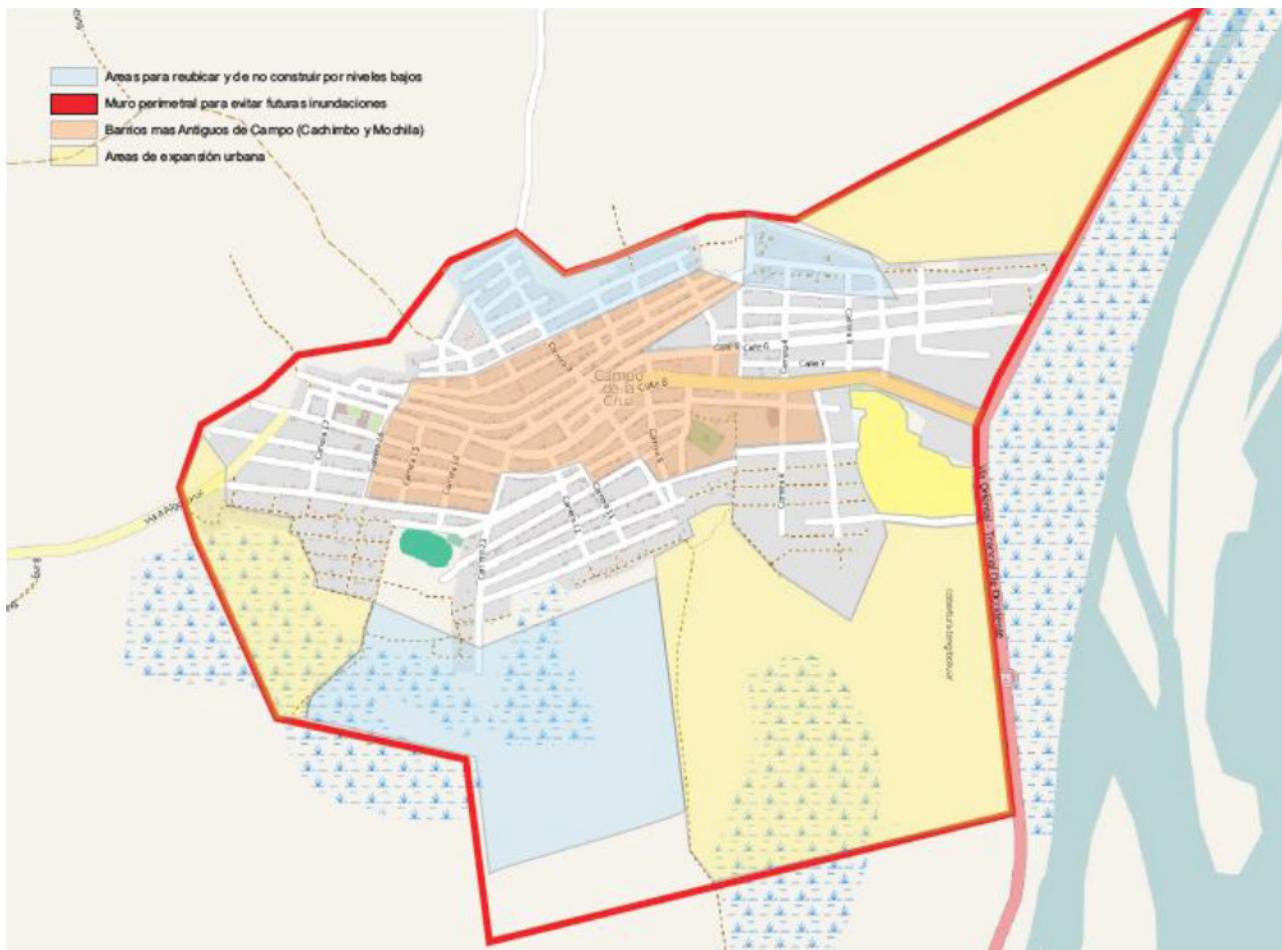
Especificamente, el PBOT de Campo de la Cruz hace mayor énfasis en la gestión del riesgo en su componente general, reconociendo que hay un buen número de zonas con amenazas y riesgos no mitigables en su cabecera municipal y en el corregimiento de Bohórquez y, por ende, quien habite en dichas áreas debe ser sujeto a los programas de relocalización. Dicha estrategia es quizás la única que se plantea en el instrumento de ordenamiento territorial, además de una reglamentación<sup>24</sup> y control exhaustivo sobre los usos del suelo acordes a su aptitud (de la cual no brindan mayor detalle), especialmente en las áreas más vulnerables. En el siguiente mapa se identifican las zonas de riesgo de Campo de la Cruz y con ellas las posibles soluciones, dadas las amenazas y riesgos existentes.

22 Plan Básico de Ordenamiento Territorial Campo de la Cruz, pp. 81-82.

23 A la fecha de la elaboración de este artículo el Concejo Municipal no había aprobado la revisión del instrumento pero su trámite estaba en curso.

24 Se busca definir un Plan de Usos del Suelo que todavía está lejos de ser aplicado.

Gráfico de áreas y riesgo en el municipio



Fuente: Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de Campo de la Cruz, p. 85.

Una primera revisión de las políticas definidas en el PBOT permite apreciar una consistencia general con lo que dicta la norma; sin embargo, persiste la inquietud sobre su aplicación que serán valoradas en la segunda fase de la investigación. El PBOT sugiere estrategias de forma muy general, sin llegar a detallarlas ni a señalar de qué forma se van a adaptar al territorio municipal. Sin embargo, hay que reconocer que las autoridades son conscientes de las limitaciones que afrontan y de que hay que gestionar de forma más radical para lograr, realmente, una planificación

municipal ordenada que conlleve a una mejor comprensión y adaptación de la gestión del riesgo. En este sentido subyace una amplia preocupación por la capacidad autónoma del municipio y su considerable dependencia de otros niveles de la administración pública.

En cuanto al componente urbano solo se hace mención a la política de vivienda, la cual busca reubicar, principalmente, las viviendas que hacen parte del programa de Vivienda de Interés Social (VIS). En el componente rural se evidencia, de forma general, la necesidad de tener

en cuenta las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, así como las áreas expuestas a amenazas y riesgos; sin embargo, solo hay dos políticas y ninguna trata el tema del riesgo a profundidad. En este sentido, trasladan casi que la responsabilidad del tema a las Corporaciones Autónomas Regionales, que para el caso son Cormagdalena y Cardique y señalan que la administración municipal tendrá como referente en todas las acciones a desarrollar en el área rural, el estudio sobre cobertura y uso de la tierra, aptitud biofísica potencial, conflicto de uso, sistema de produc-

ción, susceptibilidad de amenazas y zonificación ecológica<sup>25</sup>.

### **Otros instrumentos de ordenamiento territorial**

Siguiendo los lineamientos de las políticas nacionales, en el 2012 el municipio diseña el Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres donde se refleja la gran importancia que tiene el tema del riesgo a nivel municipal, regional y nacional. El aspecto más destacado de dicho plan es que reconocen que el tema se relaciona con todas las áreas del municipio, es decir, que es un tema transversal a ellas. La erradicación de la pobreza extrema y la sostenibilidad del medio ambiente son solo dos de los problemas que pueden ser abordados si se cuenta con una adecuada y responsable gestión del riesgo.

De igual forma, y derivado del anterior plan, se elabora la Estrategia Municipal para la Respuesta de Emergencias, siendo esta el instrumento principal que define las políticas, los sistemas de organización y los procedimientos generales aplicables para enfrentar de manera oportuna, eficiente y eficaz las situaciones de calamidad, desastre o emergencia (Alcaldía de Campo de la Cruz, 2012b, p. 5). Esta estrategia brinda un marco conceptual general sobre los conceptos que atañen a la gestión del riesgo y que sirve de base para elaborar las políticas y lineamientos a seguir en caso de emergencia, así como un marco legal que permite comprender la evolución histórica

y la relevancia que se le ha dado al tema a nivel nacional.

Adicionalmente, se presenta de forma detallada a los responsables (entidades, instituciones y demás actores) por área y procedimiento, lo que beneficia la implementación de la estrategia en el momento de la emergencia, pues cada quien sabe qué debe hacer. La estructura de este plan está hecha de forma adecuada, ya que a través de una serie de figuras y esquemas propios de cada área, logra explicar el proceso a seguir en el caso de ocurrencia de los distintos eventos.

A raíz de la Ola Invernal del 2010-2011, el municipio elaboró un Plan de Contingencia Temporada Invernal y Fuertes Vientos para el 2013, ya que se veía venir una temporada similar a la ya experimentada. En este instrumento se señalaban, de antemano, una serie de factores externos que amenazaban la tranquilidad del municipio y que si no eran previstos de la forma adecuada, las consecuencias serían, de nuevo, nefastas. El punto central de dicho plan es la prevención, entendiendo esta como esquemas de organización, planeación y respuesta a los fenómenos de origen natural, fomentando la cultura de prevención en la sociedad, así como una mejor capacidad de respuesta de las instituciones ante emergencias originadas por lluvias (Alcaldía de Campo de la Cruz, 2013, p. 5); sin embargo, también se hace énfasis en la forma como se abordará la emergencia en caso de que ocurra. Otro de los aspectos a recalcar es la importancia que se le da a la participación de los distintos actores involucrados, es decir, a las comunidades, autoridades locales y demás instituciones.

Este plan es interesante ya que detalla e identifica las posibles amenazas que pueden afectar el municipio en sus distintos niveles, teniendo a las inundaciones, los vendavales, las sequías y las tormentas eléctricas, es decir, a los eventos de origen hidrometeorológico como los de mayor probabilidad de ocurrencia. Por eso, es tan importante identificar las amenazas y, posteriormente, adelantar las estrategias para prevenir y mitigarlas en caso de que ocurran. Finalmente, otro aspecto de importancia que brinda el plan son las recomendaciones, ya que es de interés para los ciudadanos el estar informados sobre cómo actuar en cada uno de los eventos, antes, durante y después de la ocurrencia.

### **A manera de conclusión, reflexiones preliminares**

En definitiva, sí se aprecia la incorporación del tema de la gestión del riesgo en los distintos instrumentos de ordenamiento municipal, con un claro señalamiento de las limitantes y la necesidad de que concurren otros niveles del Estado. Además, se indica que la evaluación sobre la aplicación de los contenidos de los planes será objeto de revisión en la siguiente etapa investigativa.

De forma positiva, se recalca el interés de las autoridades por elaborar planes y diseñar estrategias que permitan al municipio avanzar en el tema, especialmente porque a través de la visión integral que tienen buscan articular todas las herramientas para obtener resultados que beneficien a todos en todo sentido.

Por otro lado, varios de los planes ya mencionados repiten de una u otra forma el contenido, perdiendo

25 Plan Básico de Ordenamiento Territorial Campo de la Cruz, p. 74.

entonces el sentido en cada uno de esos instrumentos, reflejando con ello la necesidad de una política integral pero a la vez más específica donde se señalen claramente los pasos a seguir en cada una de las fases de la gestión del riesgo.

Las autoridades locales reconocen que hay mucho por hacer, especialmente en cuanto a la reducción de la vulnerabilidad de la población, ya que, por ejemplo, la cobertura del acueducto es del 85% en el área urbana y de 63.2% en el área rural<sup>26</sup>. Respecto al servicio de alcantarillado sanitario, su cobertura es nula y quienes tienen un poco más de medios económicos utilizan pozas sépticas y letrinas, aumentando con ello la contaminación del suelo y el ambiente. Son conscientes de que el sistema colapsó como consecuencia de la pasada ola invernal, pero no brindan soluciones reales al problema.

Comprendiendo que Campo de la Cruz es un municipio pequeño con limitaciones y restricciones de tipo financiero y escaso margen de maniobra, se revierte, entonces, una responsabilidad sobre las autoridades regionales y nacionales. Si bien, durante la emergencia vivida con la Ola Invernal 2010-2011 coadyuvan los organismos, nacionales e internacionales que intervieron, la solución no puede ser meramente

reactiva por lo que se requiere de la voluntad política en todos los niveles para que, aunados los esfuerzos, se logre coordinar la política nacional con la regional y, sobre todo, con la municipal en los aspectos preventivos de la gestión del riesgo. En Colombia y dados los eventos que han ocurrido, se ha señalado al municipio como la entidad territorial fundamental; por ello, hay que reforzar las acciones y la gestión que en ellos se realiza.

### Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Campo de la Cruz. (2001). *Plan Básico de Ordenamiento Territorial 2001-2009: Por la defensa de los intereses populares*. Barranquilla.
- Alcaldía de Campo de la Cruz, Concejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2012). *Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres*. Barranquilla.
- Alcaldía de Campo de la Cruz, Concejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2012). *Estrategia Municipal para la Respuesta a Emergencias*. Barranquilla.
- Alcaldía de Campo de la Cruz, Concejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2013). *Plan de Contingencia Temporada Invernal y Fuertes Vientos para el 2013*. Barranquilla.
- Cardona, O. (2001). *La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo “Una crítica y una revisión necesaria para la gestión”*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cardona, O. (Junio de 2006). *Midiendo lo inmedible, indicadores de vulnerabilidad y riesgo*. Bogotá. Disponible en: [http://www.desenredando.org/public/articulos/2007/articulos\\_omar/Midiendo\\_lo\\_inmedible\\_ODC\\_LaRed.pdf](http://www.desenredando.org/public/articulos/2007/articulos_omar/Midiendo_lo_inmedible_ODC_LaRed.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2012). *Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia, 2010-2011*. Bogotá: Misión BID - Cepal.
- Fals Borda, O. (1998). *Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Disponible en: [http://www.mamacoca.org/e\\_book\\_Compredio\\_rural/Orlando\\_Fals\\_Borda\\_guia\\_practica\\_ordenamiento.htm](http://www.mamacoca.org/e_book_Compredio_rural/Orlando_Fals_Borda_guia_practica_ordenamiento.htm)
- Jolly, Jean-François. (2010). *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en Colombia*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Narváez, L., Lavell, A., & Pérez, G. (2009). *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*. Lima: Comunidad Andina. Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/procesos\\_ok.pdf](http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/procesos_ok.pdf)
- PNUD. (2012). *Conceptos Generales sobre la Gestión del Riesgo de Desastres y Contexto del país: Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional y local*. Santiago de Chile: PNUD. Disponible en: [http://www.pnud.cl/publicaciones/2013/Portadas%20y%20Publicaciones%20PDF%20Pablo%20Marambio%20Proyecto%20DIPECHO%20Comisi%C3%B3n%20Europe/Tool-Kits%20Gesti%C3%B3n%20de%20Riesgos/Conceptos\\_b%C3%Alasicos.pdf](http://www.pnud.cl/publicaciones/2013/Portadas%20y%20Publicaciones%20PDF%20Pablo%20Marambio%20Proyecto%20DIPECHO%20Comisi%C3%B3n%20Europe/Tool-Kits%20Gesti%C3%B3n%20de%20Riesgos/Conceptos_b%C3%Alasicos.pdf)

26 Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, p. 17.

# Vendedores ambulantes y ahorro: un estudio de caso en el sector laboral informal

Recibido: 26 de mayo de 2014; Aceptado: 6 de junio de 2014.

**AUTORES:** MIGUEL ÁLVAREZ-CORREA G.<sup>27</sup>.  
JOHAN AVENDAÑO A.<sup>28</sup>.  
LAURA PÉREZ E.<sup>29</sup>.  
RAFAEL GÓMEZ S.<sup>30,31</sup>.

*“Si añades lo poco a lo poco y lo haces así con frecuencia, pronto llegará a ser mucho”*  
(Anónimo).

La ausencia de un referente investigativo sistemático con relación a las dinámicas del ahorro en Colombia, sus alcances y motivaciones, y por ende al crédito, impulsó en el año 2014 la construcción del Observatorio del Ahorro por parte del Fondo Nacional de Ahorro (FNA)<sup>32</sup>, como una institución miembro del sector financiero, con el acompañamiento y soporte técnico del Instituto de Estudios del Ministerio Público.

- 27 Director del proyecto. Antropólogo con estudios en Derecho de la Universidad de los Andes; Minors en Economía de la Universidad de los Andes, Especialización en Derecho de Menores de la Universidad Externado de Colombia, Magíster en Psicología de la AIU. Actualmente Coordinador del Observatorio del Sistema Penal Acusatorio y del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, y del grupo de investigación Justicia Formal y Justicia en Equidad del Instituto de Estudios del Ministerio Público. Autor de treinta y cuatro libros sobre temáticas de infancia, justicia en equidad, sistema penal acusatorio, sistema de responsabilidad para adolescentes, delitos sexuales, tribus urbanas, conflicto armado, sustancias psicoactivas entre otros, y múltiples artículos. Docente universitario.
- 28 Ingeniero Catastral y Geodesta de la Universidad Distrital, Geógrafo y Especialista en Análisis de Políticas Públicas de la UNAL, Máster en Territorios, Espacios y Sociedad EHESS Francia, Candidato a Doctor en Desarrollo, Territorio y Sociedad EHESS Francia; investigador del Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC) por seis años y del Observatorio OSPA y OSRPA del IEMP. Actualmente investigador del Observatorio del Ahorro del Fondo Nacional de Ahorro (FNA). Docente universitario.
- 29 Psicóloga de la Universidad Antonio Nariño con más de quince años de experiencia en el diseño e implementación de procesos del área de gestión humana en compañías nacionales públicas y privadas, así como en multinacionales. Experiencia en desarrollo Organizacional y Recursos Humanos, y en el estudio, medición, predicción e intervención de la conducta de las personas involucradas en escenarios de consumo; actualmente investigadora del Observatorio del Ahorro del Fondo Nacional de Ahorro (FNA).
- 30 Economista de la Universidad de los Andes con énfasis en las áreas estadística, financiera y econométrica. Actualmente investigador del Observatorio del Ahorro del Fondo Nacional de Ahorro (FNA).
- 31 El Presente Proyecto contó con la colaboración de la Geógrafa de la Universidad Nacional **Diana Soler O.**, con Magíster en Trabajo Social, docente e investigadora de la Universidad Externado de Colombia; y de los estudiantes del departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia **Mayra Lemus, Dayana Triana, Laura Rojas, Cristhian Andrés Molina, Nataly Maldonado, Carolina Posada, Diana Paola Cano, Jonathan Jair Aparicio, Juan Sebastián Hoyos, Isis Bernal, Camila Silva, Carlos Robayo, Nicolás Farid Montes, Camilo Guiot, Andrés Serna, Angie Avendaño, Julián Vanegas**, como asistentes de investigación.
- 32 El Observatorio del Ahorro del FNA pertenece en la actualidad a la coordinación del Centro de Estudios bajo el amparo de la doctora **María Elena Naranjo T.**, el cual a su vez depende de la División de Gestión Humana a cargo del doctor **Ignacio Castellanos A.**

## INVESTIGACIÓN

### Claves

AHORRO, CRÉDITO, INFORMALIDAD, VENDEDORES AMBULANTES.

### Resumen

Así como los niveles de ahorro de un país y de sus integrantes son determinantes en los procesos de dinamización de su economía, también lo es que las realidades en esa materia varían extremadamente de acuerdo con el nivel socioeconómico de los sujetos, sus tradiciones culturales, su actividad económica y el sector laboral (formal e informal) al cual pertenecen. En este adelanto de resultados de una investigación conjunta en curso del Observatorio del Ahorro del Fondo Nacional de Ahorro (FNA - Colombia) con el Observatorio OSPA y OSRPA del IEMP de la Procuraduría General de la Nación, se abordan dinámicas y conceptos relacionados con el ahorro en vendedores ambulantes de las ciudades de Bogotá, D. C. y de Medellín (Antioquia).

### Mots clés

ÉPARGNE, CRÉDIT, L'INFORMALITÉ, VENDEURS DE RUE.

### Résumé

Comme les niveaux d'épargne d'un pays et de ses membres sont des facteurs déterminants dans le processus de revitalisation de l'économie, il est également vrai que les réalités dans ce domaine varient extrêmement selon le statut socio-économique des sujets, de leurs traditions culturelles, de leurs activités économiques et le secteur du travail (formel et informel) auquel ils appartiennent. Cet avancement de résultats d'une recherche conjointe en cours entre l'Observatoire de l'Économie (du Fond National de l'Économie - FNA - Colombie) et de l'Observatoire OSPA et OSRPA de l'IEMP (du Procureur Général de la Nation), traite les dynamiques et les concepts connexes avec les vendeurs informels des villes de Bogotá, D. C., et Medellín (Antioquia).



Foto: Laura Rojas

El presente ejercicio representa un adelanto de resultados de uno de los proyectos de investigación en desarrollo acorde con las funciones misionales del FNA (educación, ahorro, vivienda)<sup>33</sup>. El documento busca plasmar algunos resultados producto de un primer acercamiento a las dinámicas sociales y económicas de los vendedores ambulantes, como representantes del sector informal, en particular en lo atinente a los conceptos que se tienen del ahorro, a su praxis y a la afectación que podría tener en la optimización de su calidad de vida. Para lograr ese cometido, se escogieron las poblacio-

nes de Bogotá, D. C. y Medellín, capital del departamento de Antioquia.

### Algunos antecedentes

El abordaje del ahorro como un componente de carácter socioeconómico omnipresente en cualquier comunidad, involucra múltiples disciplinas para su análisis y comprensión. ¿Cuál sería el modo más indicado de profundizar sobre las relaciones trabajador informal - cultura y economía desde un enfoque integral?<sup>34</sup>.

En el transcurrir de la evolución de la humanidad, el concepto de ahorro ha tenido diversas expresiones, justificaciones y usos; cazadores recolectores, cacicazgos (ciudades - Estado)

33 Creado en 1968 por el Presidente de la República Carlos Lleras Restrepo, su naturaleza jurídica fue inicialmente la de un Establecimiento Público del orden nacional (Decreto Ley 3118 de 1968); posteriormente, con la Ley 432 de 1998, se transformó en una empresa industrial y comercial del Estado con la apertura de la entidad a la afiliación por cesantías de trabajadores del sector privado y público del nivel territorial.

Hoy día el Fondo posee más de 70 líneas institucionales de vinculación correspondientes a distintos sectores poblacionales, muchos de los cuales se relacionan con oficios (taxista, campesino, etc.), o con condiciones sociales particulares (reinsertados, desplazados por la violencia, etc.).

34 Podemos referirnos a la *Geografía* por su afectación territorial y geopolítica al tema, a la *Psicología* por su estrecha vinculación con las dinámicas consumidor-ahorrador, a la *Antropología Económica* por sus pesquisas en pro de la comprensión de las interrelaciones entre modos de producción (los sistemas económicos) y dinámicas sociales (Godelier M.; Trinchero H.), al *Derecho* por las implicaciones legales que pueden conllevar las transacciones en el sistema financiero, a la misma *Economía* por el transcendental aporte que realiza para el análisis y la comprensión de los modelos y de las fluctuaciones del mercado.

y naciones - Estados desarrollaron distintas propuestas económicas de supervivencia donde el “*capital*” se ha manifestado de manera diferente.

A medida de que el grado de complejidad de las organizaciones sociales se incrementó y/o modificó, también se diversificaron las expresiones de acumulación de excedentes: vivienda, tierras, viandas, etc., así como los mecanismos de intercambio, hasta alcanzar el papel-moneda y posteriormente el dinero plastificado y el electrónico. Hoy día, estas están asociadas a dinámicas culturales y convicciones específicas que trascienden su dimensión monetaria por su inmaterialidad.

A título de ejemplo, en la antes República Democrática del Congo (Zaire) en la zona del Bandundu, la tradición ancestral estipula que la riqueza de un hombre se expresa, entre otros aspectos, por el número de mujeres con las cuales se encuentra casado, y por el sobrepeso que estas pueden tener, ya que se considera la gordura como sinónimo de riqueza y de bienestar; la posesión del dinero-papel occidental, de oro o de piedras preciosas, como símbolo de solvencia económica, ha sido un comportamiento adquirido posteriormente, producto de la desculturización que hoy día se combina con la costumbre.

Así mismo, para los trabajadores del campo de la mayoría de las culturas, el número de hijos está tradicionalmente asociado al concepto de “*riqueza*”, remitiendo a la posibilidad de perdurar a través de ellos el oficio de la labor de la tierra.

Muchos pueblos han recurrido al trueque como mecanismo de inter-

cambio comercial, empleando para ese efecto el oro como medio de transacción. Con el tiempo, el papel moneda, más conocido como billete o “dinero volante”, originado en China en el siglo VII, como un medio alterno de cambio que facilitase el comercio entre los habitantes de una población a otra, adquirió mayor importancia.

En Europa, los primeros billetes aparecieron en Suecia en el año 1661, al entregarles un “recibo” a quienes depositaban oro u otro metal precioso en el Banco de Estocolmo. A España, llegaron en 1780, y su uso se popularizó rápidamente por ser mucho más cómodo de llevar que las bolsas de monedas.

Estos mecanismos, posteriormente asociados a la creación de la banca, facilitaron la acumulación de recursos y el desarrollo de un nuevo sentido de “acumulación”.

### El ahorro

Según el diccionario de la lengua española, se entiende por “ahorrar” el “cercenar y reservar alguna parte del gasto ordinario; guardar dinero como previsión para necesidades futuras” (Diccionario de la Lengua Española, 1997). Desde el enfoque occidental, ello remite a la conciencia de la necesidad de mantener un balance entre los ingresos y los gastos, de modo que nos quede de siempre un excedente productivo para futuras necesidades.

**La teoría del consumo** tiene como finalidad analizar cuáles son los fundamentos racionales del comportamiento del consumidor ante el deseo de satisfacer sus necesidades, cualesquiera que sean, por repre-



Foto: Camilo Guiot

sentar el **consumo** el acto final del proceso económico capitalista.

Este consiste entonces en la utilización **personal y directa** de los **bienes** (tangibles) y de los **servicios** (intangibles), mientras que el **ahorro** es la parte del ingreso (nacional, familiar o personal) que no se destina a la compra de bienes o de servicios de consumo.

Desde esa perspectiva, las políticas económicas de un Estado influyen en gran proporción en el ahorro, y en la percepción que tienen de él los particulares. Este representa en un aspecto importante las vidas de los sujetos, y va obligatoriamente ligada al del dinero, lo cual si bien resulta esperado en una economía de mercado, también se relaciona con otras clases de ahorro no monetarios (Lozano M. del C., Fuentes F., 2007).

**¿Podríamos afirmar que todas las personas ahorran?** En el contexto de nuestro escenario, muchos no lo hacen y otros tan solo

para alcanzar algún artículo en particular, sin mayores proyecciones, sin pensar en mejorar su calidad de vida o su futuro. Así que, el estudio del cuánto se ahorra, del para qué y del cómo, va íntimamente ligado a las realidades sociales, personales y/o macroeconómicas de una nación y de un pueblo.

Desde su versión más elemental, los economistas plantean al ahorro como aquello que resulta de la diferencia entre el ingreso disponible y el consumo efectivo de una persona, de una empresa, de una ciudad o de un país, en un periodo de tiempo determinado.

$$\text{Ahorro} = \text{Ingreso} - \text{Consumo}^{35}$$

Para efecto de su estudio, la ciencia económica divide entonces el

35 Tras la depresión de 1929, Keynes (1936) propuso un nuevo marco teórico por medio del cual planteó que las crisis económicas eran generadas por problemas de demanda; esta a su vez sería la que determinaría el nivel de ingreso, de producción y de gasto en todas las instancias.

**ahorro en privado** (empresarial y personal) y público<sup>36</sup> (gobierno)<sup>37</sup>.

### Desde el país

En las décadas de los ochenta y de los noventa, el ahorro colombiano como proporción del PIB, fluctuó entre el 13.7% y el 22.5%, con un descenso en los años de los noventa que se relacionó con las bajas tasas de ahorro privado (hogares y empresas), al pasar de un 13.2% (1990) a un 7.6% en 1996 (Castañeda A., 2001); de esta manera, las familias redujeron su ahorro, por su voluntad de desarrollar un mayor consumo y/o por una baja en sus ingresos.

En ese marco se cree que la caída del **ahorro doméstico**, en particular en ese período, pudo originarse en factores tales como:

- El incremento en el endeudamiento (Bernal, 1995)<sup>38</sup>.
- El incremento de los impuestos, con el fin de financiar el consumo público.
- El incremento del precio de la vivienda (Urrutia, 1994).
- La caída del ingreso (López, 1995).
- Etc.

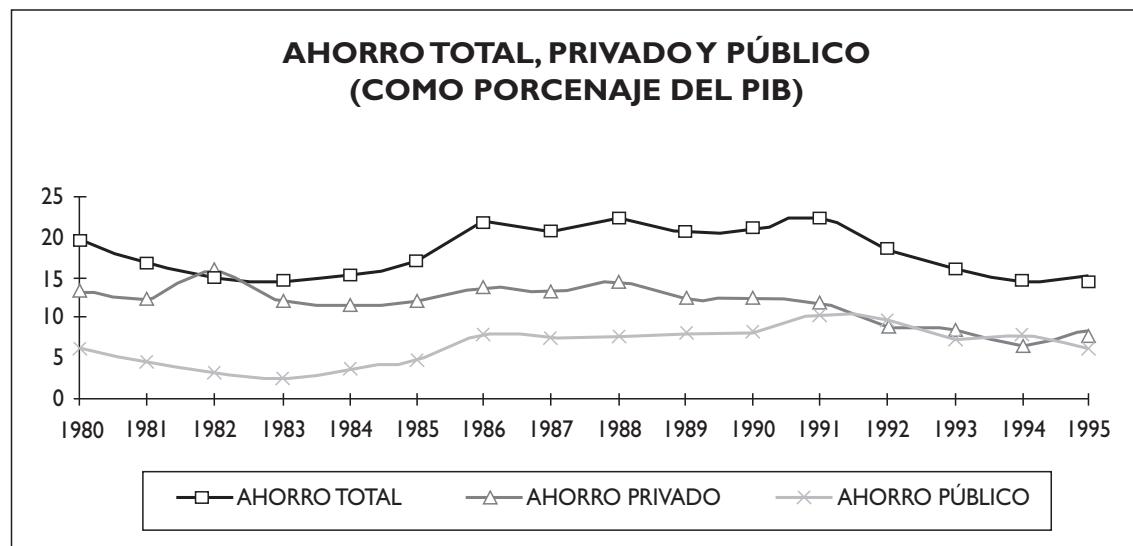
En la primera década del siglo XXI se observó una ligera alza general en el ahorro, aunque no significativa, donde la repartición del mismo en la población mantuvo fuertes diferencias de acuerdo con el sector.

Desde una perspectiva local, con un porcentaje destinado al ahorro cercano al 10%, Colombia se ubica, en términos de previsión, en el puesto 50 entre 52 economías desarrolladas en el mundo, al analizar los depósitos bancarios de cada país con relación al respectivo Producto Interno Bruto (PIB) (Rodríguez L.M., 2013).

En América Latina, el ahorro nacional aumentó en forma paulatina, al tiempo que el ahorro externo disminuyó su participación en el total del ahorro. De este modo, entre 2004 y 2008 se alcanzaron los niveles más elevados de ahorro nacional desde 1980, registrando una elevada heterogeneidad en las tasas de ahorro nacional (Argentina, Venezuela, Bolivia, México) (CEPAL, 2012).

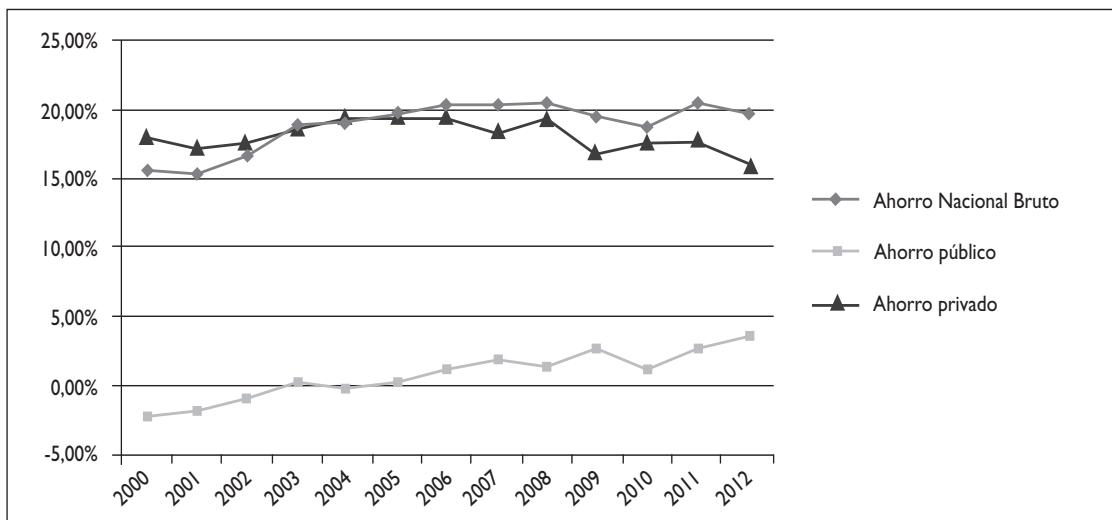
<sup>36</sup> Crecimiento sostenido en el consumo de los bienes durables.

- <sup>36</sup> **Los distintos tipos de ahorro. I. El ahorro Financiero:** Conjunto de activos rentables emitidos por el sistema financiero y por el Gobierno que han sido acumulados a través del tiempo (bonos, etc.); **2. El Ahorro Macroeconómico:** Es la diferencia entre el ingreso y el consumo; **3. El Ahorro Privado:** Es la diferencia entre los ingresos y el consumo de las unidades familiares y de las empresas; **4. El ahorro Público:** Es la diferencia entre los ingresos y gastos del gobierno.
- <sup>37</sup> En el presente ejercicio, por las limitantes de espacio y las características de la población objeto del estudio, nos concentraremos en ciertos aspectos del ahorro privado relacionado con el perfil socioeconómico y la actividad laboral.



Fuente: DANE. Cuentas Nacionales de Colombia.

## Ahorro público, privado y total % del PIB en Colombia, período 2000-2012



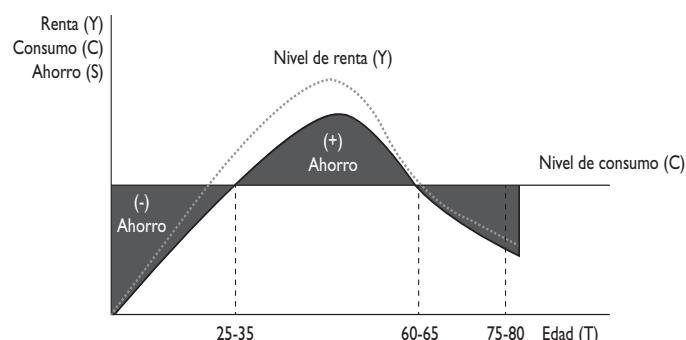
Fuente: DANE 2012.

A título de ejemplo, en China la tasa de ahorro se encuentra entre las más altas a nivel mundial al rodear el 38% de su PIB, aparentemente respaldada en la convicción de que el motivo principal del ahorro para los asiáticos es la prevención, manifestación clara de la influencia de los esquemas culturales y de la incidencia de las políticas estatales.

La participación de los hogares colombianos en el ahorro total de la nación en las últimas décadas ha oscilado entre el 33% y el 58% del ahorro total, demostrando la importancia que refleja el ahorro de **las familias** en la balanza nacional. Esta participación ha sido tributaria de un conjunto de factores sociales y demográficos que ha reducido su crecimiento, y ha afectado de distintas formas la estructura de la distribución del ingreso.

Duesenberry (1949) argumentaba que la cantidad de ahorro de una **familia** está condicionada por el mantenimiento de cierta estabili-

## Función de ahorro de vida promedio esperada



Fuente: Fundación Cajamar 2006.

## COMENTARIO

Por paradigma, se considera que el ciclo de vida humano posee etapas donde el ahorro se incrementa, y otras en donde es inexistente o bajo. Es sobre este que la mayor parte de las empresas del sector financiero establecen sus políticas de crédito.

dad en el nivel de consumo, de tal forma que, en épocas de crisis, los individuos “desahorrarían” para mantener su consumo estable y viceversa.

Entre las motivaciones que justificarían un ahorro positivo se destaca la financiación de la jubilación y el deseo de proteger

a los descendientes (educación, contingencias, etc.). En conclusión, con este enfoque se aporta un elemento adicional a la teoría keynesiana, pues se considera que el ahorro no depende estrictamente del nivel de los ingresos de los individuos.

### ¿Qué se pretendió alcanzar?

La escogencia de los vendedores ambulantes como población de interés en el sector laboral informal, se originó en consideración a varios criterios, entre los cuales:

- El reducido material bibliográfico de estudio existente sobre ese tópico.
- Entre los trabajadores del sector informal, los vendedores ambulantes representan un sector laboral que arroja cierta regularidad en el

ingreso. Lo anterior lo convierte en un posible candidato al ahorro.

- Su ubicación, seguimiento y acceso es comparativamente más fácil que en el caso de otros trabajadores informales tales como los vigilantes ilegales, los mineros ilegales, etc.
- La ausencia de referentes laborales y de garantías bancarias y/o de finca raíz de esta población los excluye del sistema financiero. Por estas condiciones, los bancos no los contemplan entre sus potenciales clientes<sup>39</sup>.
- El interés de establecer la real capacidad de ahorro de este sector poblacional, en aras de estar en condiciones de desarrollar estrategias de apoyo oportunas.

39 Ello no sucede con el FNA, ya que 56% de sus usuarios pertenecen a los estratos I, II y III (FNA, 2014).

ZONAS ABORDADAS EN EL DESARROLLO DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS A LA POBLACIÓN DE VENDEDORES AMBULANTES EN BOGOTÁ, D. C., Y MEDELLÍN – AÑO 2014			
Ciudades	Nº de zonas cubiertas	Localidades o Comunas	Barrios
Bogotá	11 (localidades)	Kennedy, Suba, Ciudad Bolívar, Usaquén, San Cristóbal, Teusaquillo, Engativá, Usme, Fontibón, Rafael Uribe Uribe, Antonio Nariño.	Toberín, Sierra Morena, Arborizadora Alta, Tierra Buena, Villas de Granada, Santa Librada, Villa Luz, Carlos Lleras, Modelia, Centenario, Olaya, Ciudadela Colsubsidio, Britalia Norte, Tintal, Veinte de Julio.
Medellín <sup>40</sup>	I (Comuna)	Comuna 10, La Candelaria	Parque Berrío y barrios aledaños.

40 Por política de la administración de la alcaldía de Medellín, gran parte de los vendedores ambulantes están concentrados en la Comuna I.

Para ese efecto fue escogida una muestra de la población de los **vendedores ambulantes** en distintas localidades de Bogotá, D. C., y de Medellín (Antioquia). De tal manera que el total de **228 entrevistas semiestructuradas** desarrolladas a la fecha, no tienen ninguna pretensión probabilística, mas sí conformar un referente cualitativo de apoyo en materia de conceptos, perfiles y de dinámicas.

REPARTICIÓN DE LA MUESTRA DE ENTREVISTAS DESARROLLADAS A LA POBLACIÓN DE VENDEDORES AMBULANTES – AÑO 2014	
Ciudades	%
Bogotá	63.16
Medellín	36.84
Total	100

### ¿Quiénes fueron los entrevistados? ¿De dónde vienen?

La edad de la población entrevistada mostró un amplio rango de dispersión, iniciándose desde los 15 años hasta superar los 70 años. En Bogotá, las tres cuartas partes de los entrevistados se encuentran situados por debajo de los cincuenta años, mientras que en Medellín alcanza un 85%, observando que la población laboral de ese sector tiende tener la mayoría de sus representantes repartidos entre los 30 y los 40 años.

RANGO DE EDAD DE LOS VENDEDORES AMBULANTES ENTREVISTADOS EN BOGOTÁ Y MEDELLÍN - AÑO 2014			
Grupos de edad	Hombres (%)	Mujeres (%)	Total (%)
15 - 24	13.44	18.35	15.79
25 - 34	26.05	22.93	24.31
35 - 44	24.37	28.44	26.31
45 - 54	16.81	21.10	18.76
55 - 64	10.92	7.34	9.21
65 - 77	8.40	1.83	5.26
<i>Total</i>	100	100	100

(\*)Total hombres: 53%; Total mujeres: 47%.

Si bien en el caso de Bogotá, cerca de la mitad (46%) de los vendedores ambulantes del D. C. abordados son oriundos de esta ciudad, es de resaltar que una alta proporción son foráneos provenientes principalmente de los departamentos del Tolima (10%), Cundinamarca (10%) y Boyacá (19%). Ello se ve reflejado en dinámicas focalizadas acordes a la presencia y/o ausencia de redes sociales, que se cristalizan en “enclaves” de individuos que se juntan por intereses compartidos (Ejemplos: comunidades indígenas, afrocolombianas, etc.).

ORIGEN DEPARTAMENTAL DE LOS VENDEDORES AMBULANTES ENTREVISTADOS EN MEDELLÍN - AÑO 2014	
Departamento de origen	%
Antioquia	100%

En **Medellín** el 100% de las entrevistas provienen de la misma capital antioqueña o del departamento de Antioquia, característica que, en términos cualitativos, marca diferencias en la cultura y en las dinámicas de trabajo, por hallarse mayor homogeneidad en los patrones de vida y en los criterios de selección.

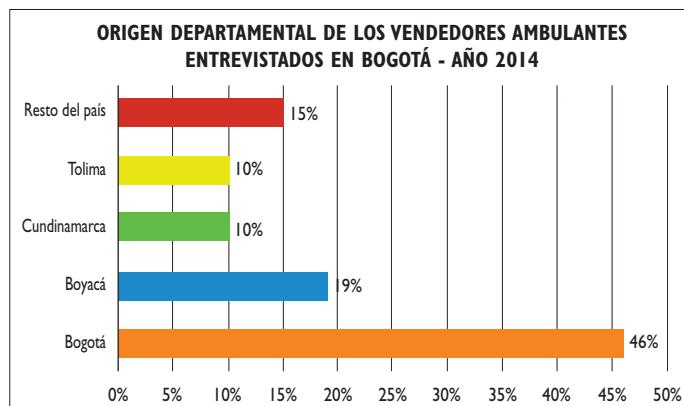
### PROVENIENCIA Y ESTRATO SOCIOECONÓMICO - EJEMPLOS

1. Los vendedores ambulantes ubicados en el Barrio Britalia Norte (localidad de Suba) (**Bogotá**) se encuentran localizados en un “corredor comercial” importante al estar en cercanía del puente peatonal de la Estación de Transmilenio de Toberín. Ahí, la mayoría no proviene de Bogotá y sus lugares de residencia corresponden a los barrios aledaños a la zona donde venden sus productos (barrios de la localidad de Suba y Usaquén) con tendencia a estar ubicados en estrato tres (3).
2. En el barrio Parque de Tierra solo 20% de las personas abordadas nacieron en el D. C., y todas viven en arriendo, así como hay sectores donde laboran vendedores ambulantes donde la mayoría son oriundos de un mismo departamento o de la misma ciudad.

Llama la atención que si bien se presentan en las dos urbes semejanzas en la naturaleza de los estratos socioeconómicos presentes entre los vendedores ambulantes, en la ciudad de Medellín el nivel de ingreso es aparentemente más elevado, al sumarse un mayor número de interesados referenciados en los estratos 3, 4 y 5, aunque las actividades resultan siendo en términos generales las mismas (venta de dulces, de frutas, empanadas, mazorca, jugos, tinto y aromática, perros calientes, etc.).

Desde esta perspectiva, se estaría esperando una mayor capacidad de ahorro y/o de endeudamiento en la capital antioqueña, por cuanto... “*uno se da garra, pero el negocio no es malo; aquí siempre hay gente, y las arepas y los chunchullos que vendo*

siempre los compran; la arepa es patrimonio nacional y todos nos la comemos, y si es rica, pues, la compran; con eso me compré mi carrito" (Vendedor ambulante La Playa - Centro de Medellín).



**ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS DE LOS VENDEDORES AMBULANTES ENTREVISTADOS EN LAS CIUDADES DE BOGOTÁ Y MEDELLÍN - 2014**

Estrato socioeconómico	Bogotá (%)	Medellín (%)
1	11	10
2	52	37
3	32	46
4	4	6
5	-	53%
NS / NR	1	-
<b>Totales</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

La experiencia laboral de estos trabajadores, si bien resulta variada, incorpora un amplio sector con bajos niveles de calificación, habiendo inclusive algunos que desde jóvenes vienen laborando como vendedores informales, por períodos superiores a los 20 años (Bogotá: 12%).

**OCCUPACIONES DESEMPEÑADAS POR LOS VENDEDORES AMBULANTES ENTREVISTADOS EN BOGOTÁ Y MEDELLÍN CON ANTELACIÓN A SU ACTUAL OFICIO - AÑO 2014**

Ocupación anterior a la actual	Bogotá (%)	Medellín (%)
Estudiar	21	28
Vendedor ambulante	12	-
Ama de casa	8	24
Empleado	26	23
Oficios varios	24	25
Campesino	3	-
Desempleado	6	-
<b>Totales</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

(\*) Se recuerda que una muestra más amplia podría aportar un mayor abanico de ocupaciones.

La radiografía realizada deja entonces la percepción antagónica de que mientras la venta ambulante conforma para algunos un escampadero ante la ausencia de otra alternativa, para otros representa una mejor opción que el sector formal y un proyecto de vida; de ahí la presencia común de quienes eran antiguamente empleados, y de aquellos que la crisis económica (ama de casa, estudiante, oficios varios, etc.) obligó a rebuscarse para aportar a la economía familiar y la subsistencia personal.

**TIEMPO QUE LLEVAN LOS ENTREVISTADOS DEDICADOS A LABORAR COMO VENDEDORES AMBULANTES - AÑO 2014**

Tiempo de ocupación	Bogotá (%)	Medellín (%)
1-10 años	83	57
11-21 años	5	27
Más de 22 años	12	16
<b>Totales</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

En esa medida, un segmento poblacional de realizar se encuentra en las personas de edad madura, con una formación formal deficiente o incompleta, quienes al quedar laboralmente vacantes tuvieron que acudir a este recurso; ello lo confirma que tan solo 9% son profesionales y 5.6% técnicos, con una notoria ventaja comparativa para la capital antioqueña.

**NIVEL DE FORMACIÓN FORMAL DE LOS VENDEDORES AMBULANTES ENTREVISTADOS EN MEDELLÍN Y BOGOTÁ - AÑO 2014**

Escolaridad	Bogotá (%)	Medellín (%)
Preescolar	1	1
Primaria	46	20
Secundaria	38	62
Técnico	8	12
Profesional	6	5
Ninguna	1	-
<b>Totales</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**El referente educativo de edad o de la ciudad de origen se combina con una variable personal de recalcar: un 66.5% de las personas entrevistadas son hombres y mujeres cabezas de hogares (66% Bogotá y 68% Medellín).**

Ello conlleva una carga económica inaplazable, aunque con una repartición y una concentración territorial variada según el sector (ejemplo: barrios Sierra Morena y Arborizadora Alta, localidad de Ciudad Bolívar - Bogotá, con el 70% de los vendedores ambulantes cabeza de familia; en otras áreas no supera el 40%<sup>41</sup>).

NATURALEZA DE LAS CONDICIONES DE VIVIENDA DE LOS VENDEDORES AMBULANTES EN LAS CIUDADES DE BOGOTÁ Y MEDELLÍN - AÑO 2014		
Tipo de relación	Bogotá (%)	Medellín (%)
Propia	17	26
Arriendo	66	62
Familiar	16	12
Prestada	1	-
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Frente al factor **vivienda**, el principal elemento a resaltar del vendedor ambulante es su común condición de arrendatario (64.5%), en contraste con aquellos que son propietarios (21%), convirtiéndolos en potenciales interesados en adquirir vivienda. La pregunta por hacer en este contexto se relaciona con cuál es su capacidad económica real para alcanzar este propósito y/o bajo cuáles parámetros.

### Vendedores ambulantes y ahorro

*“El hecho de que seamos vendedores ambulantes no quiere decir que todos vivamos una condición completamente desfavorable; algunos de nosotros poseemos casa y pagamos el estudio de nuestros hijos con esta labor”* (Vendedor ambulante).

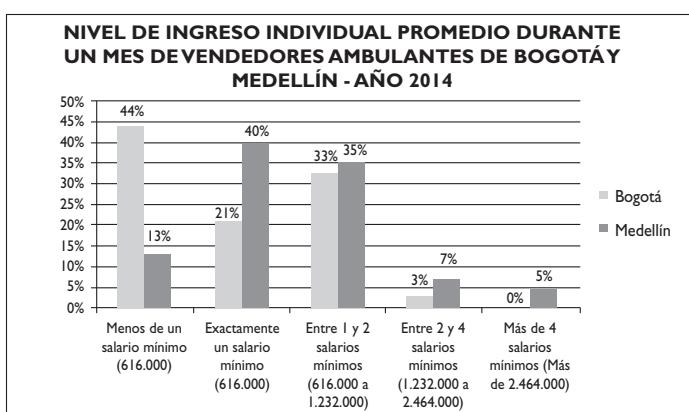
Al realizar un sondeo sobre el nivel de ingresos de los vendedores ambulantes, sobresalen varias conclusiones parciales que resulta importante realizar:

- El ingreso promedio de los vendedores ambulantes de Medellín es superior al de Bogotá (dato que tendrá que ser confirmado posteriormente).

- Los dineros obtenidos por los vendedores ambulantes de Medellín alcanzan a cubrir un mayor número de necesidades producto del mayor ingreso promedio y por costos menores de ciertos servicios y productos.
- En las dos ciudades en estudio, entre un 20% y un 35% de vendedores ambulantes tienen que recurrir a terceros (préstamos) para alcanzar a cubrir sus necesidades mensuales.
- Del 80% de vendedores entrevistados en Bogotá que logran subsanar sus gastos, a lo sumo el 35% podría realizar algún tipo de ahorro, aunque fuese mínimo; en Medellín el dato podría alcanzar un 40%.

El origen de las deudas de los vendedores ambulantes morosos es similar entre Bogotá y Medellín, con su mayor causal ubicada en el pago de los servicios, seguido de las “deudas en general” (capital antioqueño) y de la alimentación D. C. y, en tercer lugar, del pago del arriendo D. C. y de la alimentación (Medellín).

En esa escala llama la atención la importancia que se les da a los servicios públicos, considerando que su costo desmenuzado es inferior a los arriendos o a la alimentación. Por ello, en la práctica, no debería conformar un aspecto motivo de insolvencia económica en la canasta familiar... “Lo que pasa es que somos muchos en la casa, y como no todos siempre colaboran, es frecuente que nos colgamos en el pago” (Vendedor ambulante). Pareciera que la falta de planeación se suma a ciertos factores de la dinámica de la economía familiar.



Más allá de la capacidad real de ahorro, ¿cuáles son los conceptos que al respecto tienen los vendedores ambulantes? ¿Cómo lo ponen en práctica, cómo lo ejercen?

Mientras en **Bogotá** coge mayor importancia el entender el **ahorro** como “*la capacidad de guardar dinero*”, centrado en

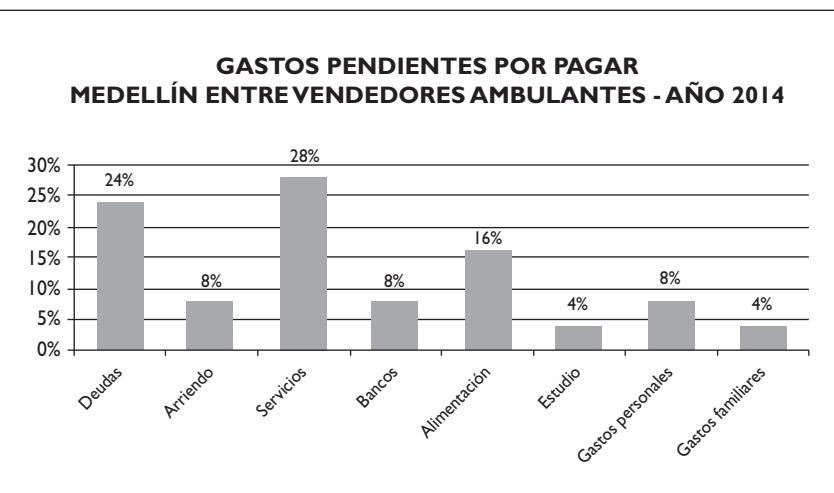
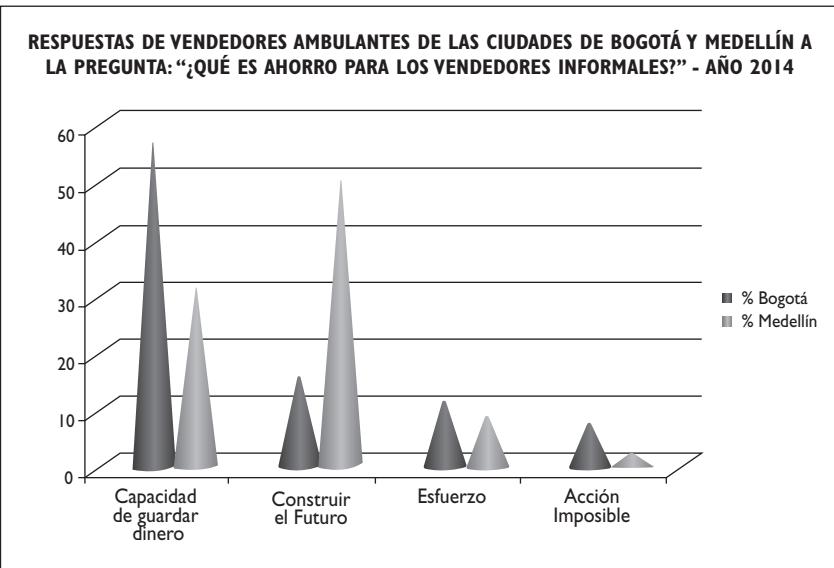
41 90% pertenecen al estrato uno y el 10% restante vive en estratos (2), y ninguno con casa propia.

alta proporción en la compra de vivienda (“Las variables que más nos motiva a realizar un ahorro son comprar la casa propia y pagar el estudio de nuestros hijos” (Vendedor ambulante)), o como una “acción imposible” (“No somos todas las personas las que podemos hacer algún tipo de ahorro” (vendedor ambulante - Bogotá)), en **Medellín** predomina el concepto de “construir futuro”, principalmente con el propósito de re-invertir en el negocio con miras en lograr mejorar su calidad de vida<sup>42</sup>.

No se trata en el segundo caso de negar el deseo de adquirir determinados bienes que podrían mejorar la calidad de vida del trabajador, sino que se prefiere “trabajar la plata”, en vez de tenerla almacenada en una cuenta bancaria de una institución en la cual, por demás, muchos no confían (“Ellos son ladrones, uno no sabe qué hacen realmente con el dinero” (vendedor ambulante refiriéndose a los bancos)). La mayoría no tienen contactos regulares, ni mucha cercanía ni entendimiento frente a las formas de ahorro, ni gozan del favor del sistema financiero.

El deseo latente de adquirir vivienda, como uno de muchos de los bienes que el ahorro puede ayudar a alcanzar y un sueño de muchos, está impregnado del temor de no lograr alcanzar la meta por la necesidad de solventar otros gastos más apremiantes...

“En cuanto al acceso a la vivienda propia, aunque pretendo alcanzarlo algún día, y sería lo primero en lo cual inver-

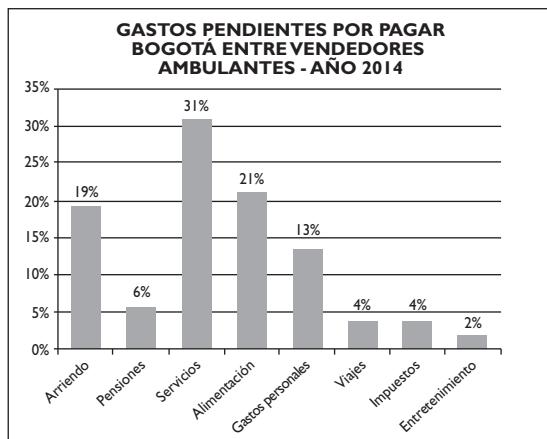


tiría en caso de tener el dinero, primero tengo gastos mucho más inmediatos como las deudas o pagarles el estudio a mis hijos” (Vendedor ambulante).

En el momento de hablar de cómo operativizar el “ahorro”, muchos ven a la **alcancía** como “un buen método” para hacerlo, aunque lo ahorrado de esta forma es mínimo e insuficiente para conseguir algo significativo que mejoraría su calidad de vida.

42 En la capital colombiana la concepción del ahorro resulta mucho más estática, de menor riesgo, más conformista, mientras que en Medellín se tiende en ser más dinámico (“comprar mercancías”).

La mayoría lo visualiza como un referente que permite comprar artículos menores tales como ropa o tecnología. A ello se le suma la imposibilidad de acudir a ningún “extra” como lo puede ser las cesantías.



### Algunas reflexiones finales

En el estado actual del análisis, ¿qué podemos decir del uso y de las concepciones que del ahorro y del crédito tienen los vendedores ambulantes? ¿Es su actividad laboral incompatible con el sistema bancario? ¿Es para el sector económicamente más desfavorecido de esta población una realidad inalcanzable?

Contra Senso de lo que se podría pensar, el llamado “gota a gota”<sup>43</sup> no conforma el mecanismo preferido de los vendedores ambulantes a la hora de necesitar un préstamo para subsanar sus necesidades (15% Bogotá, 1% Medellín), pero sí los familiares (31% D. C., 43% Medellín), y los amigos (20% D. C., 21% Medellín).

Sin embargo, tan solo 4% en Bogotá y 12% en Medellín poseen recursos invertidos en el sistema bancario, para un total de 8% promedio, que no siempre corresponde a los más acaudalados de sus integrantes.

De cualquier manera, si bien se confirma su común marginalidad en el sector bancario, ello no significa que un sector de los vendedores ambu-

lantes no puedan ahorrar e ingresar al sistema financiero. De hecho, la experiencia del Banco de los Pobres implementado por la alcaldía de Medellín, ha demostrado lo contrario a lo largo de sus años de existencia<sup>44</sup>.

En los vendedores ambulantes, las redes sociales cobran aún fuerza en la resolución de sus dificultades, y por ende son de mayor confiabilidad a sus ojos que las institucionales, producto de su misma condición social y laboral.



La “pobreza”, usualmente entendida como la “carencia de recursos”, cuya medición se evidencia en Colombia por medio de mecanismos tal como el SISBÉN, pocas veces refleja la realidad de sus interesados (Muñetón G., 2013). Así que, ¿qué realmente se necesita para cambiar las dinámicas del ahorro institucionales y culturales, en aras de afectar positivamente la calidad de vida de los “pobres”?

La respuesta debería conllevar implícitamente su participación en la formulación de las respuestas. La clasificación o categorización de “pobre”, de “no pobre”, etc., reproduce soluciones planteadas por el Estado en sus programas, que pocas veces se esfuerzan en comprender el sentido del concepto para los interesados directamente, y en consecuencia las valoraciones que las personas le dan a la vida...

“Soy pobre si usted quiere pero también hay que ver que hay niveles y tipos de pobreza; yo tengo mi casita de invasión, pero tengo mi casa, no tengo deudas, mis hijos estudian en un buen colegio; no vivo en los lugares de rico, pero yo no cambio mi barrio por nada, aquí todos nos queremos; y entonces, ¿quién es realmente rico o pobre?” (Vendedor ambulante).

43 Sistema informal de préstamo de dineros, que en ocasiones se caracteriza por tener manifestaciones violentas a la hora de cobrar pagos atrasados.

44 Propuesta estatal de préstamo de recursos que ha pretendido convertirse en un modo de apoyar el crecimiento de los más desfavorecidos. Pese a las dificultades, tiene una cartera vencida de tan solo de 7%.

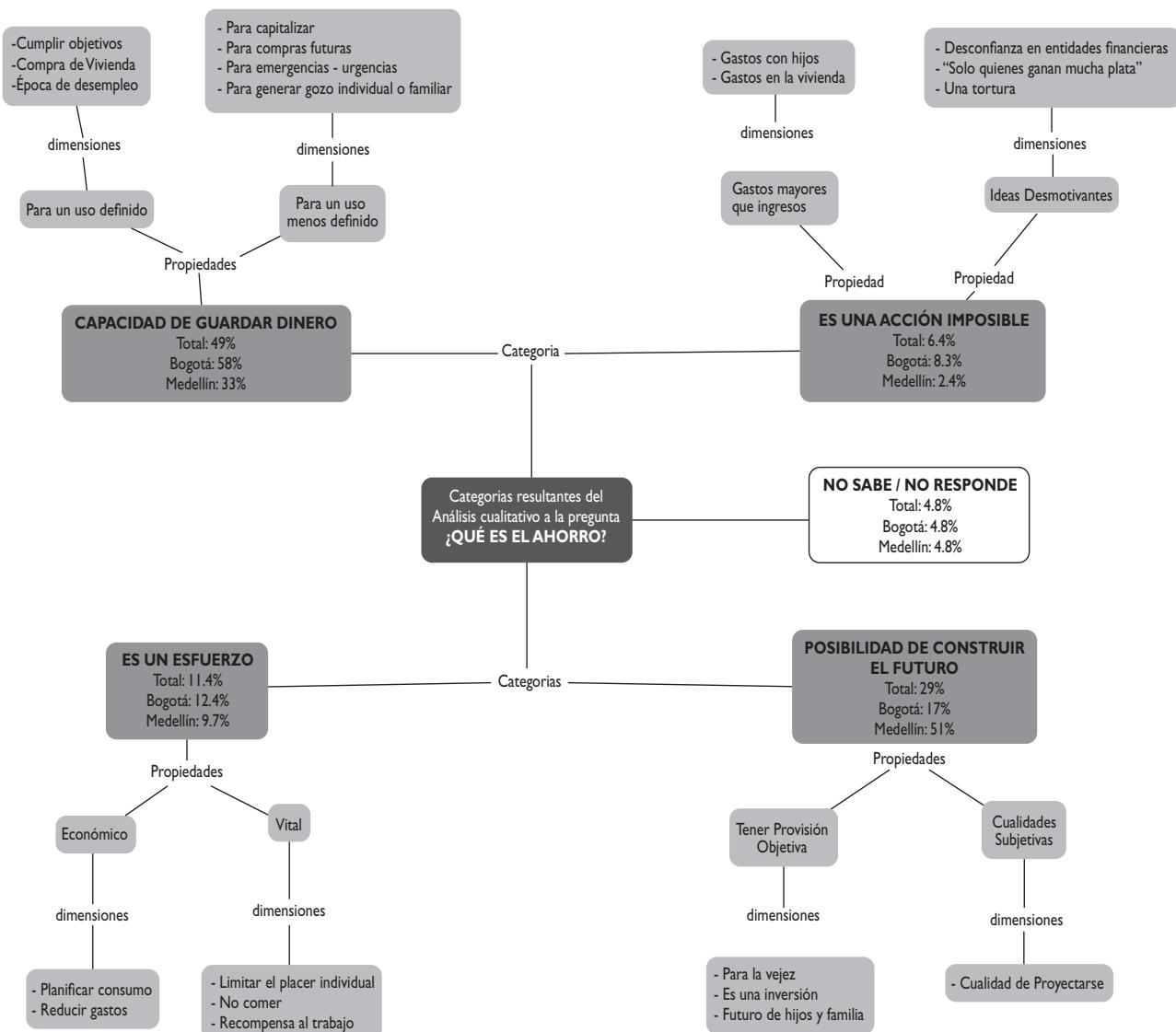
En esta línea de pensamientos, Banerjee y Duflo (2011) en su texto “Repensar la pobreza” enfatizan que comprendiendo a los pobres se lograría movilizar los mecanismos adecuados para erradicarla desde una perspectiva tanto social como económica. Pero también se requiere modificar praxis institucionales donde la “ganancia” resulta ser siempre el referente obligatorio.

Existe una innegable relación positiva entre pobreza e informalidad, donde Bogotá, Manizales, Medellín y Tunja, presentan los niveles más altos de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) (Galvis, L.A. 2012).

Desde esta perspectiva, el FNA ha ideado propuestas de ahorro, crédito y cesantías al abrir sus

puertas a un amplio abanico de la población. El reto consiste en la actualidad en ajustar lo mejor posible las rutas de atención optimizando el servicio, labor para la cual la investigación resulta determinante. De aquí para adelante resulta pertinente proyectar los impactos que una medida de esta naturaleza tendrá en un futuro cercano.

## RESPUESTAS DE VENDEDORES AMBULANTES DE LAS CIUDADES DE BOGOTÁ Y MEDELLÍN A LA PREGUNTA: “¿QUÉ ES AHORRO PARA LOS VENDEDORES INFORMALES?”. AÑO 2014



## Referencias bibliográficas

- ALEGRE, J.Y POU, L. *El consumo y la tasa de ahorro privado en los hogares españoles: una descomposición de los efectos de edad y cohorte. Investigaciones Económicas 2008 XXXII (1)* Universitat de les Illes Balears. 2008.
- BELMONTE, L. *Estructura del ahorro en España: Una perspectiva regional.* Cajamar Caja Rural, Sociedad Cooperativa de crédito. 2006.
- CANDELO, N. *El desafío intertemporal en el ahorro voluntario en pensiones: Un análisis microeconómico desde la teoría del comportamiento.* Documento CEDE 2006-34, Bogotá. 2006.
- CAJAMAR. *Estructura del ahorro en España, una perspectiva regional.* Colección Economía. Fundación Cajamar - Caja Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito. España 2006.
- CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe • 2012.* La inversión y el ahorro en América Latina y el Caribe: Hechos estilizados. 2012
- CASTAÑEDA, A. *Ahorro de los hogares colombianos: Un análisis a partir de las encuestas de ingresos y gastos* Universitat Autonoma de Barcelona, Barcelona, España. 2001.
- CRISTADORO R., MARCONI, D. *Household savings in China. Journal of Chinese Economic and Business Studies*, 10:3, 275-299. 2012.
- DANE. Cuentas Nacionales. 1996.
- DANE. 2012.
- FONDO NACIONAL DEL AHORRO. Informes internos. Observatorio del Ahorro Mayo 2014.
- GALVIS A. Informalidad laboral en las áreas urbanas de Colombia Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República. Febrero 2012.
- GUATAQUÍ, J. RODRIGUESZ-ACOSTA, M. GARCÍA-SUAZA,A. *Ahorro para el Retiro en Colombia: Patrones y determinantes. Series documentos de trabajo*, No. 72. Universidad del Rosario. Bogotá. 2009
- LE,T., GIBSON, J.Y STILLMAN, S. *Wealth and saving in New Zealand: evidence from the longitudinal survey of family, income and employment*, New Zealand Economic Papers, 46:2, 93-118. 2012.
- LOZANO M. del C, FUENTES F. La Percepción Emocional del Dinero como Determinante de un Comportamiento de Ahorro o Endeudamiento. Dialnet. Año 2007, Vol. 6, N°7.
- MASON, A. *Saving, economic growth and demographic change". Population and development Review*, Vol. 14, No. 1, pp 113-144. 1988.
- MELO, L; ZÁRATE, H; TÉLLEZ, J. *El ahorro de los hogares en Colombia.* Banco de la República. Borradores de Economía No. 428. 2006.
- MUÑETÓN G. *La pobreza en Medellín comprendiendo las cifras y escuchando los pobres.* Universidad de Antioquia. 2013.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua española.* Real Academia Española. Madrid, 1992.
- USAID. *Encuesta de mercado de crédito informal en Colombia.* USAID. Octubre 2007.

## INVESTIGACIÓN

## Claves

ADOPCIÓN, DERECHO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, DERECHOS DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS, DERECHO CONSTITUCIONAL, DERECHO FUNDAMENTAL, PRÁCTICAS ILEGALES DE ADOPCIÓN, DERECHO COMPARADO.

## Resumen

Los derechos de las niñas y de los niños están catalogados en los ordenamientos jurídicos de la mayoría de los países del mundo como derechos humanos fundamentales y prevalentes. Pero, adicionalmente, son sujetos de especial protección constitucional y las legislaciones consagran el principio de su interés superior para otorgar primacía al ejercicio de sus derechos respecto de los derechos de las demás personas, dado su grado de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, por requerir un más alto grado de cuidado y protección.

## Mots clés

ADOPTION, RESPECT DES DROITS, DROITS DES FILLES ET DES GARÇONS, DROIT CONSTITUTIONNEL, FONDAMENTALES, PRATIQUES D'ADOPTION ILLÉGALE, DROIT COMPARÉ.

## Résumé

Les droits des filles et des enfants sont inscrits dans les systèmes juridiques de la plupart des pays du monde en tant que droits humains fondamentaux. Mais en plus, ils font l'objet d'une protection constitutionnelle spéciale, ou la législation consacre le principe de l'intérêt supérieur d'exercer leurs droits à l'encontre des droits d'autrui, compte tenu de leur vulnérabilité et de faiblesse manifestée par exiger plus haut degré de protection et de soins.

# Derecho de las niñas y los niños a tener una familia y no ser separados de ella. Prácticas irregulares de adopción. Dos casos emblemáticos<sup>45</sup>

Recibido: 1º de abril de 2014; Aceptado: 30 de abril de 2014

**AUTORA:** ANA MARGARITA OLAYA RODRÍGUEZ<sup>46</sup>

Los derechos de las niñas y los niños se han venido situando tanto en el derecho internacional de derechos humanos como en las legislaciones internas como derechos humanos, fundamentales y prevalentes. Este carácter se armoniza con el *principio de su interés superior* que de igual forma goza de amplio reconocimiento en el orden jurídico universal y nacional. No obstante, dichas garantías parecen insuficientes para prevenir e intervenir oportunamente las vulneraciones de sus derechos en distintas situaciones y latitudes. Así se puede apreciar, en la presentación que se hace en este ensayo de dos casos emblemáticos que en el campo del Derecho Comparado se tramitan en la jurisdicción italiana (*Caso Serena*) y en el ámbito de la justicia nacional argentina, así como en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso María*). Ambos casos, están relacionados con prácticas irregulares de adopción de menores de edad y la tensión que se crea cuando se han establecido fuertes vínculos afectivos entre las “familias adoptivas” y las niñas y la discusión que se suscita respecto de los derechos de la “familia biológica” vs. lo co-sustancial: “los derechos de las niñas” asistidos por el *principio de su interés jurídico superior*.

45 Este artículo es resultado de la Investigación “Evaluación al Sistema Nacional de Bienestar Familiar - Fase II”, adelantada por el Instituto de Estudios del Ministerio Público y la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia. El equipo de investigación está conformado por: Eunice Sánchez Africano, Isabel Patricia Delgado, Ruby Sanz, Sandra Rojas Barrero y Ana Margarita Olaya Rodríguez.

46 Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas e Investigadora del Centro de Investigaciones y Dinámica Social –CIDS– de la Universidad Externado de Colombia. Docente de las Especializaciones de Derecho de Familia y de Derecho de Infancia y Adolescencia de la Facultad de Derecho de la misma Universidad y de las Universidades Libre, Santo Tomás y Nacional de Colombia. Especialista en Derecho de Familia y en Derecho de Infancia y Adolescencia. Magíster en Derecho Público y en Derecho. Candidata a Doctora en Derecho de la Universidad Externado de Colombia y Candidata a Doctora en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.

## Introducción

La reflexión induce a preguntar si las normas por sí solas logran que la sociedad interiorice el deber de protección y garantía de los derechos de las niñas y los niños o si en realidad es necesario encaminar todos los esfuerzos hacia la recuperación en la esfera cultural de valores y principios cuyo espacio más importante descansa en la conciencia moral de los individuos, en la familia como primer y principal escenario de socialización y en el respeto social por la infancia.

De otra parte, es urgente destinar todo tipo de esfuerzos para promover políticas públicas de apoyo y fortalecimiento a las familias, dado que a su interior se forjan los valores morales más importantes de todo individuo y de toda sociedad cuya finalidad sea la garantía de derechos y la convivencia y la paz con justicia social.

Quizás no se alcancen sociedades perfectas, pero sí sociedades organizadas y más respetuosas de los derechos de las niñas y de los niños que estén dispuestas a su vez a reconocer y cumplir las más elementales reglas de comportamiento, las obligaciones que antes que legales son morales y éticas para la familia y aquellas normas de convivencia social previstas en los ordenamientos jurídicos destinadas además a la garantía y protección de los derechos humanos fundamentales que son a su vez expresión de aquel pacto social implícito acordado por los asociados para su mejor funcionamiento y bienestar general.

Lo que sí queda en evidencia, cuando lo anterior no se cumple,

es la fragilidad y las falencias de los sistemas normativos mientras existan individuos y organizaciones al margen de la ley que son capaces de burlar sus mandatos como se puede apreciar en los dos casos que ilustran este ensayo. Como se mencionó inicialmente, el primero de ellos, se debatió en la jurisdicción italiana y el segundo, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, previas decisiones de la jurisdicción nacional argentina. En los dos casos, adicionalmente, resulta evidente las lagunas de las legislaciones, lo cual aprovechan aquellos que burlan la Ley, en perjuicio de los derechos de las niñas.

La estructura del ensayo se define en primer lugar, por el abordaje del Derecho Internacional de Derechos Humanos y los derechos de las niñas y los niños. En segundo lugar, se examina el valor normativo de la Constitución y los derechos de las niñas y los niños en el ordenamiento jurídico interno de los países (Italia y Argentina) donde ocurren los dos casos que se presentan. En tercer lugar, se trata el tema de los derechos de las niñas en los dos casos concretos mencionados, los cuales son casos emblemáticos por su complejidad, intervención y decisión.

Los casos se presentan desde la siguiente estructura esquemática: (i) los hechos; (ii) los argumentos, razones, fundamentos jurídicos y (iii) la decisión del caso. Por último, se aprecian unas breves reflexiones finales y las respectivas fuentes de consulta. Adicionalmente, a lo largo del ensayo se hacen menciones normativas y jurisprudenciales.

## I. El Derecho Internacional de Derechos Humanos y los Derechos de las Niñas y los Niños

Los derechos de las niñas y los niños son exigibles tanto en el marco de la justicia nacional como de la justicia internacional, de tal forma que “[L]a consolidación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, determina dos avances importantísimos tanto en el ámbito del derecho internacional público como en la comprensión de los propios sistemas internacionales de protección de los derechos humanos. El primero es el reconocimiento del individuo como sujeto del derecho internacional, es decir, la afirmación de los particulares como sujetos de derechos, así como la capacidad jurídica suficiente para reivindicar su protección en el escenario internacional. El segundo, consecuencia de lo anterior, es la configuración de dichos aparatos internacionales como verdaderas jurisdicciones al servicio de los particulares, más allá de la concepción clásica como instancias creadas por y para los Estados” (Acosta, 2008, p. 7).

En ese sentido, es “[j]ustamente gracias a esta nueva concepción que hoy podemos entender mejor el papel de garante que asumen los Tribunales Internacionales cuando se erigen como instituciones llamadas a lograr la protección de los derechos humanos a través de tutela del derecho de acceso a la justicia cuando tramitan una petición individual...” (Acosta, 2008, p. 2).

En consecuencia, “[L]a existencia de un sistema de derechos humanos constituye un poderoso argumento a favor de la legitimidad de un ordenamiento jurídico y, por tanto, de la obligación de obediencia...” (Acosta, 2008, p. 2).

En ese sentido, las Constituciones promueven la garantía y protección de los derechos humanos y estas se amplían con el bloque de constitucionalidad, cuya noción da cuenta de “[l]a existencia de normas constitucionales que no aparecen directamente en el texto constitucional” (Uprimny, 1991, p.100), pero que por expreso mandato superior tienen rango constitucional.

El bloque de constitucionalidad es entonces “un intento por sistematizar jurídicamente ese fenómeno, según el cual las normas materialmente constitucionales, -esto es, con fuerza constitucional–, son más numerosas que aquellas que son formalmente constitucionales –esto, es, aquellas que son expresamente mencionadas por el articulado constitucional–. Por ende, el bloque de constitucionalidad es compatible con la idea de constitución escrita y con la supremacía de la misma” (Uprimny, 1991, p.101).

También en esa dirección, los convenios y tratados internacionales que específicamente protegen los derechos de las niñas y los niños han sido incorporados a los ordenamientos jurídicos nacionales, casos concretos son los de Italia y Argentina, cuando el primero de estos países ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño el 5 de septiembre de 1991, aprobando, además, en el año 2002, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. En el segundo caso, el Congreso Nacional de la República Argentina aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño mediante la Ley 23.849 de 1990 y el

Protocolo citado fue aprobado por la Ley 25.763 de 2003.

Así las cosas, Italia y Argentina integraron a plenitud en sus ordenamientos jurídicos los dos instrumentos internacionales de derechos humanos citados como mecanismos de garantía y protección de los derechos de las niñas y los niños contra toda forma de prácticas ilegales y de adopción irregular, entre otras previsiones normativas para prevenir la vulneración de sus derechos.

## II. El valor normativo de la Constitución y los derechos de las niñas y los niños en el ordenamiento jurídico de Italia y de Argentina

El significado de la Constitución en la garantía de los derechos de los asociados es esencial, pero lo es aún más, en la protección especial y reforzada de los derechos de las niñas y los niños como sujetos de especial protección constitucional. La esencia de su valor normativo, su carácter de norma fundamental y superior, descansa sobre varios principios, “[p]or una parte, configura y ordena los poderes del Estado por ella constituidos; por otra parte, establece los límites del ejercicio del poder y el ámbito de libertades y derechos fundamentales, así como los objetivos positivos y las prestaciones que las autoridades deben cumplir en beneficio de la comunidad” (García de Enterría, 1985, p. 49).

De esa forma, “[E]n todos sus contenidos la Constitución se presenta como un sistema preceptivo que emana del pueblo como titular de la soberanía, en su función constituyente, preceptos

dirigidos tanto a los diversos órganos del poder por la propia Constitución establecidos, como a los ciudadanos” (García de Enterría, 1985, p. 49).

Esto quiere decir que de la Constitución emana una fuerza vinculante bilateral de la norma superior, en la medida en que vincula a sus disposiciones a todas las autoridades y a todos los ciudadanos y por lo tanto “[l]a Constitución jurídica transforma el poder desnudo en legítimo poder jurídico” (García de Enterría, 1985, p. 49), sin que con ello se quiera decir que la Constitución es una norma como cualquier otra norma.

De lo que se trata es de entender que la Constitución es “[l]a primera de las normas del ordenamiento entero, la norma fundamental, lex superior” (García de Enterría, 1985, p. 49), o sea y en el mismo sentido ya anotado, la Constitución tiene preeminencia jerárquica sobre todas las demás normas del ordenamiento jurídico, como resultado o “[p]roducto de los poderes constituidos por la Constitución misma, obra del superior constituyente” (García de Enterría, 1985, p. 49), de tal manera que las demás normas que integran el resto del ordenamiento jurídico solo son válidas, en la medida en que no contradicen no solo el sistema formal de producción de sus preceptos, que la propia Constitución prevé, sino fundamentalmente “[e]l cuadro de valores y delimitaciones del poder que en la Constitución se expresa” (García de Enterría, 1985, p. 50).

En cuanto a la fuerza vinculante de la Constitución, esta se destina tanto para los poderes públicos como para los sujetos privados, llamados a su cumplimiento, por cuanto

“[s]e obligan a aplicar la totalidad de sus preceptos sin posibilidad alguna de distinguir entre artículos de aplicación directa y otros meramente programáticos, que carecerían de valor normativo” (García de Enterría, 1985, p. 68). Esto no significa que todas las disposiciones de la Constitución “[t]ienen un mismo alcance y significación normativos, pero todos, rotundamente, enuncian efectivas normas jurídicas...” (García de Enterría, 1985, p. 68).

Además, en el marco de la Constitución, “[U]na vez completado el desarrollo normativo, la aplicación requiere una red de agentes que establecen un contacto directo con los ciudadanos para garantizarles el ejercicio de sus derechos y cuidar de que cumplan con sus obligaciones con los demás y con el Estado” (Artola, 2005, p. 204).

De allí, la Constitución y la Ley dan cuenta del funcionamiento armónico del sistema político y a su vez prevén la posibilidad de conflicto y la gama de soluciones constitucionales que corresponden a este (Artola, 2005, p. 215).

De otra parte, al suscitarse dichos conflictos en el ejercicio de los derechos, particularmente de los derechos fundamentales, y no lograrse soluciones bien sean consensuadas o administrativas se acude al aparato judicial, recurriendo puede ser al campo constitucional a través de acciones como las de amparo o la acción de tutela o incluso acudiendo a la esfera litigiosa ante jurisdicciones especializadas como las de familia o de infancia y adolescencia si se trata del trámite de tensiones relacionadas con el ejercicio de derechos y obligaciones de la familia o en especial de los derechos de las niñas y los niños.

Lo anterior, en la medida en que se presume que la “[o]rganización del aparato judicial persigue la optimización de los recursos de forma que los ciudadanos puedan obtener justicia con los menores esfuerzos” (Artola, 2005, p. 222) y no verse expuestos a “[r]enunciar a la reclamación de sus derechos por falta de medios” (Artola, 2005, p. 222).

Cuando se suscitan conflictos, no alcanzar dichos fines estatales es reflejo de cómo la administración de justicia puede llegar a no responder a dos de sus más caros cometidos en su deber de satisfacer las necesidades del orden social, de un lado, “[d]ecidir cuál de las partes tiene el mejor derecho cuando sus pretensiones no coinciden” (Artola, 2005, p. 230) y de otro lado, “[c]astigar las acciones que violan los derechos de los demás” (Artola, 2005, p. 230).

En suma, la Constitución irradia todo el ordenamiento jurídico y de conformidad con sus mandatos “[t]oda violación seria de un derecho debe ser reprochada, cualquiera que sea la fuente en la que se origine” (Gargarella, 1996, p. 281).

En cuanto a los dos casos concretos que se presentan más adelante y a los que se ha hecho mención, las normas superiores se ocupan de la garantía de los derechos de la familia y de los derechos de las niñas y los niños tal como se aprecia en las Constituciones italiana y argentina. En la primera de ellas se establece que “[L]a República estimulará a través de medidas económicas y otras providencias la constitución de la familia y el cumplimiento de las tareas inherentes a ella, dedicando atención especial a las familias numerosas. Protegerá la maternidad, la infancia y la

juventud, favoreciendo a las instituciones necesarias para esta finalidad” (artículos 29 y 31). Adicionalmente, consagra los derechos y los deberes de los padres y la plena protección jurídica de los hijos nacidos por fuera del matrimonio (artículo 30); protege el derecho al trabajo para asegurar al trabajador y a su familia una existencia libre y digna (artículo 36) y protege a la mujer trabajadora con condiciones laborales que le permitan el cumplimiento de su misión familiar esencial para asegurar a la madre y al niño una protección especial y adecuada (artículo 37).

Por otro lado, la Constitución argentina establece como función del Congreso de la Nación aprobar los tratados internacionales. Así, entre otros tratados la Convención sobre los Derechos del Niño, en las condiciones de su vigencia, tiene jerarquía constitucional (artículo 75 numeral 22). De igual forma, corresponde al Congreso legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Carta y en los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular cuando se trata de los derechos de las niñas, los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad (artículo 75 numeral 23).

En cuanto a la familia, la Constitución argentina la protege integralmente y para ello consagra la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna (artículo 14). Adicionalmente, reconoce la importancia de la participación de la familia y la sociedad, en la promoción de los valores democráticos y

la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna (artículo 75, numeral 19).

Cabe precisar entonces, que el derecho en general y tanto el derecho de familia como el derecho de infancia y adolescencia en concreto cumplen una serie de “[f]unciones sociales” (Ferrari, 1989, p. 221), destinadas a la garantía de los derechos de los asociados y en especial de los más frágiles y vulnerables como son las niñas y los niños.

Se sabe bien, que a diario se toman decisiones sobre su vida y sus derechos, razón por la cual esas funciones deben “[g]irar en torno a un concepto clave, el de **justicia**, cuya realización parece ser, según muchas opiniones, la finalidad última y esencial del derecho en la sociedad” (Ferrari, 1989, p. 222), así, “[p]ara unos la justicia coincide con la libertad y la igualdad, para otros es ésta o aquella”.

Pero es en la idea común del Derecho que “[L]a justicia consiste al menos, en la aplicación imparcial de una regla a todos los que caen bajo su ámbito” (Ferrari, 1989, p. 222). Allí, se espera la observancia con rigurosidad de la igualdad como principio fundante del respeto a la dignidad humana. Esto es, como lo mínimo exigible para contener el amplio margen de discrecionalidad –que en no pocas ocasiones se transforma en arbitrariedad– del lado tanto de las autoridades como de los particulares, sobre todo cuando se discuten derechos de los más débiles como las niñas y los niños.

En función de los análisis precedentes, a continuación se presentan los dos casos denominados

como emblemáticos<sup>47</sup>, el primero que es el caso *Serena* que se trata en la jurisdicción de menores de Italia y el segundo el caso *Maria* que se decide en la jurisdicción de infancia y adolescencia y en la jurisdicción civil de la República Argentina y que llega a consideración para decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### III. Los derechos de las niñas en dos casos emblemáticos

#### 3.1 ITALIA. Caso *Serena*

En el caso *Serena* que proviene de Italia, de forma muy ilustrativa se muestra cómo en la intención de “[e]sclarecer la fuerza condicionante de las valoraciones que preceden y orientan la búsqueda de la regla” (Zagrebelsky, 1995, p. 140), es necesario valorar la situación concreta en tanto este se define como “[u]n caso crítico que ha dividido a la opinión pública– desde el hombre de la calle hasta el Presidente de la República– en dos ‘partidos’ netamente identificados por opuestas tomas de posición de sentido y de valor” (Zagrebelsky, 1995, p. 140).

##### 3.1.1 Los Hechos

Siendo de muy corta edad se debate –como caso de amplia connotación nacional– la situación de *Serena* una niña que provenía de un país lejano y que fue llevada ilegalmente a Italia por un matrimonio que la hacía pasar y la tenía como hija suya sin serlo, de forma tal que “[La situación de hecho era ilegal, pero ya se había prolongado durante más

de un año mediante las estratagemas usadas por los cónyuges (primero una falsa declaración de paternidad natural del hombre y luego la solicitud de adopción o de acogimiento) con la evidente intención de consolidarla y hacer cada vez más difícil la separación de la niña” (Zagrebelsky, 1995, p.140).

#### 3.1.2 Argumentos, razones y fundamentos jurídicos

El análisis del caso plantea dos cuestiones fundamentales, que son de frecuente ocurrencia en situaciones similares, afirmándose que, “[E]ra indiscutible –de un lado– la ilegalidad de la situación, pero también era indiscutible –de otro lado– que se había constituido un **lazo afectivo** entre la niña y su nueva familia. ¿Qué se podía hacer? ¿Dejar a la niña donde estaba, buscando la forma de sanar la ilegalidad, o acabar con esta, alejando a la niña de la familia e iniciando los procedimientos para que fuese adoptada por otros cónyuges? Desde luego era un importante y angustioso dilema. ¿Se puede hacer sufrir a una sola persona, a un solo niño, es decir, al ser menos culpable, en atención a una razón de orden general? Más aún, ¿se puede fundar el bien de muchos o de todos sobre la infelicidad de un solo inocente?”. (Zagrebelsky, 1995, p. 140) (Énfasis fuera del texto).

Pues bien, no hay una respuesta única en un “caso difícil”, como el planteado, porque podría acudirse a aquella aseveración según la cual “[S]i usted me dice que siempre existe una respuesta correcta a un problema jurídico, yo le contestaré armado de todos estos casos en los que mi experiencia fue que la ley es indeterminada, o que fui yo el que le di su forma determinada como resultado de una libre opción, ética o política. Ciento es que,

<sup>47</sup> Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Emblemático: Significativo o representativo. En: <http://www.rae.es/recursos/>. Fecha de consulta: 20 de mayo de 2013.

cuando aplicamos normas sin reflexionar demasiado sobre ello, solemos percibir inconscientemente una especie de objetividad social: sabemos que va a ocurrir simplemente porque aplicamos mentalmente la norma tal y como la aplicarían los demás y acto seguido ellos aplican la norma llegando al resultado que todos esperábamos..." (Kennedy, 2000, p. 25). Con ello se confirma que solo con el texto de la ley no basta sobre todo cuando se trata de "casos difíciles".

De otra parte, y esto en el campo de los conflictos en los que corresponde decidir y solucionar casos complejos, "[L]a tesis de los derechos prevé que los jueces decidan los casos difíciles *confirmando o negando derechos concretos*" (Dworkin, 2002, p.171), pero, además, "[e]n los casos difíciles, la argumentación jurídica gira en torno de conceptos controvertidos..." (Dworkin, 2002, p.176). Así que resolver casos de esta naturaleza significa, de paso, que las autoridades deben tomar los derechos en serio, esto es, siguiendo a Dworkin que "[S]i el Gobierno no se toma los derechos en serio, entonces tampoco se está tomando con seriedad el derecho" (Dworkin, 2002, p. 303). Cuando se actúa en esa dirección, se entiende la complejidad de la intervención estatal y los límites que la propia Constitución, la Ley y principios específicos como el interés superior del niño, imponen a la discrecionalidad de la actuación administrativa o judicial.

Así, en el marco de la complejidad del caso Serena y ante los interrogantes planteados "[L]a legislación dejaba márgenes de maniobra al intérprete. Quien hubiese actuado ilegalmente para introducir a un menor extraño en el núcleo familiar perdía

por eso mismo el derecho de solicitar la adopción. Sin embargo, como posibilidad residual y con efectos más limitados, estaba prevista 'la adopción en casos especiales', un supuesto que permitía superar las limitaciones de la adopción ordinaria cuando el menor, por diversos motivos, se encontrase en condiciones objetivas que impidieran de hecho dicha adopción ordinaria. Esta posibilidad (prevista por razones de edad, de minusvalía, etc., de los menores) había sido objeto de aplicaciones extensivas. Las exigencias de los casos concretos habían empujado en esta dirección. Soportando las críticas de quienes temían de que ello constituyese un estímulo al tráfico de menores, se había admitido excepcionalmente la posibilidad de adopción para los adultos que hubiesen violado la ley cuando ya se hubieran producido tan profundos lazos afectivos con el niño que su interrupción fuese para él causa de grave perturbación. **En este caso, se consideraba más importante la protección de los menores que la ilegalidad del comportamiento de los mayores**" (Zagrebelsky, 1995, p.140) (**Énfasis fuera del texto**).

Pero además, en este punto cabe comentar respecto de este caso que privilegiar los derechos de la niña, sobre la conducta ilícita de los adultos, dado el grado de vinculación afectiva establecida entre ella y quienes estaban a cargo de su cuidado personal, significaba ni más ni menos, aplicar de forma concreta y directa el principio del interés superior del niño.

No obstante, induce a la reflexión ver cómo "[L]os jueces de menores han rechazado esta interpretación más amplia, y lo han hecho poniendo lealmente al descubierto (es de-

cir, sin esconderse tras la pantalla que proporciona un mero discurso técnico sobre la ley) los motivos de fondo sobre los que se basaban sus decisiones, los motivos que habían orientado su interpretación" (Zagrebelsky, 1995, p.141).

Pero, tal como se sostuvo, el caso se podía apreciar desde las "dos caras" de la misma moneda, lo cual quedó expresado al señalar que "[S]implificando un poco las cosas, puede decirse que en el caso, cabían dos significados sociales distintos. Había un intento de 'hecho consumado' por parte de los adultos, que tal vez tuviera su origen en un acto de comercio cuyo objeto fue la niña. En este caso, el 'sentido' de la historia venía determinado por el comportamiento de los adultos. Pero también se podía (y se debía) contemplar la otra cara del asunto, es decir, la integración ya realizada, aunque ilegal, de una niña en una familia. Aquí, el sentido de la historia venía dado por la situación de la menor" (Zagrebelsky, 1995, p.141).

Por otro lado, dada la connotación del caso desde la lectura y visión del análisis y el interés que despierita su debate "[N]aturalmente, los dos 'partidos' que se habían formado estaban dispuestos a reconocer la existencia de los dos significados. Pero la necesidad de hacer prevalecer uno u otro hacia irreconciliables ambas posiciones. Quienes subrayaban la mala acción de los adultos tenían que considerar secundaria, y por tanto sacrificable, la posición de la niña; quienes se preocupaban por la situación de la niña tenían que considerar secundaria, y por tanto perdonable, la mala acción de los adultos. Fuese cual fuese la solución elegida, se tendría que sacrificar un 'sentido' de la historia del otro" (Zagrebelsky, 1995, p.141).

Pues bien, importantes valores estaban en juego y la solución del caso no resultaba nada pacífica, dada su complejidad, las respuestas que pudiesen plantearse resultaban contrarias y opuestas, porque de una parte, es deber del Estado desincentivar el comercio de niñas y niños e impedir que los adultos obtuviesen ventaja de ello, por lo que era necesario encontrar en el ordenamiento jurídico la regla que impidiese a los adultos lograr su objetivo de hacerse a la tenencia ilegal de la niña “[y] tal regla no podía ser otra que la que imponía la separación de la niña”.

De otra parte, “[L]o que particularmente preocupaba e inquietaba era el hecho de que, de ese modo, un ser humano, además completamente inocente, viniese usado como medio, aunque fuese con el fin de tutelar a otros seres humanos, víctimas potenciales del mismo tipo de comercio” (Zagrebelsky, 1995, p.141).

Si bien, esta última tesis es razonable el valor en conflicto era “[l]a tranquilidad espiritual de la niña, es decir, evitarle el trauma de separarse de la familia que de hecho se había constituido en torno a ella”. Para defender este valor debía buscarse en el ordenamiento jurídico la regla, “[q]ue de un modo u otro, permitiera a la niña quedarse a donde estaba. Lo que aquí, en cambio, producía inquietud era que una eventual decisión en ese sentido pudiese constituir un estímulo para la importación ilegal e incontrolada de menores en Italia. La protección de la pequeña, como fin, habría podido derivar en un peligro futuro para muchos otros pequeños como ella” (Zagrebelsky, 1995, p.141).

### 3.1.3 Decisión del Caso

Pero, ¿qué camino siguieron los jueces en este caso? La respuesta se dio afirmando que “[s]u deber consiste en decidir teniendo en cuenta no sólo a Serena, sino a los muchos niños a quienes esta ley está destinada a proteger”. Así que la decisión recaió sobre “[e]l comportamiento irresponsable de los adultos”, y la niña de tres (3) años fue separada de su familia para que fuese adoptada regularmente por otra pareja. No cabe duda, que si bien la decisión es formalmente “correcta” con ella desde el punto de vista de realización material de los derechos de la niña, se sacrificó su interés superior en términos de la calidad y cantidad de la relación vincular de afecto que se había construido y fortalecido entre ella y la familia que se había encargado ‘irregularmente’ de su cuidado personal<sup>48</sup> y habría que

48 En Colombia, guardada las proporciones y especificidades del caso Susanita, una niña acogida por una familia que no era la suya, fue protegida en su interés jurídico superior por la Corte Constitucional en la Sentencia T-292 de 2004, expediendo en dicha decisión la más importante doctrina en Colombia sobre los hogares de crianza y la adopción, lo cual daría lugar posteriormente a la expedición de una norma nueva en la Ley 1098 de 2006 o Código de la Infancia y Adolescencia denominada: “solidaridad familiar” cuyo texto literal indica: “ARTÍCULO 67. SOLIDARIDAD FAMILIAR. El Estado reconocerá el cumplimiento del deber de solidaridad que ejerce la familia diferente a la de origen, que asume la protección de manera permanente de un niño, niña o adolescente y le ofrece condiciones adecuadas para el desarrollo armónico e integral de sus derechos. En tal caso no se modifica el parentesco. PARÁGRAFO. Si alguna persona o pareja quiere adoptar al niño que está al cuidado de la familia distinta a la de origen y cumple con las condiciones de adoptabilidad, que exige el Código, podrá hacerlo, a menos de que la familia que tiene el cuidado del niño, niña o adolescente, decida adoptarlo”. Por su parte las Altas Cortes como la Suprema de Justicia en su Sala de Casación Civil y el Con-

valorar y sancionar ejemplar toda conducta irregular o ilegal y sus responsables, sin sacrificar el bienestar y la estabilidad emocional y familiar de la niña.

Entran en escena entonces, dos cuestiones, la primera de ellas, la exigencia de requisitos de idoneidad de las familias para considerar la solicitud de adopción de la niña, incluida la familia con la que ha permanecido. Tesis que para quienes no están de acuerdo continúa siendo controversial. La segunda, el derecho humano fundamental de la niña a ser oída por las autoridades que resuelven su situación, y forma parte de este derecho el que su opinión sea escuchada y tenida en cuenta<sup>49</sup>, por corta que sea su edad, y para lo cual se requiere de la intervención y apoyo de otras disciplinas como la Psicología y el Trabajo Social, lo cual reafirma el carácter interdisciplinario del derecho de familia y del derecho de infancia y adolescencia.

sejo de Estado en acciones de reparación directa han reconocido los derechos patrimoniales y personales de los hijos y de la familia de crianza.

49 Este derecho está consagrado en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño. El tenor literal de la norma señala: “1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. 2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional”.

### 3.2 ARGENTINA. Caso Fornerón e Hija vs. Argentina. Caso María.

Este caso inició su trámite desde el 14 de octubre de 2004. El 26 de octubre de 2006, la Comisión Interamericana aprobó el Informe de Admisibilidad No.117/061, y el 13 de julio de 2010, hizo lo propio con el Informe de Fondo No. 83/10. El 27 de abril de 2012, la Corte Interamericana de Derechos Humanos falló el caso.

El caso María inicialmente se resuelve en la jurisdicción Argentina, pero ante la insatisfacción del progenitor de la niña respecto de las decisiones jurisdiccionales internas acude a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>50</sup> instancia que reconoce y declara la admisibilidad de su petición, presenta el respectivo Informe y somete el caso a la decisión de la Corte<sup>51</sup>. Se trata de un caso de adopción “fraudulenta”, respecto del cual el progenitor de la niña invierte todos sus esfuerzos para buscar la verdad real de los hechos y obtener justicia material, es decir, más allá del pronunciamiento formal de los jueces competentes.

#### 3.2.1 Los Hechos

El caso se relaciona con la violación del derecho a la protección a la familia del señor Fornerón y de su hija biológica María<sup>52</sup>. La niña fue entregada por su madre en guarda preadoptiva a un matrimonio

sin el consentimiento de su padre biológico, quien tampoco ha tenido oportunidad de relacionarse, comunicarse y compartir con ella. Pero además, el Estado argentino no ordenó ni implementó un régimen de visitas a pesar de las continuas solicitudes realizadas por el señor Fornerón a lo largo de más de diez (10) años.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideró que transcurrir tan largo tiempo en la situación descrita influyó de forma determinante en la definición de la situación jurídica de la niña y de su padre, en tanto las autoridades judiciales establecieron la adopción simple de la niña a favor del matrimonio encargado de su guarda y cuidado personal el 23 de diciembre de 2005, con fundamento en la **relación y vínculos de afecto** establecidos entre la niña y sus padres de crianza o cuidadores, lo cual, se fue consolidando con el paso del tiempo. Los procedimientos con importantes demoras en su trámite facilitaron de igual forma que se desconocieran los derechos del padre biológico (Énfasis fuera del texto).

#### 3.2.2 Argumentos, razones y fundamentos jurídicos

Los representantes de quienes se acreditaron como presuntas víctimas en el proceso indicaron que en “[A]rgentina hay tráfico de niños y niñas, que es sistemático a lo largo y ancho del país, y que el Estado conoce estas situaciones”. De igual forma, señalaron que el “[t]ráfico de niñas y niños constituye una práctica habitual argentina” y que “[e]n el caso concreto, se aprecia claramente que el tráfico de niños ha provocado

que [María y su padre] han visto vulnerados diferentes derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales, lo cual demuestra el incumplimiento de los deberes del Estado” (CIDH, Caso Fornerón vs. Argentina, numeral 18, p. 8). Agregaron, que los hechos del caso “[c]onfirman la connivencia de los operadores judiciales con una red de tráfico de niños y niñas que operaba en la ciudad de Rosario del Tala y los apropiadores de [María]”.

El Estado por su parte, consideró improcedente cualquier manifestación conducente a identificar los hechos del caso como situaciones relacionadas con el tráfico o la “venta” de niños. Argentina negó lo indicado por las representantes de las víctimas sobre una supuesta “[s]ituación general [...] tolerada desde el aparato del Estado” o la existencia de “[u]na práctica masiva y sistemática de tráfico de niños y niñas [...], ni que el caso sea en modo alguno asimilable a la apropiación ilegal y sustitución de identidad de niños ocurrida en el marco del plan criminal de la última dictadura militar en Argentina” (CIDH, Caso Fornerón vs. Argentina, numeral 18, p. 8).

También se afirmó que “[E]n su determinación de hechos en el Informe de Fondo, la Comisión no indicó la existencia de una práctica habitual o sistemática de venta o ‘tráfico de niños y niñas’ en Argentina, hechos que sólo fueron planteados por las representantes” (CIDH, Caso Fornerón vs. Argentina, numeral 19, p. 8) y que en cuanto práctica ilegal general y sistemática también fue desestimada por la Corte toda vez que no formaba parte del marco fáctico del caso que estaba bajo su consideración.

50 Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 48 y ss.

51 Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 61.

52 Nombre de la niña cambiado para proteger su identidad y su derecho a la intimidad personal y familiar.

La Corte al analizar el caso realiza importantes consideraciones y se detiene en el **concepto de familia** para recordar que dicho “[T]ribunal ha dicho anteriormente que en la Convención Americana no se encuentra determinado un concepto cerrado de familia, ni mucho menos se protege sólo un modelo de la misma” (CIDH, Opinión Consultiva OC-17 de 2002, párrafo 69). (Énfasis por fuera del texto).

Es más, la Corte ha establecido que el término “familiares” debe entenderse en sentido amplio, abarcando a todas las personas vinculadas por un parentesco cercano (CIDH, Opinión Consultiva OC-17 de 2002, párrafo 70). Pero además, que “[n]o hay nada que indique que las familias monoparentales no puedan brindar cuidado, sustento y cariño a los niños. La realidad demuestra cotidianamente que no en toda familia existe una figura materna o una paterna, sin que ello obste a que ésta pueda brindar el bienestar necesario para el desarrollo de niños y niñas”. (CIDH, Caso Fornerón vs. Argentina, numeral 18, p. 31).

También, la Corte hizo énfasis en que con anterioridad había [e]stablecido que una determinación a partir de presunciones y estereotipos sobre la capacidad e idoneidad parental de poder garantizar y promover el bienestar y desarrollo del niño no es adecuada para asegurar el interés superior del niño. Adicionalmente, el Tribunal considera que el **interés superior del niño** no puede ser utilizado para negar el derecho de su progenitor por su estado civil, en beneficio de aquellos que cuentan con un estado civil que se ajusta a un determinado concepto de familia” (CIDH, Caso Fornerón vs. Argentina, numeral 99, p. 31) (Énfasis por fuera del texto).

De tal suerte, “[L]as decisiones judiciales analizadas no velaron efectivamente por el interés superior de la niña y por los derechos del padre y se basaron en aseveraciones que revelan una idea predeterminada sobre las circunstancias en las que se produjo su paternidad, y sobre que un progenitor solo no puede hacerse cargo de un hijo” (CIDH, Caso Fornerón vs. Argentina, numeral 100, p. 31).

Respecto de la aplicación del artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>53</sup> cuyo contenido se relaciona con la **protección de la familia** como elemento natural y fundamental de la sociedad que debe ser protegida por la sociedad y por el Estado, la Corte consideró que “[L]os niños tienen el derecho a vivir con su familia biológica; el derecho de un padre o una madre a vivir junto a su hijo o su hija es un elemento fundamental de la vida familiar, y las medidas internas que lo impiden constituyen una injerencia en el derecho protegido por el

artículo 17 de la Convención” (CIDH, Caso Fornerón vs. Argentina, numeral 112, p. 35).

La determinación de separar a un niño de su familia debe hacerse de acuerdo a la ley, lo cual no fue cumplido en el caso, ya que el señor Fornerón manifestó su oposición a la guarda, y no consta que haya una declaración de incapacidad que hubiese obviado este requerimiento o el cumplimiento de los demás requisitos del artículo 317 del Código Civil Argentino<sup>54</sup>. En consecuencia, la determinación del Estado de otorgar una guarda judicial, y posteriormente una adopción, en oposición a la voluntad del padre biológico y sin constatar los demás requisitos legales, constituyó “[u]na restricción ilegítima del derecho de familia” del señor Fornerón y de su hija (CIDH, Caso Fornerón vs. Argentina, numeral 112, p. 33).

53 La Convención Americana sobre Derechos Humanos señala “Artículo 17. Protección a la Familia. 1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado. 2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que estas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención. 3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes. 4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos. 5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo”.

En cuanto a las medidas que debían tomar las autoridades competentes en el orden nacional en este caso, la Corte señaló que “[e]l Estado no ha tomado las medidas necesarias para implementar un régimen de visitas oportuno, por lo que la niña ha sido privada de su derecho a acceder a diversos aspectos de su identidad, de contar con información importante para su desarrollo y de establecer vínculos con su familia biológica. Las relaciones familiares y los aspectos biológicos de la historia de una persona, particularmente de un niño o una niña, constituyen parte fundamental de su identidad, por lo que, toda acción u omisión del Estado que tenga efectos sobre tales componentes, puede de constituir una violación del derecho a la identidad. En este sentido, la conducta de las autoridades internas que otorgaron la guarda y la adopción comprometió la responsabilidad internacional del Estado por la violación de los derechos a la familia y a la identidad” (CIDH, Caso Fornerón vs. Argentina, numeral 113, p. 35).

Concluyó la Corte que la decisión del Estado de separar a María de su padre biológico, sin dar acceso a un régimen de convivencia, violó el derecho de familia de la niña y del señor Fornerón, contenido en el artículo 17 de la Convención, en relación con los derechos establecidos en los artículos 19 y 1.1 del mismo instrumento<sup>55</sup> (CIDH, Caso Forne-

rón vs. Argentina, numeral 113, p. 34). Cabe recordar que el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, consagra las garantías de protección de los derechos del niño.

La Corte como en oportunidades anteriores, esto es, cuando expidió la Opinión Consultiva OC-17 de 2002, sobre la Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, de nuevo reivindicó que “[T]anto la Convención Americana como la Convención sobre los Derechos del Niño forman parte de un muy comprensivo corpus juris internacional de protección de los niños que debe servir a esta Corte para fijar el contenido y los alcances de la disposición general definida en el artículo 19 de la Convención Americana” (CIDH, Caso Fornerón vs. Argentina, numeral 137, p. 40).

Recordó además que de las disposiciones del artículo 19 de la Convención Americana y del artículo 35 de la Convención sobre los Derechos del Niño se desprende para los Estados Parte la “[O]bligación de adoptar todas las medidas de carácter nacional necesarias para impedir la “venta” de niños cualquiera sea su fin o forma. El texto resulta claro en afirmar que el deber del Estado consiste en adoptar todas las medidas idóneas para alcanzar el fin de impedir toda venta de niños; es decir, no puede optar entre distintas medidas, sino que debe impedir la ‘venta’ de todas las maneras posibles, sin excepciones o limitaciones, lo cual incluye, entre otras medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter, la obligación

55 La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece: “Artículo 19. Derechos del Niño. Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado” y además preceptúa “Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos. 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción,

sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

de prohibir penalmente la ‘venta’ de niños y niñas, cualquiera sea su forma o fin”. (CIDH, Caso Fornerón vs. Argentina, numeral 139, p. 41).

En similar sentido, “[L]a Corte considera que la **sanción penal**<sup>56</sup> es una de las vías idóneas para prote-

56 En Colombia, la Ley 599 de 2000 o Código Penal da cuenta de la consagración de un tipo penal que se encuentra en el Título VI Delitos contra la Familia, Capítulo III, de la adopción irregular cuyo texto señala: **ARTÍCULO 232. ADOPCIÓN IRREGULAR.** Al que promueva o realice la adopción del menor sin cumplir los requisitos legales correspondientes, o sin la respectiva licencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para adelantar programas de adopción, o utilizando prácticas irregulares lesivas para el menor, incurrá en prisión de diecisés (16) a noventa (90) meses.

La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando:

1. La conducta se realice con ánimo de lucro”. También el legislador en el año 2011 adicionó un nuevo tipo penal a la Ley 599 de 2000, así:

**ARTÍCULO 188C. TRÁFICO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.** Artículo adicionado por el artículo 6 de la Ley 1453 de 2011. El que intervenga en cualquier acto o transacción en virtud de la cual un niño, niña o adolescente sea vendido, entregado o traficado por precio en efectivo o cualquier otra retribución a una persona o grupo de personas, incurrá en prisión de treinta (30) a sesenta (60) años y una multa de mil (1.000) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. El consentimiento dado por la víctima o sus padres, o representantes o cuidadores no constituirá causal de exoneración ni será una circunstancia de atenuación punitiva de la responsabilidad penal. La pena descrita en el primer inciso se aumentará de una tercera parte a la mitad, cuando:

1. Cuando la víctima resulte afectada física o síquicamente, o con inmadurez mental, o trastorno mental, en forma temporal o permanente.

2. El responsable sea parente hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil del niño, niña o adolescente.

3. El autor o participé sea un funcionario que preste servicios de salud o profesionales de la salud, servicio doméstico y guarderías.

4. El autor o participé sea una persona que tenga como función la protección y atención integral del niño, la niña o adolescente.

2. El copartícipe se aproveche de su investidura oficial o de su profesión para realizarla, caso en el cual se le impondrá, además, como pena, la pérdida del empleo o cargo público”.

ger determinados bienes jurídicos. La entrega de un niño o niña a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución afecta claramente bienes jurídicos fundamentales tales como su libertad, su integridad personal y su dignidad, resultando uno de los ataques más graves contra un niño o niña, respecto de los cuales los adultos aprovechan su condición de vulnerabilidad. La Relatora Especial sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, ha señalado que la venta de niños y niñas debe 'condenarse', cualquiera que fuera su motivación o finalidad, pues reduce al niño a la condición de mercancía y concede a los padres o a cualquier 'vendedor' la facultad de disponer de él como si fuera un bien mueble" (CIDH, Caso Fornerón vs. Argentina, numeral 140, p. 41) (Énfasis fuera del texto).

Al entrar a resolver el caso concreto la Corte señaló "[T]al como se ha indicado por los Tribunales Internos al momento de los hechos del presente caso, el Estado no impedía penalmente la entrega de un niño o niña a cambio de dinero. La "venta" de un niño o niña no estaba impedida o prohibida penalmente sino que se sancionaban otros supuestos de hecho, como por ejemplo, el ocultamiento o supresión de la filiación. Dicha prohibición no satisface lo establecido por el artículo 35 de la Convención sobre los Derechos del Niño de adoptar todas las medidas necesarias para impedir la "venta" de niños cualquiera sea su forma o fin. La obligación de adoptar todas las medidas para impedir toda 'venta', incluyendo su prohibición penal, está vigente desde el momento en que Argentina ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990" (CIDH, Caso Fornerón vs. Argentina, numeral 141, pp. 41 y 42).

De igual forma subrayó que la obligación "[d]e prohibir penalmente toda venta de niños y niñas ha sido firmada por el Estado al ratificar, el 25 de septiembre de 2003, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía. En esa ocasión, Argentina realizó, entre otras, una declaración interpretativa indicando su preferencia por una definición más amplia de venta que aquella prevista en el Artículo 2 del Protocolo, señalando además que "la venta de niños debe ser penalizada en todos los casos y no solo en aquellos enumerados en el artículo 3 párrafo 1.a del Protocolo mencionado", (CIDH, Caso Fornerón vs. Argentina, numeral 142, p. 42). Además, destacó la Corte, cómo varios países de la Región han tipificado penalmente la venta de niños, niñas y adolescentes.<sup>57</sup>

En suma, señaló que el Estado argentino "[N]o investigó la alegada "venta" de María al matrimonio B-Z, dado que, como ha sido expresado entre otras autoridades por el Juez de Instrucción y por la Cámara de Apelaciones que intervinieron en la causa iniciada, tal hecho no configura una infracción penal. Ello a pesar de que para entonces existía la obligación del Estado de adoptar

57 En Colombia la Ley 1098 de 2006 establece: "**ARTÍCULO 20. DERECHOS DE PROTECCIÓN.** Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra: 5. El secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre" y prevé el "**ARTÍCULO 41. OBLIGACIONES DEL ESTADO.** El Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá: 6. Investigar y sancionar severamente los delitos en los cuales los niños, las niñas y las adolescentes son víctimas, y garantizar la reparación del daño y el restablecimiento de sus derechos vulnerados".

todas las medidas, entre otras penales, para impedir la venta de niños y niñas, cualquiera sea su forma o fin. Con base a lo anterior, la Corte concluye que el Estado incumplió su obligación de adoptar las disposiciones de derecho interno establecidas en el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con los artículos 19, 8.1, 25.1 y 1.1 del mismo instrumento<sup>58</sup> en perjuicio de la niña María y del señor Fornerón" (CIDH, Caso Fornerón vs. Argentina, numeral 144, p. 43).

### 3.2.2 Decisión del Caso

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso María tomó una serie de medidas de reparación integral relacionadas con la restitución, satisfacción y garantías de no repetición y dentro de ellas se destacan las siguientes:

#### A. Medidas de Restitución

Las medidas de restitución decreta-das por parte del órgano interame-ricano de justicia fueron:

- (i) Restitución del vínculo entre el señor Fornerón y su hija María.

58 La Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé: "**Artículo 8. Garantías Judiciales.** I. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter" y "**Artículo 25. Protección Judicial.** I. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales".

- (ii) Nombramiento de una o más personas expertas que asistan este encuentro.
- (iii) Apoyo terapéutico de forma permanente para padre e hija.
- (iv) Provisión de recursos materiales y condiciones que determinen los expertos para llevar adelante el proceso de vinculación.
- (v) Adopción de medidas adicionales de orden judicial, legales y administrativas para que se lleve a cabo el proceso de vinculación con las debidas garantías.
- (vi) Consideración de la voluntad y opinión de María.
- (vii) Apoyo al proceso de construcción de vínculos familiares entre padre e hija y
- (viii) Presentación de informes periódicos (trimestrales) del Estado argentino, respecto del cumplimiento de la Sentencia de la Corte.

## B. Garantías de No Repetición

Se ordenaron las siguientes garantías de no repetición, así:

- (i) Investigación y eventual sanción de funcionarios.
- (ii) Adecuación del ordenamiento jurídico interno.
- (iii) Capacitación de funcionarios públicos.
- (iv) Publicación de la Sentencia de la Corte.

## C. Otras Medidas Solicitadas

Otras de las medidas solicitadas tienen que ver con:

- (i) Educación sobre el interés superior del niño y derecho a la identidad.
  - (ii) Registro Único de Aspirantes a Guardas con fines de Adopción, medida que está siendo implementada en la República Argentina.
  - (iii) Creación de un Banco Genético de ADN de todos los niños al momento de nacer para garantizar científicamente su identidad, pretensión que fue desestimada por la Corte por ser extemporánea.
- Finalmente, se tasaron las indemnizaciones compensatorias por concepto de:
- (i) Daño inmaterial.
  - (ii) Daño material y lo que corresponde a costas y gastos del proceso, entre otras cuestiones de carácter pecuniario.

Así las cosas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos como máximo Tribunal de justicia regional condenó al Estado argentino por la violación de los derechos y garantías judiciales y la protección judicial en perjuicio del señor Fornerón y su hija María, pero además señaló la responsabilidad estatal por la violación del derecho a la protección de la familia en perjuicio de los derechos de la niña en cuanto la preservación de la unidad familiar y por ende en menoscabo de la relación

de afecto entre padre e hija y resaltó que el Estado argentino incumplió con su obligación de adoptar las disposiciones de derecho interno a favor de María y de su padre de conformidad con las consideraciones que desarrolló en su fallo.

## Breves reflexiones finales

Los dos casos presentados y que están directamente relacionados con tensiones en el ejercicio del derecho humano fundamental de las niñas a tener una familia y no ser separadas de ella dejan ver situaciones complejas de profundo contenido humano y de difícil discusión legal. Puede entonces decirse, que al presentarse casos con este grado de complejidad, bien sea los funcionarios administrativos o los jueces, según corresponda, deben amparar sus decisiones en los principios constitucionales, convencionales, de la legislación interna de cada país y la jurisprudencia como fuentes del Derecho de Infancia y Adolescencia aplicables a la solución de los problemas jurídicos allí planteados.

En ese contexto es recomendable analizar cada situación fáctica concreta y todas aquellas circunstancias especiales y específicas que rodean el caso en conjunto con el contexto familiar y social de las niñas y los niños, según sea del caso.

Por lo tanto, en cada situación de conflicto de derechos, aplica aquella máxima según la cual, *“la ‘regla’ obtenida de un caso precedente no puede jamás ser pura y simplemente aplicada a un nuevo caso, porque no hay jamás dos casos perfectamente idénticos y porque el juez debe determinar si la regla aplicada al primer caso puede o no puede ser extendida de manera*

que incluya el nuevo caso" (Bourdieu y Teubner, 2000, pp.176 y 177).

Como se puede apreciar en los casos similares a los de *Serena y María* que se resuelven en la órbita del Derecho de Familia y del Derecho de Infancia y Adolescencia, se hace exigible el acompañamiento de otros campos del conocimiento que exploran a profundidad el factor humano, familiar y social, en el marco de la interdisciplinariedad, considerando que "[...]os derechos humanos, en tanto derechos de la niña y el niño no son solo un conjunto de normas, sino que constituyen un proyecto ético y político, que busca construir un mundo más justo, a partir del principio fundamental de proteger a los más pequeños y a los más débiles..." (Durán, 2007, p. 40).

En ese sentido, insistir en la necesidad social e institucional de movilizar verdaderas transformaciones de protección a la infancia no solo en el orden legal sino antes que todo en la esencia de lo cultural, lo social y en la familia, es urgente y necesario para las nuevas generaciones en perspectiva de un país que logre la paz y convivencia social.

De igual forma, es prioritario cerrar con rigor todas las válvulas de la ilegalidad de la que son a diario víctimas cientos de niñas y niños. Todo ello nos obliga a pasar de la reflexión a la acción correspondiente (familia, Estado, Sociedad) teniendo como meta la aplicación práctica y concreta del interés ju-

rídico superior de las niñas y los niños que se realiza en la exigente tarea de lograr antes que todo, un marco ético, de valores y principios basados en el respeto, la protección y garantía de los derechos humanos fundamentales de las niñas, los niños y la familia.

A partir de las anteriores reflexiones, la decisión de retirar a una niña o a un niño bien sea de su familia biológica, de crianza o adoptiva, según sea del caso, cuando se cuestione de fondo su idoneidad respecto de su cuidado y protección, resulta tarea compleja, que requiere en términos de decisión no solo una sólida carga argumentativa, sino un acervo probatorio contundente que oriente de forma suficiente, razonable y proporcional el sentido de la decisión.

En síntesis, en casos complejos como los presentados habita la necesidad y el desafío de construir un renovado Derecho de Familia y un nuevo y exigente Derecho de Infancia y Adolescencia que sea capaz de enfrentar y resolver conflictos y problemas, cuya **decisión** no solo se sustente en Derecho desde el punto de vista formal, sino que esencial y fundamentalmente la misma sea materialmente justa para las niñas y niños que están involucrados en ella.

### Referencias bibliográficas

- ACOSTA, Alvarado, Paola Andrea, Tribunal Europeo y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *¿Escenarios Idóneos para la garantía del derecho de acceso a la justicia internacional?*. Instituto de Estudios Constitucionales "Carlos Restrepo Piedrahita, 78/ Temas de Derecho Público, Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., 2008.
- ARTOLA, Miguel, *Constitucionalismo en la Historia*, Editorial Crítica, Barcelona, 2005.
- BOURDIEU P. y TEUBNER G., *La Fuerza del Derecho*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Ediciones Uniandes, Instituto Pensar, Bogotá D.C., 2000.
- DWORKIN, Ronald, *Los Derechos en Serio*, Ariel Derecho, Barcelona, 2002.
- DURÁN, Ernesto, *Derechos de los Niños y las Niñas: Debates, Realidades y Perspectivas*, Universidad Nacional, Colección CES, Bogotá D.C., 2007.
- FERRARI, Vicenzo, *Funciones del Derecho*, Editorial Debate, España, 1989.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Editorial Civitas, Madrid, 1985.
- GARGARELLA, Roberto, *La Justicia frente al Gobierno. Sobre el carácter contra mayoritario del poder judicial*, Ariel, Barcelona, 1996.
- UPRIMNY, Yépes, Rodrigo, *El Bloque de Constitucionalidad en Colombia en Compilación de Jurisprudencia y Doctrina Nacional e Internacional*, OACNUDH, Bogotá D.C., 1991.
- KENNEDY, Duncan, *Libertad y Restricción en la Decisión Judicial: Una Fenomenología Crítica*. Universidad Nacional de Colombia, Interpretación Constitucional, Lecturas Volumen II, Maestría en Derecho, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C., 2000.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El Derecho Dúctil*, Editorial Trotta, Madrid, 1995.

# Enfoques y conceptos de la pobreza y la pobreza urbana: una mirada crítica<sup>59</sup>

*“Cuanto mayor es el grado de civilización alcanzado por una sociedad, se esperaría que se percibiera más claramente la extraordinaria complejidad de la vida. La libertad y el conocimiento nos enfrentan a una intolerable cantidad de decisiones y de interrogantes que nos paralizan, aun así quedan un número de fenómenos sociales sin comprender”. Edward Bernays*

Recibido: 19 de marzo de 2014; Aceptado: 24 de abril de 2014

**AUTOR:** JOHAN ANDRÉS AVENDAÑO ARIAS<sup>60</sup>

## Introducción

Una de las características de los gobiernos, en todas sus escalas, del siglo XX y lo que va del XXI, es utilizar de manera reiterativa un cúmulo de cifras, indicadores, porcentajes y conceptos para evidenciar el avance de sus gestiones, pero también para clasificar a los habitantes de sus jurisdicciones, justificándose en muchos casos, en la necesidad de focalizar las inversiones sociales estatales, pues, según ellos, no es posible dar cobertura universal en las mismas condiciones a unos y otros, dada la escasez de recursos de capital o de funcionarios. Los impactos de sociedades segregadas según algún tipo de características han sido ampliamente estudiados, pero quizás también es necesario preguntarse previamente: ¿Cómo han surgido las formas recientes de clasificación de poblaciones en el mundo occidental? Ello permitirá comprender los preceptos que están de fondo en cada una de las propuestas bajo las cuales hoy en día son clasificados los países, los grupos sociales, los segmentos poblacionales y demás instancias, que han catalogado a un gran porcentaje de la población como “pobres”.

## INVESTIGACIÓN

### Claves

POBREZA, POBREZA URBANA, INDICADORES SOCIALES, DESARROLLO A ESCALA HUMANA Y SEGREGACIÓN.

### Resumen

Este artículo explica las diferentes aproximaciones desde donde se interpreta la pobreza. Contiene las reflexiones, desde una perspectiva crítica, que han justificado, las diversas clasificaciones de las que son sujetas las poblaciones en algunos países de América, África y Asia. Está constituido por 7 subtítulos. Los cuatro primeros muestran los principales momentos conceptuales que ha tenido esta noción (Origen “moderno” del concepto la pobreza, los indicadores sociales y la pobreza, enfoques teóricos de la pobreza y enfoques Multidimensionales de la pobreza). El quinto subtítulo explica los métodos más utilizados para la medición de la Pobreza. Por su parte el subtítulo 6 está destinado a presentar algunos otros conceptos relevantes en el marco de la desigualdad (marginalidad, exclusión social y segregación socio-espacial), y finalmente el subtítulo 7 explicará la unión entre espacio y pobreza para llegar a la noción de pobreza urbana.

### Mots clés

LA PAUVRETÉ, LA PAUVRETÉ URBAINE, LES INDICATEURS SOCIAUX, LE DÉVELOPPEMENT À ÉCHELLE HUMAINE ET LA SÉGRÉGATION.

### Résumé

Ce article contient explique les différentes approches à partir desquelles on peut interpréter la pauvreté. Il contient des réflexions dans une perspective critique, ce qui justifiait les diverses classifications qui sont les populations en question dans certains pays dans les Amériques, en Afrique et en Asie. Il se compose de sept sous-parties. Les quatre premières parlent des principales contributions théoriques (l'origine «moderne» du concept de pauvreté, les indicateurs sociaux et la pauvreté, les approches théoriques de la pauvreté et l'approche multidimensionnelle de la pauvreté). La cinquième sous-partie explique les méthodes utilisées pour mesurer la pauvreté. De sa part, la sous-partie 6 vise à présenter quelques autres concepts pertinents dans le contexte de l'inégalité (marginalisation, exclusion sociale et la ségrégation socio-spatiale) ; enfin la sous-partie 7 explique le lien entre l'espace et la pauvreté pour atteindre la notion de la pauvreté urbaine.

59 El presente artículo, a manera de adelanto de investigación, es un extracto de la Tesis de Maestría titulada: *Representaciones y expresiones territoriales de la pobreza urbana en el sur de Bogotá, D.C.* (Localidades de Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Usme). Fue elaborada para obtención del título de Máster en Ciencias Sociales en la Mención de Territorio, Espacio y Sociedad de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de Francia en 2011. La dirección del trabajo fue desarrollada por Alain Musset.

60 Ingeniero Catastral y Geodesta de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Geógrafo y Especialista en Análisis de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia, Máster en Territorio, Espacio y Sociedad de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de Francia y Candidato a Doctor en Desarrollo, Territorio y Sociedad de la misma escuela. [johan.avendano@gmail.com](mailto:johan.avendano@gmail.com), [jaavendano@unal.edu.co](mailto:jaavendano@unal.edu.co)

Por ello, y por la insatisfacción que nace de las interpretaciones de los discursos estatales e institucionales, es que se presenta una mirada crítica de los preceptos que soportan los enfoques y conceptos recientes de pobreza. Se acude a los planteamientos de diversos autores, pero también a la confrontación de perspectivas, buscando hilar los cimientos del discurso de la pobreza en la sociedad actual.

### I.I Origen “moderno” del concepto de pobreza

Clara Restrepo (2000) afirma que el concepto de pobreza se encuentra inevitablemente asociado al modelo de desarrollo predominante, por lo cual cada civilización ha tenido una caracterización propia del fenómeno. Ella señala que la concepción actual de pobreza tiene su origen al terminar la Segunda Guerra Mundial. Con la consolidación de la Organización de las Naciones Unidas, en la mitad del siglo XX se proclama la necesidad de “luchar contra el hambre” que vivían las antiguas colonias, que pertenecieron a los ya quebrantados imperios. Así mismo, dominó el discurso de la necesidad de ampliar el mercado de las naciones industrializadas. En palabras de Arturo Escobar (1996: 69):

Si durante la Segunda Guerra Mundial la imagen de lo que sería el Tercer Mundo estaba determinada por consideraciones estratégicas y por el acceso a las materias primas, la integración de tales regiones a la estructura política y económica internacional a finales de la guerra se complicó más. ... el destino del mundo no industrializado fue tema de intensas negociaciones. Aún más,

las nociones de “subdesarrollo” y “Tercer Mundo” fueron productos discursivos del clima de la segunda posguerra. Estos conceptos no existían antes de 1945.

Aparecieron como conceptos de trabajo dentro del proceso en el cual Occidente, y en formas distintas Oriente, se redimió a sí mismo y al resto del mundo. A comienzos de los años cincuenta, la noción de tres mundos –naciones industrializadas libres, naciones comunistas industrializadas y naciones pobres no industrializadas, que constituyan el Primer, Segundo y Tercer mundo respectivamente– estaba implantada con firmeza. Aun después de la desaparición del Segundo Mundo, las nociones de Primer y tercer Mundo (y de Norte y Sur) siguen articulando un régimen de representaciones geopolíticas.

A partir de ese argumento, Arturo Escobar conceptualiza la denominada Invención del Tercer Mundo, nueva categoría geopolítica que justifica el intervencionismo por parte de las naciones industrializadas con el fin de “desarrollar” a esa facción del planeta para sacarla de la pobreza:

En la rápida globalización de la dominación mundial..., la “guerra a la pobreza” en el Tercer Mundo comenzó a ocupar un papel destacado... El nuevo énfasis fue estimulado por el reconocimiento de las condiciones crónicas de pobreza y malestar social que existían en los países pobres, y la amenaza que representaban para los países más desarrollados.

La pobreza a escala global fue un descubrimiento del periodo

posterior a la Segunda Guerra Mundial. ... La “modernización” de la pobreza significó no solo la ruptura de las condiciones tradicionales, sino también el establecimiento de nuevos mecanismos de control. Los pobres aparecieron cada vez más como un problema social que requería nuevas formas de intervención en la sociedad.

... el tratamiento de la pobreza permitió a la sociedad conquistar nuevos territorios. Tal vez más que el poder industrial y tecnológico, el naciente orden del capitalismo y la modernidad dependían de una política de la pobreza cuya intención era no solo crear consumidores sino transformar la sociedad, convirtiendo a los pobres en objetos de conocimiento y administración... el resultado fue una multiplicidad de intervenciones que significaron la creación de un campo que algunos investigadores han denominado lo “social” (Ibíd.: 54.).

Es en este contexto, donde se proponen aplicar los mismos esquemas de “desarrollo” que habían sido implementados en los países del Primer Mundo, es decir, industrialización y urbanización, para sacar de la pobreza a las antiguas colonias y/o Tercer Mundo. Fue entonces el desarrollo material la ruta que se decidió para la generación de “bienestar social”, a través de la “modernización”, esperando con ello la implantación del progreso social, cultural y político, dejando por fuera a toda luz el supuesto objetivo de tal transformación: las personas-los individuos. Lacoste (1978) afirma que el desarrollo en el Tercer Mundo no fue visto como

un proceso de origen cultural, sino como la implantación de objetivos de dominación.

## 1.2 Los indicadores sociales y la pobreza

Hacia los años 50 del siglo XX, a partir de la “preocupación” existente en la ONU y en ciertos países industrializados, por las cada vez mayores evidencias de condiciones de pobreza, en los denominados países del Tercer Mundo, surge la propuesta de estandarizar el concepto de pobreza. Se buscaba definir un concepto que permitiera hablar de la pobreza en un mismo lenguaje “universal”. Este problema se resolvió proponiendo la medición de estándares de mejoramiento de la calidad de vida de la población, de tal manera que a posteriori, les permitiera evaluar la eficacia de la “lucha” contra la pobreza.

Es así como en 1954 la Comisión Social de las Naciones Unidas publica el primer documento titulado: *Definición Internacional y Medición de Estándares y Niveles de Vida*, documento donde se recogen las recomendaciones del Consejo Económico y Social (ECOSOC), la Séptima Conferencia Internacional de Trabajo de la OIT y el panel de Bienestar Rural de la Conferencia General de la FAO. La importancia de dicho documento radica en que presenta la definición de los 12 componentes que han de tenerse en la valoración de la calidad de vida: Salud, Alimentos y Nutrición, Educación junto a analfabetismo y habilidades, Condiciones de Trabajo, Situación de Empleo, Ahorros y Consumo Agregado, Transporte, Vivienda incluyendo instalaciones y servicios, vestuario, recreación y

diversión, seguridad social y libertades humanas (Gai, 1998: 5).

Podría afirmarse que es en este momento donde nacen las primeras aproximaciones formales sobre los conceptos y las formas de medición de la Calidad de Vida y la Pobreza “moderna”. Posteriormente como un segundo momento relevante, sobresale en 1976 la Conferencia Mundial de Empleo de la OIT, donde se recomienda el desarrollo de una medida homogénea a la cual se le denominara Necesidades Básicas Insatisfechas. En el mismo año se propone la creación de la medida Calidad Física de Índice de Vida –PQLI– que aborda la mortalidad infantil, el alfabetismo y la expectativa de vida al nacer. También se recomienda la creación de una Contabilidad Social a través del Sistema de Estadísticas Sociales y Demográficas; y finalmente se crea la famosa Matriz de Cuentas Sociales –SAM–, que innovaba con la tipificación de hogares por medio de la ponderación del ingreso nacional vs. el consumo familiar.

Producto de este proceso de conceptualización, liderado principalmente por la ONU y los Estados Unidos de Norteamérica, se recomienda la unificación de metodologías censales así como la realización de las Encuestas de Hogares, ya que estas son consideradas como las principales fuentes de datos para el cálculo de los Indicadores Sociales (Ibíd.: 6). En tal sentido, en Colombia se consolida el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), el cual además de realizar los censos, se le asigna la función de producir información que permite alimentar las bases de datos para calcular los indicadores sociales.

## 1.3 Enfoques teóricos de la pobreza

Según el enfoque desde donde se aborde, el fenómeno de la pobreza posee una definición particular, así como una metodología específica de medición. Groso modo, Víctor Reyes (2007) tipifica los enfoques teóricos de la pobreza en dos grandes grupos: Subjetivo y Objetivo.

El enfoque subjetivo se basa en el supuesto metodológico, que son pobres todas aquellas personas que no satisfacen lo que ellas mismas consideran como sus necesidades básicas, es decir, ellos determinan individualmente sus propios satisfactores ausentes. Reyes manifiesta que este enfoque presenta dos problemas: el primero referido a la brecha existente entre las aspiraciones de cada individuo (sus satisfactores deseados) y la factibilidad concreta o posible de alcanzarlas; y el segundo, debido a la dificultad evidente que presenta cada individuo de distinguir entre lo que realmente es esencial y lo superfluo o mediático. En este enfoque, el hecho de que sea cada sujeto el definidor de la condición de pobreza, implica la aparición de múltiples situaciones de pobreza, y, por ende, la imposibilidad de agregar para ser clasificadas.

El enfoque objetivo posee un desarrollo mucho más amplio. Se enmarcan en él todas aquellas propuestas metodológicas donde previamente se han definido algunos criterios para caracterizar a la población en estado de pobreza. En este enfoque, el investigador construye *a priori* las hipótesis de trabajo, es decir, que la situación de pobreza es identificada o propuesta por el investigador, y no por el sujeto de estudio. Desde

de esta premisa, el enfoque objetivo se ramifica en la *Pobreza Relativa* y en la *Pobreza Absoluta*.

La pobreza relativa hace referencia al tipo de medición en el cual se compara el bienestar personal o familiar con el de una sociedad dada, es decir, que los parámetros de valoración son construidos por el investigador en un contexto temporal y espacial específico, de acuerdo con el objeto de estudio de la indagación (ibid.). Por lo anterior, sus resultados no son comparables en el tiempo, ni mucho menos entre distintas agrupaciones sociales.

La pobreza absoluta es valorada a través de la definición de condiciones mínimas estándar (decididas por el investigador, en función de un marco metodológico reconocido), respecto al cual se compara la condición de la unidad de análisis determinada (individuo, hogar, agrupación espacial o político-administrativa) con los parámetros predeterminados. Tal es el caso de los métodos de Necesidades Básicas Insatisfechas –IBN– y de la Línea de Pobreza –LP–. El Índice de Calidad de Vida –ICV– corresponde a los parámetros de la mirada absoluta, con la diferencia conceptual de que este método no mide niveles de pobreza, sino grados de bienestar de un grupo dado según los estándares predeterminados.

#### **I.4 Enfoques multidimensionales de la pobreza**

De la crítica hecha a todas estas miradas clásicas, surgen un tipo de interpretaciones “recientes” sobre la pobreza, desde el marco del humanismo. Entre ellos sobresale el

*Enfoque de las Capacidades y los Derechos* de Amartya Sen, el *Enfoque del Desarrollo a Escala Humana* de Manfred Max Neef y el *Enfoque de la Seguridad Humana* propuesto por el Programa de las Naciones Unidas en 1994.

El *Enfoque de la Pobreza desde las Capacidades y los Derechos*, cuenta con un amplio soporte teórico, el cual llega a su punto máximo con la publicación de las reflexiones de Amartya Sen en su libro *Desarrollo y Libertad*, en 1999. Este trabajo desarrolla el planteamiento que hace el autor acerca de las privaciones humanas que caracterizan a las sociedades modernas. Dichas privaciones han creado situaciones de pobreza mucho más críticas y diversas que las evidenciadas por los indicadores sociales tradicionales, desigualdades que son producto del modelo de desarrollo dominante, el cual pondera los beneficios económicos sobre cualquier otro aspecto.

Con ello, Sen propone mirar la pobreza como la *Privación de las Capacidades*<sup>61</sup> Básicas de los Individuos y no meramente como la falta de ingresos, es decir, la ausencia de esa capacidad que tienen los individuos para obtener logros en el ser o el hacer. Su enfoque además es una

61 Las capacidades en Sen hacen referencia a la libertad de las personas para decidir sobre sus desempeños y optar por las oportunidades que los lleven a satisfacer su crecimiento personal, es decir, el HACER y el SER. En este sentido, la pobreza es una carencia de dotaciones iniciales mínimas, lo que limita sus posibilidades de elegir sobre su vida (Restrepo, 2000). “La capacidad de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir. Por lo tanto, la capacidad es un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones (o, en términos menos formales, la libertad para lograr diferentes estilos de vida)” (Sen, 2000: 100).

crítica a la mirada clásica económica y utilitarista de la pobreza:

“... los puntos a favor del enfoque de la pobreza basados en las capacidades son los siguientes:

1. La pobreza puede identificarse de forma razonable con la privación de capacidades; el enfoque centra la atención en las privaciones que son intrínsecamente importantes (a diferencia de la renta baja que solo es instrumentalmente importante).
2. Hay otros factores que influyen en la privación de capacidades –y por tanto de pobreza, en la pobreza real– además de la falta de renta (la renta no es el único instrumento que genera capacidades).
3. La relación instrumental entre la falta de renta y la falta de capacidades varía de unas comunidades a otras e incluso de unas familias a otras y de unos individuos (la influencia de la renta en las capacidades es contingente y condicional)” (Sen, 2000: 114).

Esta posición enmarca una nueva concepción del desarrollo, el cual debe ser visto como el proceso a través del cual cada individuo logra la expansión integral de las libertades reales<sup>62</sup>, entendidas estas como las libertades institucionales, sociales,

62 Sen (2000: 27) distingue además un tipo importante de libertades denominadas *Instrumentales*: *Libertades políticas, de servicios económicos, de oportunidades sociales, de garantías de transparencia y de seguridad protectora*. Al estar relacionadas entre sí, contribuyen a mejorar las capacidades y las libertades de los individuos.

políticas, humanas, y por supuesto económicas. La pobreza se relaciona en este planteamiento del desarrollo, ya que esta aparece como una de las principales fuentes de privación de libertad<sup>63</sup>, para que los individuos aumenten sus capacidades para vivir mucho y mejor. Sen no desconoce el papel de la renta, por el contrario, plantea que está inevitablemente relacionada con la coartación de libertades, ya que es un importante medio –no un fin en sí mismo– para tener más capacidades:

*Las desventajas, como la edad, la incapacidad o la enfermedad, reducen la capacidad de una persona para percibir una renta. Pero también hacen que sea más difícil convertir la renta en capacidad, ya que una persona de edad más avanzada, más incapacitada o más enferma puede necesitar más renta ... para lograr las mismas funciones... esto significa que la pobreza real (entendida como privación de capacidades) puede ser, en un importante sentido, mayor de lo que parece en el espacio de las rentas (Ibid.: 115).*

El enfoque de la pobreza en la perspectiva del Desarrollo a Escala Humana fue propuesto por el chileno Manfred Max Neef en la década de los 80, hecho que le propició la entrega del premio Nobel Alternativo de Economía en 1983. Al igual que Sen, el autor propone una reinterpretación de los conceptos de desarrollo y pobreza, al ser evidente el fracaso de los modelos desarrollistas implantados en Latinoamérica.

63 Otras fuentes de privación de libertad son: la tiranía, la escasez de oportunidades económicas, las privaciones sociales (servicios sanitarios, de salud y educación), la intolerancia y la represión estatal.

Para Max Neef (1986: 94) existen múltiples “POBREZAS, las cuales se definen como cualquier necesidad humana fundamental No satisfecha adecuadamente”:

1. Pobreza de subsistencia: por alimentación y/o abrigo insuficiente.
2. Pobreza de protección: por sistemas de salud ineficientes, por violencia y/o condiciones de guerra.
3. Pobreza de afecto: debido al autoritarismo, la opresión, la sobreutilización del medio ambiente.
4. Pobreza de entendimiento: debida a la deficiente calidad de la educación.
5. Pobreza de participación: debido a la marginalización de la mujer, los niños y las minorías en general. Y
6. Pobreza de identidad: debido a la imposición de valores extraños a la cultura local y regional, migraciones forzadas, y exilio político.

Las necesidades humanas<sup>64</sup> son finitas, mensurables, tangibles, limi-

tadas, son las mismas en todos los períodos de la historia, en todas las civilizaciones y culturas, la diferencia entre ellas es la manera o los medios como son satisfechas. Lo que interesa, según Max Neef, son los *satisfactores* de esas necesidades, estos sí varían de acuerdo con la cultura, no son bienes económicos *per se*, son todas aquellas formas que por representar el ser, el tener, el hacer y el estar, posibilitan la satisfacción de las necesidades humanas (Restrepo, 2000). Las dinámicas del capitalismo, especialmente las fuerzas del mercado, dice Max Neef, impiden el acceso a los satisfactores, es ahí donde se encuentra el origen de las pobrezas.

El enfoque de la pobreza en la mirada de la Seguridad Humana, es producto, según algunos autores, de la adopción de los planteamientos de Amartya Sen y Manfred Max Neef, en una interesante combinación que con el tiempo ha tomado un mayor cuerpo teórico. La seguridad humana fue inmersa en el discurso mundial con el Informe de Desarrollo Humano publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el año 1994. Es allí donde con cierta dificultad se define la Seguridad Humana como *aquel grupo de condiciones de protección frente a las amenazas crónicas tales como el hambre, la enfermedad y la represión; así mismo, contra las alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, bien sea a nivel del hogar, del trabajo y/o de la comunidad (PNUD, 1994: 26)*<sup>65</sup>.

64 Max Neef propone la Matriz de Necesidades y Satisfactores. Es una matriz de doble entrada donde existen 4 columnas, una para cada necesidad existencial –ser, tener, hacer, estar–; y 8 filas, una para cada necesidad axiológica–Subsistencia, protección, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad–. Del cruce de las filas con las columnas surge una importante cantidad de categorías que el individuo debería tener satisfechas para estar desarrollado. Sin embargo, dice el mismo Max Neef, esta matriz es susceptible de ampliación o modificación según el contexto espacio-temporal dado.

65 Este informe posee una gran importancia, pues en él se crea el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

La innovación de la “mundialización” de esta postura, consiste en el reconocimiento del SER HUMANO como fin último de la seguridad, de la necesidad de luchar por su libertad, por la satisfacción de sus necesidades, y por la inexistencia de los miedos en el quehacer de la vida.

Esencialmente, la seguridad humana significa una vida libre de amenazas profundas a los derechos de las personas, a su seguridad o incluso a sus propias vidas. La seguridad humana se ha transformado tanto en una nueva medida de la seguridad mundial como en un nuevo plan para la acción mundial. La seguridad es el sello distintivo de una vida sin temor, mientras que el bienestar es el objetivo de una vida sin necesidades. La seguridad humana y el desarrollo humano son por lo tanto dos caras de la misma moneda, que se refuerzan y conducen mutuamente a un ambiente propicio para ambos (Red de Seguridad Humana, 1999).

Según el profesor Alberto Martínez (1997), la Seguridad Humana hace parte del enfoque multidimensional de la pobreza, ya que esta última se convierte en problema de seguridad al generar fragmentación social, expresada en fenómenos delincuenciales, por ejemplo. Los problemas de seguridad humana, asociados con pobreza, se materializan en el espacio urbano a través de la crisis del espacio público de los nuevos barrios pobres, su inseguridad y la vulnerabilidad de los pobres en su desplazamiento por la ciudad.

Mientras los métodos de medición de la pobreza tienen un carácter transversal, este concepto enfatiza la existencia de procesos que funcionan como determinantes diná-

micos de la exclusión (económica, cultural o política). A nivel económico, la exclusión opera a través del mercado de trabajo, que limita el acceso a los medios necesarios para participar en el consumo y la producción, particularmente, en lo referente al acceso a la tierra, al capital, a la capacitación y/o al empleo. La exclusión cultural se refiere a la deficiencia de las redes sociales primarias como las vecinales o los barrios. La exclusión política, por su parte, se manifiesta como la marginación de los espacios de decisión. La exclusión social, igualmente, fija su atención en los entrelazamientos de las diferentes formas de privación. Aquellas personas que padecen privaciones suelen tener serias desventajas, múltiples y acumulativas (Young, 1990). Chambers (1995), citado por Martínez (2007), señala que existen 8 elementos fundamentales para reconocer algunos aspectos concretos de la pobreza:

1. La pobreza por ingresos y recursos, como un estado dominado por su carencia.
2. La inferioridad social, como una sensación impuesta o atribuida, adquirida o relacionada a factores que pertenecen al ciclo de vida.
3. El aislamiento geográfico, mediante el cual se margina y excluye de la participación activa en la sociedad a la que se pertenece.
4. La debilidad física, al ser el cuerpo el mayor recurso de los pobres, su discapacidad o inabilidad son con frecuencia reportados como un gran problema.
5. La vulnerabilidad, entendida como la falta de medios para enfrentar la pérdida de recursos físicos o sociales, o de capacidad de control sobre ellos. Este hecho puede llevar a una debilidad física, a la dependencia social, al empobrecimiento económico, al sufrimiento psicológico y a la humillación.
6. La estacionalidad, referida a las estaciones o a los ciclos (en términos socioeconómicos), la cual se manifiesta en el peso de los recién nacidos, en las tasas de morbilidad y mortalidad.
7. La carencia de poder, que impide determinar y sostener el sentido y la dirección de la vida.
8. La humillación, como falta de respeto hacia la persona misma.

### 1.5 Métodos para la medición de la pobreza

En el mundo entero se han desarrollado maneras para cuantificar las condiciones de pobreza. Sin embargo, la dificultad de unificar criterios, los costos de la recolección de datos primarios alternativos de los censos nacionales (que son la fuente principal para alimentar los indicadores sociales) y las limitaciones para repetir el ejercicio, con el fin de hacerlo comparativo (Gai y otro, 1998), ha llevado a que sean unos pocos los métodos aplicados de manera sistemática. En ese sentido, se encuentran métodos de *Tipo Directo*, porque miden la satisfacción de las necesidades básicas al estilo de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y de *Tipo Indirecto*, como la Línea de Pobreza LP, que

miden a través del ingreso la POSIBILIDAD de satisfacer las necesidades a través de la adquisición de bienes y servicios.

- Método Indirecto: Línea de Pobreza (LP)

El método es creado por la Oficina del Censo Norte americano, donde se propone la estimación de una canasta básica normativa, o de bienes y servicios en términos monetarios, con la cual los hogares estarían bien nutridos y cuyo valor per cápita es equivalente al mínimo necesario para la sobrevivencia humana (Reyes, 2007). Luego de determinar el valor de esa canasta básica normativa, denominada línea de pobreza, se cuantifica la cantidad de personas que pueden comprarla en función de los ingresos de la familia. Quienes no la alcanzan se considera que están en situación de pobreza absoluta. A su vez, con la ayuda del coeficiente de Engel, se determina la Línea de Miseria, que es el valor de la canasta básica de alimentos (excluyendo los bienes y servicios) que debería consumir una familia para sobrevivir. Los hogares que se encuentren por debajo de esta se consideran que son la población en pobreza extrema o indigencia.

El método es complementado por el cálculo de la *Incidencia de la Pobreza*, es decir, el porcentaje de hogares pobres, así como de la *Brecha de Pobreza*, tipificada como el promedio monetario que les falta a las familias para pasar el valor de la línea de pobreza. La línea de pobreza ha sido objeto de bastantes críticas, siendo la principal el hecho de que solo toma el ingreso como variable para determinar la situación de pobreza, recordando que mide ÚNICAMENTE

la POSIBILIDAD de satisfacer ciertas necesidades básicas. En segundo grado, las críticas consideran que la forma de determinar el ingreso es muy inexacta, ya que se obtiene a través de las encuestas a hogares, además de que este ingreso es totalmente coyuntural.

- Método Directo: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

El *Índice de NBI* es un método que se origina en la década de los 70, con el cual se buscaba sustituir la tradicional manera de medición de la Pobreza realizada con el método de la *Línea de Pobreza*, ya que este solo daba una aproximación indirecta de tal condición o la mera posibilidad de satisfacer necesidades. Por ello, el *Índice de NBI* fue estructurado de tal manera que con él se tuviese una medición directa de la Pobreza. En este contexto, Feres y Mancero (2000) definen la pobreza como “*aquella situación de los hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos para satisfacer sus necesidades*”. Es decir, la pobreza es vista como una situación de ausencia o carencias de un grupo de condiciones socialmente necesarias, por lo cual el no tenerlas se valora de manera negativa.

estado de miseria. La unión de estas variables muestra los síndromes de la pobreza, la caracteriza.

Son 4 las categorías que se tienen en cuenta en el método, las cuales a su vez contienen distintas dimensiones que desarrolladas en variables constituyen las NBI. Las categorías son: Acceso a la vivienda (conformadas por las dimensiones de Calidad que se refiere al tipo de vivienda –sin piso, con estructura, etc.; y de Hacinamiento), Acceso a servicios básicos con niveles sanitarios (Dimensión servicios básicos: desagües y agua potable), Acceso a la educación básica (Dimensión ausentismo escolar) y Capacidad económica para el consumo mínimo (Dimensión dependencia económica). Víctor Reyes manifiesta que el método es limitado ya que: 1) no se puede aplicar indistintamente en los ámbitos urbanos y rurales, 2) no incluye todas las necesidades básicas tales como la salud y la nutrición (por la dificultad y el costo del levantamiento de esta información), 3) asigna igual ponderación a cada una de las variables, y 4) no es sensible a las fluctuaciones económicas de corto plazo.

- Método Integrado de Pobreza (MIP)

Katzman, a finales de la década de los 90 diseñó el Método Integrado de Pobreza (MIP). Consiste en la combinación de la Línea de Pobreza –LP– con las Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI–, conceptualización de la que surgen nuevas categorías para determinar jerarquías en la pobreza. Las categorías propuestas son las que están en el cuadro que se muestra a continuación:

Método Integrado de Pobreza		
NBI	Y menor que LP	Y mayor que LP
Una o más	Pobreza Crónica	Carencias iniciales
Ninguna	Pobreza Reciente	Integración social

#### - Índice de Sen

Corresponde a una propuesta elaborada por Amartya Sen para medir la pobreza, intentando sustituir las miradas clásicas de la LP y las NBI, a través de una medida que sea la suma ponderada del déficit de las personas consideradas pobres (Sen, 1992: 321). Esta medida está planteada como:

$$P (\text{Pobreza}) = H (I + (1-I)*G)^{66}$$

El indicador ha sido puesto a prueba en algunos países, con afortunados resultados. En el caso de Bogotá, recientemente la tesis de Adelia Hasleidy Sánchez, titulada como: *La espacialidad y el comportamiento de la pobreza en Bogotá, durante el periodo de 1993 -2005*, del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía EPG, IGAC-UPC, realiza la aplicación del índice a nivel de localidades, obteniendo interesantes resultados acerca del estado de la pobreza en la ciudad.

#### - Índice de Condiciones de Vida (ICV)

Contrario a los índices ya mencionados, el Índice de Condiciones de Vida (ICV), no mide niveles de pobreza, sino que es una estimación positiva que mide el grado de BIENESTAR alcanzado en promedio por los hogares, respecto al conjunto de estándares asumidos en las 4 dimensiones. Es un indicador de tipo global, en el contexto del Sistema de Indicadores Socio-Demográficos – SISD–, el cual se valora en una escala de 0 a 100 puntos, siendo 100 el valor de máximo bienestar. Analiza la condición de vida en que se encuentran los hogares, siendo este la Unidad de Análisis de la Variable Condición de Vida (Reyes, 2007). Su inclusión en los indicadores sociales trae la filo-

sofía de sustituir la medición de NBI, a través de su medición con la información obtenida en la Encuesta de Calidad de Vida.

Son cuatro las dimensiones medidas. La primera es la *Acumulación de bienes materiales* donde se valoran los materiales de los pisos y las paredes de la vivienda, luego se tiene la *Dotación de servicios públicos* (recolección de basuras, abastecimiento de agua, eliminación de excretas, combustión para cocinar), en tercer lugar la *Acumulación de capital humano* (Escolaridad del jefe de hogar, niños y jóvenes escolarizados), y finalmente *Capital social básico o composición familiar* (Niños menores de 6 años y acogimiento).

#### 1.6. Pobreza, marginalidad, exclusión social y segregación socioespacial

Ya se había mencionado que es común el uso de los términos marginalidad, exclusión, segregación, entre otros, de manera indiscriminada para referirse a situaciones de pobreza. Sin embargo, cada uno de ellos posee una acepción particular, cada uno explica una forma de desigualdad distinta. A continuación se presentan los elementos más representativos de cada término y se muestran las posibles relaciones con la pobreza.

Sergio Rodríguez (ibid: 12), cita a Germani (1980) para decir que la marginalidad es “la falta de participación de individuos y grupos en aquellas esferas en las que de acuerdo con determinados criterios les correspondería participar”. Agrega que, igualmente, los grupos hegemónicos consideran que la marginalidad es “la no-existencia de grupos excluidos de la sociedad, sino incluidos, aunque en el nivel que les corresponde”. En América Latina la marginalidad se materializó con la aparición de aquellas áreas periféricas en las ciudades, con viviendas improvisadas, sobre terrenos ocupados ilegalmente y con engaños, encontrándose sin incorporación alguna a los sistemas de servicios urbanos.

Una cuestión es pobreza urbana y otra distinta, no disociada indudablemente, es marginalidad: *los pobres se sienten y son en su mayoría marginados, sin embargo, no todo sector marginado se puede considerar como en situación de pobreza*. Rodríguez, elaboró el siguiente

66 H, entendida como la *Tasa de Incidencia*, es decir, el número de pobres respecto a la población total. I, entendida como la *Brecha Estandarizada del Ingreso (magnitud de la pobreza)*. G, correspondiente al coeficiente de Gini que mide la distribución del ingreso.

cuadro a partir del análisis de trabajos representativos, para mostrar las diferencias entre un concepto y otro.

MARGINALIDAD	POBREZA
Distribución areolar concéntrica	Distribución en intersticios urbanos de interior y periferia
Deficiente conexión casa-trabajo	Desempleo o subempleo prolongado
Asume mecanismos de participación para la reivindicación de derechos	Aceptación sin demasiadas objeciones del orden social establecido
Encima de la línea de pobreza de cada país o región, aunque en situación vulnerable para bajar	Bajo la línea de pobreza sin posibilidades aparentes de superarla
Posición en la escala social sujeta a cambios de acuerdo a posibilidades de mejora	Pocas opciones de mejora en la escala social
Dificultades para el aprovechamiento del tiempo libre y vida social, por la inflexibilidad en la jornada de trabajo y las dificultades de movilidad urbana	Precariedad aún mayor que los marginados, por la media de ingresos más deficitaria
Población de media o baja cualificación	Predomina la baja cualificación
Amplio alejamiento del actual o potencial lugar de trabajo	Formas ambulantes e informales de subsistencia
Espacios urbanos de modesta calidad	Precaria calidad de la estructura urbana
Su estado se acerca pero no pertenece mayoritariamente al sector de pobreza	Siempre supone marginalidad

Fuente: Sergio Rodríguez, *Transporte público urbano, Configuración socioeconómica y Marginalidad. 2003*

Vale la pena mencionar que Pilar Monreal (1996), denomina las dimensiones o significaciones de la marginalidad en cuatro tipos<sup>67</sup>, siendo la primera de ellas la clase que podría interesar para el desarrollo del presente trabajo, sin desconocer que en la comprensión de las otras tres se pueden encontrar muchas de las explicaciones causales de esta:

I. Marginalidad Residencial: residencia en asentamientos ilegales, caracterizados por la ausencia de equipamientos urbanos y el aislamiento

67 Así mismo, Rodríguez (2003) menciona que existen dos importantísimos actores que inciden en la permanencia o la inclusión de los sectores de la ciudad en las diferentes maneras de marginalidad: **los mercados de la Vivienda y del Empleo** (para él, fundamentales para la subsistencia del ser humano), los cuales están insertos como ejes estructurantes de la **configuración socioeconómica urbana**, marco de la pobreza.

El mercado de vivienda está inmerso en las dinámicas de la urbanización dispersa, la periferización residencial de los promotores inmobiliarios y la explosión de las ciudades que ha derivado en la metropolización de los núcleos centrales. En este crisol, se añaden las perspectivas de la demanda que se rigen por los patrones de localización familiar, los cuales priorizan mudanzas por la motivación de mejoras, la emancipación familiar y los pasos de arrendatario a propietario de la finca.

El **mercado laboral** también es parte de la dispersión de funciones urbanas generadas por el capitalismo avanzado, "la fragmentación interna de la mano de obra entre productores informacionales y trabajadores genéricos reemplazables" (Castells, 2001) y las áreas de cohesión que aglutinan las relaciones laborales intra e intermunicipales.

El objetivo debe ser la **vinculación espacial** de estos mercados a las reales estructuras urbanas. Los efectos del acoplamiento se representan en la capacidad de búsqueda de otros empleos y la competencia por más altos ingresos.

físico con respecto al resto de la ciudad.

2. Marginalidad Cultural y/o Social: minorías raciales, subculturas y aquellos que mantienen conductas consideradas desviadas.
3. Marginalidad Económica: aquellos que no están imbricados en el mercado de trabajo ni poseen el poder adquisitivo para vincularse a las estructuras de consumo de la sociedad.
4. Marginalidad Política: población que por apatía, tradicionalismo o "estrechez de miras" desconoce y no participa en los procesos políticos.

Respecto al concepto de exclusión social, Alberto Martínez (2007) considera que es una situación donde algunos de los individuos de un grupo social permanecen por fuera de los procesos de desarrollo, como reflejo de la incapacidad de integración del modelo social vigente. Juan Carlos Checa y Ángeles Arjona (2005) van un poco más allá al considerar que la exclusión social es de por sí un concepto de connotaciones negativas:

*La exclusión social es un concepto de connotaciones negativas, en términos de aquello de lo que se carece y se necesita. Carencias que hacen referencia más a necesidades vitales y obligatorias que a necesidades o aspiraciones; es decir, nos referimos a aquellas situaciones en las cuales se produce una falta o ausencia de algo que resulta casi imprescindible para la vida integrada de los seres humanos. Por lo tanto, como señala J. F. Tezanos (1999, pp. 11-13) su comprensión total*

sólo es posible en función de la otra parte de la polaridad conceptual de la que forma parte, de su referente alternativo: la idea de inclusión. La exclusión social implica, en su raíz, una cierta imagen dual de la sociedad, en la que existe un sector integrado y otro excluido. Forman parte de una dialéctica inclusión-exclusión.

La situación de exclusión se produce con respecto a la noción de ciudadanía social, idea que tiene su génesis con Thomas Marshall, desarrollada en su libro *Ciudadanía y clase social*, y que atiende a los aspectos civiles, políticos y sociales. La ciudadanía confiere un estatus en la sociedad. Pero este concepto tal y como fue definido en un primer momento encubre un sesgo importante, la homogeneidad cultural comunitaria; o lo que es igual, excluye en algunos aspectos a aquellos que son diferentes a la cultura "mayoritaria", achacando de forma inconsciente que los no beneficiados del estatus de ciudadano lo son por su diferencia cultural y su comportamiento. Se ignora así la diversidad y se construyen esquemas que encorsetan nuestra visión de la realidad.

En palabras de Amartya Sen (2000: 5), la exclusión es una dimensión más amplia que la segregación y que la inequidad. La exclusión social puede ser de manera constitutiva, una parte de la privación de capacidades, pero también puede ser, desde el punto de vista instrumental, una causa de diversas fallas en las capacidades, en consecuencia de la libertad y por ende origen de la pobreza.

Para el caso de América Latina, la masificación reciente de las condiciones de Exclusión Social –ExS –

está asociada a la aplicación de las medidas de corte neo-liberal propias de las dos últimas décadas. Alberto Martínez (2007) considera que existe una diferencia entre exclusión social y pobreza urbana, en el sentido de que la primera puede ser causante de la segunda, ya que la ExS se expresa a través de la privación de los grupos a un nivel de vida decente por la dificultad al acceso del mercado laboral, al crédito, a los servicios sociales, a la educación y el alfabetismo (o la instrucción); como también por el aislamiento territorial, la discriminación de género, etnolingüística y política, la carencia de vivienda.

El caso de la Segregación Socio-Espacial, es una de las últimas acepciones, a pesar de no poseer un marco teórico de origen tan reciente, que es asociado a condiciones de pobreza. Es un término que al igual que el resto de conceptos revisados, cuenta con un sentido bipolar: homogeneidad o mezcla, diversidad o singularidad. La segregación hace referencia entonces al grado de diferenciación que existe entre los elementos de un grupo social y, al mismo tiempo, entre grupos, es decir, qué tan "mezclados" se encuentran entre sí los estratos sociales, qué tan grande es la brecha socioeconómica entre ricos y pobres (SDP-UN, 2007).

La segregación parte de identificar las distintas formas de agrupación que constituyen una aglomeración urbana, bien sea por estratificación socioeconómica, por ubicación espacial, o por acceso a los bienes y servicios. Para el caso del estudio realizado para la ciudad de Bogotá (2007), se construyeron 6 indicadores de segregación:

1. Índice de Condiciones Socioeconómicas: Evaluó el tipo y la manera de tenencia de la vivienda, el nivel socioeconómico del jefe de hogar, el pago total de servicios públicos, el acercamiento, el ingreso familiar, el ingreso per cápita y el gasto total del hogar.
2. Índice de Condiciones de Entorno Urbano: Evaluó el acceso a las vías, la disposición de equipamientos urbanos y las facilidades de transporte.
3. Índice Combinado de Condiciones: Es la integración de 1 y 2.
4. Índice de Segregación Residencial Socioeconómica: Basado en 1.
5. Índice de Segregación de Acceso Socioeconómico: Basado en 2.
6. Índice de Segregación Integrado: Es la integración de 4 y 5.

## 1.7 La pobreza urbana

Si bien el uso del término *pobreza urbana* abunda en las reflexiones realizadas desde las ciencias sociales y humanas, incluso en los informes institucionales y oficiales, así como en algunos trabajos de corte geográfico, al revisarlos se identificó que es recurrente la ausencia o la deficiencia sobre una definición clara del fenómeno. Por ello, a continuación se hará una ilustración sobre los aspectos más relevantes que han girado en torno del significado de la noción de pobreza urbana.

Al hacer una muy breve arqueología del concepto, por lo menos en

el siglo XX, se llegó a una primera raíz ubicada en Centro de Sociología Urbana de París. Fue allí, por la década de los años 50, a partir de las reflexiones de Henri Lefebvre<sup>68</sup>, en principio, donde se da un trascendental redireccionamiento a la manera como se venían realizando los estudios urbanos hasta ese momento. Fue tal su impacto que estas nuevas propuestas terminaron por convertirse en lo que se denominaría la Nueva Sociología Urbana –NSU-. Esta vertiente de la sociología vuelca sus preocupaciones hacia los efectos del capitalismo en las ciudades, siendo las condiciones de inequidad y desigualdad urbanas, entre ellas la pobreza, elementos de análisis ineludible (De la Garza, 2006).

El *Tratado Latinoamericano de Sociología* explica como la NSU, a partir de una interpretación marxista de la ciudad, considera que la estructura de las urbes “modernas” es resultado de las contradicciones del desarrollo de las fuerzas de producción en confrontación con las relaciones sociales de producción, comportamientos propios del capitalismo. Se genera entonces una nueva idea de ciudad, pues esta deja de ser vista como un nodo de concurrencia social, tal como tradicionalmente se había considerado, y pasa a convertirse en un espacio social en crisis. Así, las ciudades modernas se constituyen en uno de los más claros resultados de las intervenciones de los poderes económicos del modelo predominante, es decir, es una expresión de las contradicciones de la urbanización capitalista<sup>69</sup>.

68 Lefebvre, Henri, *El Derecho a la Ciudad*, París, 1968, entre sus obras más sobresalientes.

69 A este respecto, la Nueva Sociología Urbana se soportó en la metodología de análisis estructural de Louis Althusser y Nicos Poulantzan.

No tardó mucho para que los exponentes de la Nueva Sociología Urbana giraran sus miradas a las ciudades latinoamericanas. Marta Schteingart (2006) narra la manera como estas “novedosas” interpretaciones sobre la ciudad, impactaron fuertemente estas latitudes, posibilitando con ello la renovación y ampliación de los estudios urbanos. De manera particular, tomaron relevancia algunos nuevos temas, unos de ellos propios de la situación específica del denominado Tercer Mundo, como es el caso de pobreza urbana “moderna”.

A partir de las diversas reflexiones realizadas desde la NSU, se consolida un vasto grupo de estudios en torno de la exclusión, la marginalidad y la pobreza urbana en Latinoamérica. Sin embargo, pareciera que hasta tiempos muy recientes los tres términos fueron utilizados sin mayores diferencias, al momento de categorizar y caracterizar la presencia de estructuras urbanas desiguales (Arriagada, Irma 2005: 106, citada por Formiga: 2). En muchos estudios, fue común asociar la marginalidad con las poblaciones ubicadas en los barrios periféricos más deprimidos (Cingolani, 2009), receptores de la población migrante proveniente de las áreas rurales.

La migración poblacional campo-ciudad, es una dinámica clave para entender la consolidación de la “nueva pobreza urbana” en las ciudades colombianas, tal como lo documentan diversas caracterizaciones y estudios de la segunda mitad del siglo XX, entre las que sobresalen los primeros trabajos de Lauchlin Currie (1951), Louis

Lebret (1958)<sup>70</sup> y posteriormente del emblemático sociólogo colombiano Orlando Fals Borda<sup>71</sup>. Juan Romero y Javier Pérez (1992) argumentan que la hiperurbanización de las ciudades en los países menos desarrollados, como el caso de Colombia, producida por los desplazamientos de la población campesina a las ciudades, tiene el más negativo de los significados sociales.

Es claro que las urbes latinoamericanas no poseían, y no la poseen ahora tampoco, la capacidad para recibir ese ejército de población, de manera que se pudiese ofrecer unas condiciones mínimas de calidad de vida. Esta dinámica poblacional, causada tanto por las promesas del discurso desarrollista y de progreso que impulsaba a vivir en una ciudad en vía de la industrialización, y en el caso particular colombiano potencializado también por los procesos de colonización y reconcentración de tierras en el campo, producidos como consecuencia de la violencia bipartidista de la segunda mitad del siglo XX, tal como lo explica Jac-

70 A petición del Estado colombiano, se construyeron dos estudios fundamentales, donde es posible tener una mirada de las condiciones socioeconómicas del país a mediados del siglo XX. Revisar Currie, Lauchlin. Informe del BIRF, “Bases de un programa de Fomento para Colombia: Informe de una Misión”. Banco de la República-Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Bogotá, 1951; y Lebret, Louis Joseph. *Estudio sobre las Condiciones de Desarrollo en Colombia*, 2 volúmenes, Presidencia de la República, Comité Nacional de Planeación, Bogotá, 1958.

71 Fals Borda, Orlando. *Campesinos de los Andes: estudio sociológico de Saúco*. Traducción al español de su tesis doctoral *Peasant society in the Colombian Andes: a sociological study of the Saucio*. Bogotá: Universidad Nacional, 1961. Y *La transformación de América Latina y sus implicaciones sociales y económicas*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Sociología Bogotá, 1961.

ques Aprile<sup>72</sup>, son causantes de la explosión del fenómeno de pobreza urbana.

Los estudios sociales urbanos se centraron en analizar las evidencias del fracaso del modelo capitalista, expresado muy claramente en los desequilibrios socioespaciales de las ciudades latinoamericanas. Se empezó a hablar entonces de la proliferación de emplazamientos marginales, es decir, sectores fuera del sistema urbano, caracterizados por la ocupación irregular o la invasión de las tierras, mayoritariamente en zonas de alto riesgo<sup>73</sup> (por inundación, remoción en masa,...), como respuesta de la población a la escasez de vivienda. Junto a la precaria condición de habitabilidad (por los materiales poco resistentes, la ausencia de servicios públicos domiciliarios y el hacinamiento), se conjugó la evidente ausencia de servicios sociales y de infraestructura (vías, educación, salud), no siendo menos importante la ausencia de un mercado laboral<sup>74</sup>, factores que

todos combinados en el mismo espacio-tiempo, tipifican las evidencias de pobreza urbana en las ciudades latinoamericanas.

Este tipo de caracterizaciones fueron las que los investigadores sobre América Latina denominaron *condiciones de marginalidad y pobreza urbana*. Marginalidad por corresponder a poblaciones que se encuentran fuera del sistema de la ciudad (laboral, de movilidad, educacional), y de pobreza porque no poseen los medios para poder satisfacer sus necesidades básicas. Alicia Ziccardi sintetiza el fenómeno, asociado con las formas de habitación, la incapacidad de oferta del sistema productivo, y el nacimiento del clientelismo político en nombre de los pobres:

*A diferencia de épocas anteriores en las que la pobreza se localizaba predominantemente en el campo, en las últimas décadas ha crecido notablemente en el medio urbano. Esto está vinculado al mayor crecimiento de la población urbana en relación con la rural, y a la incapacidad del sistema productivo para ampliar las opciones de empleo estable y bien remunerado, lo cual genera tanto desempleo como las diferentes modalidades de empleo precario e informal.*

*En las ciudades latinoamericanas, algunas décadas atrás la pobreza se localizaba espacialmente en enclaves urbanos: formas precarias y deterioradas de habitación colectiva denominadas de manera diferente en los países de la región (conventillos, cortijos, inquilinatos, bodeville) y*

*asentamientos populares autoconstruidos (favelas, villas miseria, colonias populares, campamentos), las cuales compartían, no obstante sus diferencias, rasgos comunes.*

*Estas formas de habitación popular eran expresiones espaciales de la llamada marginalidad, categoría creada en la época para diferenciar a estos sectores sociales del tradicional ejército industrial de reserva, puesto que esta masa marginal independientemente de sus atributos y capacidades, era un excedente de la fuerza de trabajo que no lograba insertarse en el sistema productivo. Dado que su presencia en el medio urbano encerraba cierto grado de conflictividad social, espacial y política, esta población pasó a ser disputada por fuerzas políticas que enarbolaron proyectos de defensa y reivindicación de los intereses populares, en el sentido más amplio del término. Ziccardi, Alicia. Las ciudades y la cuestión social. Clacso, 2002, p 20.*

La posibilidad de visibilizar las diversas y heterogéneas expresiones de desigualdad en América Latina generó un sinnúmero de estudios en cada uno de los países, principalmente desde las facultades de sociología, economía y arquitectura. Sin embargo, la interpretación desde la geografía no fue del todo significativa, hecho al que se puede atribuir la deficiencia respecto a la definición clara de la noción espacial de la pobreza urbana. En tal sentido, de manera sobresaliente está el trabajo de Nidia Formiga (2007), perteneciente al Centro de Investigación de Estudios Territoriales adjunto al departamento de Geografía y Turismo de la Universidad de Bahía Blanca en Argentina. Allí

72 Aprile, Jacques. La ciudad colombiana, siglos XIX y XX. Biblioteca del Banco Popular. Bogotá. 1992, y La Urbanización en Colombia. Urbano Campo. Biblioteca Marxista Colombiana. Ediciones Alcaraván, Bogotá, 1977.

73 Ver al respecto el trabajo reciente de López Peláez, Juanita. La construction sociale du risque à Medellin (Colombie): gouvernance locale et représentations. Tesis doctoral. EHESS, París, 2008.

74 Desde la interpretación de José Nul (1969), citado por Laura Golovanevsky (2003) "La existencia de una 'población obrera excesiva para las necesidades medias de explotación del capital' aparece así como 'producto necesario de la acumulación o del incremento de la riqueza dentro del régimen capitalista'. Tal superpoblación 'se convierte a su vez en la palanca de la acumulación de capital, más aún, en una de las condiciones de vida del régimen capitalista de producción. Constituye un ejército industrial de reserva...'. Pero este análisis tiene validez en la fase competitiva del capitalismo. En la fase monopolística, en cam-

bio, sigue vigente la ley de la superpoblación relativa, pero varían su carácter y sus efectos, por lo que se debe repensar la categoría de ejército industrial de reserva".

se encuentra de manera muy clara la principal acepción del concepto de pobreza urbana retomada en el presente trabajo, que como bien lo explica ella, no es un fenómeno *per se*, sino que corresponde a una expresión particular, de la hoy dominante desigualdad configurada en las ciudades latinoamericanas:

*Respecto al problema de la pobreza urbana, objeto de estudio, no está planteado desde la perspectiva de una especificidad en lo urbano en la caracterización de la pobreza, sino desde lo que se suele mencionar como la urbanización de la pobreza, en relación a la concentración de la población en condiciones de pobreza en áreas urbanas (p 8).*

*Es una realidad social muy difícil de conceptualizar, por su carácter multidimensional, que ha dado lugar al desarrollo de numerosos estudios y reflexiones, con la introducción de nuevos enfoques que, si bien están estrechamente relacionados, no tienen el mismo significado, como son marginalidad, vulnerabilidad, desigualdad, exclusión y discriminación de género, de etnia y raza (p 2).*

*Desde la perspectiva geográfica, el análisis de la pobreza se enfoca desde la dimensión territorial, por lo cual adquieren mayor significación los aspectos relativos a las materialidades, localización, distribución y condiciones del hábitat, sin restringir por ello el concepto de pobreza sólo al conjunto de condiciones de existencia (p 3).*

Este marco permite desmitificar muchas de las asociaciones que indistintamente y de manera confusa, se utilizan en trabajos e informes, pues queda claro que la *pobreza*

*urbana* es una expresión de la desigualdad, es una condición en la que se encuentran algunos grupos poblacionales emplazados en las urbes. Desde esta perspectiva, la pobreza urbana va más allá de la distribución de la renta producida por la sociedad citadina, pues en realidad se refiere a *la ausencia de capacidades efectivas que permiten la satisfacción de las necesidades básicas* (Young, 1990), encontrándose la diferencia en la manera en que uno y otro grupo social las satisfacen, es decir, en *los satisfactores* (Sen, 2000). Es en esta diferencia donde toma sentido el realizar análisis desde la perspectiva del territorio, pues tal como se había mencionado, el espacio adquiere tanto los rasgos de las desigualdades sociales, como la manera en que los habitantes han intentado satisfacerlas, unas y otras totalmente distintas según el espacio al que se refiera.

Esta aclaración se considera altamente pertinente en el marco de la pobreza urbana desde una perspectiva territorial, pues al reconocer el hecho de que los espacios geográficos más allá de las obvias diferencias multiescalares (barrio, comuna, ciudad, ...), son poseedores de desigualdades, se justifica la necesidad de analizar la naturaleza de esas diferenciaciones.

## Conclusiones

A la pregunta *¿Cómo han surgido las formas recientes de clasificación de poblaciones en el mundo occidental?*, son muchos más los interrogantes que han surgido, que una única respuesta. Acotando la reflexión anterior al concepto de “población pobre”, es claro que la clasificación de grupos sociales por

parte de instancias o gobiernos, posee como fundamento la necesidad de diferenciar las condiciones de uno y otro, como herramienta, según los discursos formales, de garantizar mecanismos de convergencia entre los que poseen óptimas condiciones y aquellos que no. Los métodos ya expuestos muestran que un elemento es el deseable a ser tenido en cuenta y otro muy distinto el que finalmente se utiliza, es decir, que los preceptos teóricos son muy amplios, pero que las metodologías de aplicación son débiles, debido en gran medida, a la ausencia de sistemas de registros estatales, que se conviertan en fuentes de información fidedigna para caracterizar cualquier situación social dentro de una jurisdicción.

Así mismo, los esfuerzos por clasificar poblaciones pobres, marginales, vulnerables se han convertido en mecanismos de estigmatización social, que han puesto en evidencia las diferenciaciones cada vez más marcadas, lo cual paradójicamente ha producido el resultado contrario de lo que se deseaba con la disponibilidad de cualquier método de focalización. Al pobre se le es visto como una carga social, en muchos casos relacionado con delincuencia o cualquier otro desorden social. Así las cosas, ¿realmente los métodos de identificación de pobreza han cumplido sus objetivos? Pareciera que no.

La Organización de Naciones Unidas incluso ha propuesto los objetivos del milenio, donde se ha priorizado la erradicación de la pobreza. Ello muestra que los esfuerzos que hasta hoy se han hecho realmente no han cumplido sus objetivos. Entonces, ¿no será mejor cambiar las

perspectivas y las formas en que se están percibiendo y caracterizando las condiciones sociales? ¿Qué tan válida es la perspectiva de la pobreza en un mundo donde más de la mitad de la población está catalogada como tal? ¿Qué tan tangible es la meta de lograr un desarrollo a escala humana y/o de capacidades, bajo la dominación del interés económico y productivo, sobre el del sujeto? Son preguntas que quedan aún sin responder.

No se trata de tener miradas catastróficas, solamente de aportar elementos a futuras discusiones que alimenten propuestas alternativas y argumentos críticos. Así, se espera haber aportado en la unificación de las principales perspectivas de interpretación de la clasificación de las poblaciones en el mundo actual, en miras a la construcción de otras formas distintas de ver la realidad social.

### Referencias bibliográficas

- perspectivas y las formas en que se están percibiendo y caracterizando las condiciones sociales? ¿Qué tan válida es la perspectiva de la pobreza en un mundo donde más de la mitad de la población está catalogada como tal? ¿Qué tan tangible es la meta de lograr un desarrollo a escala humana y/o de capacidades, bajo la dominación del interés económico y productivo, sobre el del sujeto? Son preguntas que quedan aún sin responder.
- Gai Dharam, Hopkins Michael, McGranahan Donald. *Algunas reflexiones sobre los Indicadores Humanos y Sociales para el Desarrollo*. Ginebra: UNRISD, 1998.
- Checa, Juan Carlos, Arjona, Ángeles. Factores que determinan el proceso de exclusión de los barrios periféricos: el caso de El Puche (Almería). *Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. vol. IX, núm. 186. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2005. Disponible en internet en: [www.ub.es/geocrit/sn/sn-186.htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-186.htm) [ISSN: 1138-9788]
- Cingolani, Patrick. Marginalidad(es) Esbozo de diálogo Europa-América Latina acerca de una categoría sociológica. En *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 2<sup>a</sup> Época, N° 22, 2º Semestre 2009, 157-166
- Currie, Lauchlin. Informe del BIRF, "Bases de un programa de Fomento para Colombia: Informe de una Misión". Banco de la República-Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF, Bogotá, 1951.
- De la Garza Toledo, Enrique. *Tratado Latinoamericano de Sociología*. Ciudad de México: Ed. Anthropos, 2006.
- Escobar V, Arturo. *La Invención del Tercer Mundo*. Bogotá: Editorial Norma, 1996.
- Fals Borda, Orlando. *La transformación de América Latina y sus implicaciones sociales y económicas*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Sociología Bogotá, 1961.
- Fals Borda, Orlando. *Campesinos de los Andes: estudio sociológico de Saucio*. Traducción al español de su tesis doctoral *Peasant society in the Colombian Andes: a sociological study of the Saucio*. Bogotá: Universidad Nacional, 1961.
- Feres, Juan y Mancero, Xavier. *El método de las necesidades básicas insatisfechas NBI y sus aplicaciones en América Latina*. CEPAL. 2000
- Formiga, Nidia. *Una aproximación a la pobreza urbana*. Bahía Blanca (Argentina): Universidad Nacional de Sur-CIUR Estudios Territoriales. 2007
- Fresneda, Oscar y Yepes, Diego. *Indicadores de calidad de vida para Bogotá y Sistema de Necesidades Alienadas*. Observatorio de Cultura Urbana. Bogotá, 1999.
- Lacoste, Yves: *Geografía del subdesarrollo*. Editorial Ariel. Barcelona, Caracas, México. 3.a ed., 1978.
- Lampis, Andrea. *El acceso a la salud en las localidades del sur de Bogotá y un estudio sobre la dinámica de la vulnerabilidad*. Bogotá: Misión Social, DNP, polí-copiado. 1998.
- Lefebvre, Henri, *El Derecho a la Ciudad*, Anthropos, Paris, 1968, 3era edición, 2009.
- Lebret, Louis Joseph. *Estudio sobre las Condiciones de Desarrollo en Colombia*, 2 volúmenes, Presidencia de la República, Comité Nacional de Planeación, Bogotá, 1958.
- Martínez, Alberto. *Estudio de la pobreza urbana en cinco comunidades de la ciudad de Cali*, Cuadernos de Economía, v. XXVI, n. 47, Bogotá, 2007, páginas 113-150.
- Max Neef, Manfred. *Desarrollo a escala humana*. Santiago de Chile: Cepaur. 1986
- Monreal, Pilar. *Antropología y pobreza urbana*. Madrid, Los Libros de La Catarata, 1996
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. *Informe sobre desarrollo Humano: Bogotá una apuesta por Colombia*. 2008.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. *Informe sobre desarrollo Humano 2010*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. *Informe sobre desarrollo Humano 1994*.
- Red de Seguridad Humana. *Una Perspectiva sobre la Seguridad Humana: Resumen del Presidente 1era Reunión Ministerial*. Lysaen (Noruega), 1999. Disponible en internet en: <http://www.humansecurity-network.org/menu-s.php>

- Restrepo Mesa, Clara Inés. *Pobreza Urbana en Medellín: Mediciones y Percepciones*. Medellín: Ed. Corporación Regional, 2000.
- Reyes, Román. *Diccionario Crítico de las Ciencias Sociales*
- Reyes, Víctor. *Notas de Clase: Profundización Indicadores Sociales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2007.
- Rodríguez Tovar, Sergio Enrique. *Transporte Público Urbano: Configuración Socioeconómica y Marginalidad: Análisis del Norte de Barcelona*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2003.
- Romero G, Juan y Pérez E, Javier. *Pobreza y Desigualdad en los países en desarrollo*. Madrid: Editores Síntesis, 1992.
- Sanchez, Adelia Hasleidy. *La espacialidad y el comportamiento de la pobreza en Bogotá, durante el periodo de 1.993 -2005*. Programa de Estudios de Postgrado en Geografía EPG, IGAC-UPC: Bogotá, 2008.
- Santos, Milton. *La naturaleza del espacio*. Barcelona: Ariel, 2000.
- Sarmiento, Alfredo y Arteaga, Leticia. *Focalizar o universalizar: un falso dilema*. Cuadernos de Economía. Universidad Nacional, V. XVIII n. 29. Bogotá 1998.
- Schteingart, Martha. *La investigación urbana en América Latina*. México: Red Papeles de Población, 2006.
- Secretaría Distrital de Planeación -SDP- y Universidad Nacional de Colombia UN. *Segregación Socioeconómica en el Espacio Urbano de Bogotá D.C.* Bogotá, 2007.
- Sen, Amartya. *Sobre Conceptos y medida de pobreza*. En *Revista de Comercio Exterior*. Vol. 42, Número 4, Ciudad de México, 1992.
- Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Editorial Planeta, 2000.
- Sen, Amartya. *The idea of Justice*. Cambridge: Belknap Press, 2009.
- Veeduría Distrital. *Índice de Condiciones de Vida -I.C.V.-*
- Wacquant, Loïc. *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial, 2001.
- Young, Iris Marion. *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton, 1990
- Ziccardi, Alicia. *Las ciudades y la cuestión social*. Argentina: CLACSO, 2002.

## INVESTIGACIÓN

## Claves

CÓDIGO DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA,  
CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL,  
MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN  
DE CONFLICTOS, REPARACIÓN DE LA VÍCTIMA.

## Resumen

El tema del presente estudio es la Justicia Restaurativa (JR) en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA). Objetivo: comprender las condiciones en que se encuentra la JR en implementación del alcance de sus fines, en los Circuitos Judiciales del Santuario, La Ceja, Rionegro y Marinilla del Distrito Judicial de Antioquia. Método: el estudio se realiza a partir de los desarrollos llevados a cabo en el proyecto de Implementación de la Justicia Restaurativa en esos Circuitos Judiciales que llevó a cabo la Universidad Pontificia Bolivariana en convenio con la Gobernación de Antioquia y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El supuesto de partida surge de la evaluación realizada por la Comisión creada por el artículo 110 de la Ley 1453 de 2011, en que se conceptualiza que no se ha implementado la JR en el SRPA en Colombia. Las fuentes utilizadas fueron el marco legal, constitucional, compromisos internacionales en lo relacionado a los derechos del niño y el material producto de los trabajos realizados por el grupo en la implementación referida. Resultados: las categorías de análisis surgidas son: Conocimiento sobre la JR en el SRPA, percepción de los fines del proceso y la sanción en el SRPA, recursos para el SRPA y voluntad política. Es relevante la JR como alternativa que permite a los sujetos que cometieron un delito implicarse subjetivamente mediante un proceso con la víctima, en la que repare a ésta y se restaure su dignidad. Conclusión: se concluye que hay un desconocimiento de la Justicia Restaurativa, de sus fundamentos, en sus alcances, sus procedimientos y su articulación con los fines del SRPA. Se percibe en el Sistema que la única forma de corregir es con la privación de la libertad, el endurecimiento de la sanción y en lo retributivo de la misma como único medio de satisfacer a la víctima. Se encontró además, falta de recursos y de voluntad política para la implementación adecuada de la JR en el SRPA.

## Mots clés

ADOPTION, RESPECT DES DROITS, DROITS DES FILLES ET DES GARÇONS, DROIT CONSTITUTIONNEL, FONDAMENTALES, PRATIQUES D'ADPTION ILLÉGALE, DROIT COMPARÉ.

## Résumé

L'objet de cette étude est la justice réparatrice (JR) dans le système de la responsabilité pénale pour les adolescents. L'objectif est comprendre les conditions dans lesquelles la JR se présente dans le cadre des Circuits Judiciaires de La Ceja, Rio Negro et Marinilla (Antioquia). L'étude a été développée à partir des avancement réalisés dans le projet de mise en œuvre de la justice réparatrice dans les circuits judiciaires mentionnés effectué pour l'Université Pontificia Bolivariana et l'Institut colombien de protection de la famille. L'hypothèse de départ découle de l'évaluation faite par le comité institué par l'article 110 de la loi 1453 de 2011, dans lequel il est conceptualisé que la JR n'a pas été mis en œuvre en Colombie.

# Justicia restaurativa en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes: alternativa para restablecer la responsabilidad subjetiva

**AUTORES:** CAROLINA CASTAÑO TAPIAS;

**ASESOR TEÓRICO:** ÓSCAR ALFREDO MUÑIZ Y LUISA EUGENIA VILLA GIRALDO.

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA, ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES, FACULTAD DE PSICOLOGÍA  
MEDELLÍN, 2014

**Recibido:** 27 de marzo de 2014; **Aceptado:** 30 de abril de 2014.

## Introducción

La comisión de delitos en Colombia en los que están involucrados adolescentes ha desbordado la capacidad de respuesta del Sistema, ha generado repetición de los mismos, y ha causado problemas en los procesos y en la ejecución de sanción (ICBF, 2012; Rodríguez, 2012). Hasta el año 2006 el problema era tratado por el Código del Menor, orientado por la doctrina de la situación irregular. Esto cambió a partir de la *Convención de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989*, a la cual se adhiere Colombia con la Ley 12 de 1991; al niño y al adolescente se le otorgan los derechos humanos y en el SRPA, además se le reconocen unos derechos al adolescente por ser una persona en formación (Muñiz, 2012). Correlativo a que debe responder por esos derechos, surge la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia) que en su primera parte se ocupa de la protección integral, reconocimiento, garantía y restablecimiento de derechos; en el segundo libro del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) y procedimientos para cuando las niñas, niños y adolescentes son víctimas de delito, y el tercer libro se ocupa del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, políticas públicas, vigilancia y control (Corte Constitucional de Colombia, 2004). Esta ley está orientada por la doctrina de la protección integral y, con este cambio, los niños y adolescentes se ponen en igualdad de condiciones, en lo que atañe a los derechos, con los adultos.

De acuerdo con la ley vigente, los adolescentes entre 14 y 18 años que cometen delitos, quedan sometidos a lo establecido por el SRPA, en el que

al definirse su finalidad, se lee: "En materia de responsabilidad penal para adolescentes tanto el proceso como las medidas que se tomen son de carácter pedagógico, específico y diferenciado respecto del sistema de adultos, conforme a la protección integral. El proceso deberá garantizar la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño". (Artículo 140).

Luego, al tratarse en Código el principio de oportunidad, la conciliación y la reparación integral de los daños, se aclara qué se entiende por "carácter pedagógico". Allí se sostiene que para lograr la conciliación entre las partes y la reparación integral del daño, "se tendrá como principio rector la aplicación preferente del principio de oportunidad. Estas se realizarán con el consentimiento de ambas partes y se llevarán a cabo con una visión pedagógica y formativa mediante la cual el niño, la niña o el adolescente pueda tomar conciencia de las consecuencias de su actuación delictiva y de las responsabilidades que de ella se derivan". (Artículo 174).

Entonces, "la visión pedagógica y formativa" es el medio por el cual se alcanza la finalidad del SRPA, que no es otra cosa que formar un sujeto responsable de su conducta, en búsqueda de la reparación de la víctima, la reconciliación y reconstrucción del tejido social.

En el Código de Procedimiento Penal (C.P.P.), Ley 906 de 2004 en su Libro VI sobre Justicia Restaurativa, se resalta la figura de la mediación y está reglado su funcionamiento en lo establecido en el Manual de Procedimiento Penal Acusatorio elaborado por la Fiscalía General de la Nación (FGN, 2006). Este manual fue elaborado para dar respuesta a la aplicabilidad del sistema de adultos, es referencia para el SRPA, con algunas precisiones diferenciadoras que se encuentran explícitas en la misma ley.

En el CPP se hacen algunos señalamientos relacionados a la Justicia Restaurativa, allí se establece qué es la JR y qué se entiende por resultado restaurativo; también se establece sobre el propósito del uso del mecanismo de la Mediación y las condiciones en que este mecanismo puede operar.

El SRPA está en funcionamiento desde el 2009 en el Distrito Judicial de Antioquia, cabe señalar que en 2011 se crea la Comisión Evaluadora del SRPA, a partir del Artículo 110 de la Ley 1453 de 2011, con el objeto de "verificar si el sistema cumple la finalidad pedagógica, específica y diferenciada para el cual se diseñó y si éste en efecto asegura la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño" (p. 4).

Como producto de sus indagaciones, la Comisión publica un informe en el que sostienen que aunque esté establecida la reglamentación para la implementación de la JR, esta ha sido incipiente. (Informe de la Comisión Evaluadora SRPA, 2011; UPB & ICBF, 2012). En dicho informe la Comisión plantea que la JR no se ha instalado en el SRPA al no tenerse en cuenta "el proceso pedagógico que conlleva la comprensión de la acción y restauración de la víctima" (p. 13); se limita "el derecho a participar y ser oído en todas las etapas del proceso se omite por parte de quienes en él intervienen" (p. 20); en los operadores de justicia falta de conocimiento sobre la JR y su aplicación o le restan importancia a aplicarlo como una de las formas de resolver conflictos; "problemas de interpretación y comprensión de la ley y los vacíos que en ella permanecen" (p. 5); "las autoridades judiciales prefieren aplicar el proceso penal para adolescentes de principio a fin, sin hacer uso de esta herramienta" (p. 14) y "limitada asignación de recursos financieros, físicos y humanos para la operación del Sistema" (p. 5).

De acuerdo con lo mencionado hasta aquí, teniendo en cuenta el carácter de aplicación preferente del principio de oportunidad en búsqueda de la implementación de la Justicia Restaurativa para alcanzar los fines del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y dada la condición en que la Comisión evaluadora señala la inaplicabilidad de la misma, en el presente artículo se propone indagar el marco legal, constitucional y las condiciones en que se encuentra el oriente antioqueño en estos aspectos a partir de la experiencia desarrollada por la Universidad Pontificia Bolivariana (UPB) en convenio con la Gobernación de Antioquia y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en su

proyecto de Implementación de la JR que tiene como finalidad “crear las condiciones necesarias para la implementación efectiva de la Justicia Restaurativa en el Distrito judicial de Antioquia, con los adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal, prioritariamente a través de la mediación y otras prácticas restaurativas” (UPB & ICBF, 2012).

## Método

El objetivo anteriormente mencionado se alcanzó a partir de una investigación cualitativa descriptiva. El estudio se realiza a partir de los desarrollos llevados a cabo en el proyecto de Implementación de la Justicia Restaurativa en esos Circuitos Judiciales por la Universidad Pontificia Bolivariana en convenio con la Gobernación de Antioquia y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Las fuentes utilizadas para la construcción de los datos fueron: El Código de Procedimiento Penal colombiano; La Convención de los Derechos del Niño, adoptada por las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y la adhesión que hace Colombia en 1991, que da origen a la Doctrina de la Protección Integral y en su desarrollo a la Ley 1098 de 2006 Código de Infancia y Adolescencia (Muñiz, 2012); el material producto de los trabajos: Diagnóstico de Redes Interinstitucionales de los veinte Municipios que cubre el proyecto de JR en el SRPA del Distrito Judicial de Antioquia (UPB & ICBF, 2012) y entrevistas semiestructuradas con los miembros del equipo del proyecto de implementación referido. El supuesto de partida fue la evaluación realizada por la Comisión Evaluadora (2011) en que se conceptúa que

no se ha implementado la JR en el SRPA en Colombia. Se realizó una sistematización de los diagnósticos llevados a cabo por el equipo en la implementación, luego se profundizó sobre las categorías de análisis surgidas en entrevistas con los miembros del equipo y por último se describe la situación en que se manifestaron estas categorías.

Se orientó la entrevista a indagar sobre sus consideraciones acerca del estado actual de la JR y su implementación en el SRPA de la región, teniendo en cuenta lo establecido en el marco legal y constitucional en lo referente a los fines perseguidos por el SRPA creado en la Ley de Infancia y Adolescencia.

## Resultados

La intervención de adolescentes en comisión de delitos en Colombia es creciente, esto se refleja en que los ingresos de adolescentes vinculados al SRPA, han incrementado de 2010 a 2011 un 12,4% y de 2011 a 2012 un 15,1%. De acuerdo con el boletín del “Observatorio del Bienestar de la Niñez” publicado por el ICBF (2012a), los delitos que cometen principalmente son: “Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes”; “hurto” en todas sus modalidades; “lesiones personales” y “fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, partes o municiones” (p. 3).

Las condiciones en que se encuentra la región en la que se focaliza este estudio (Los Circuitos Judiciales de Rionegro, La Ceja, Marinilla y El Santuario del Distrito Judicial de Antioquia) se refleja en el informe del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) donde se comunica que en los meses de marzo,

mayo y noviembre de 2012 un total de 85 adolescentes cometieron delitos como:

...tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, hurto, acceso carnal abusivo con menor de 14 años, violencia contra servidor público, homicidio, daño en bien ajeno, extorsión, utilización ilegal de uniformes e insignias, uso de documento falso, hurto calificado y lesiones personales. (ICBF, 2012)

De ese total de adolescentes que cometieron delitos, 22 reincidieron, se realizaron 75 audiencias y se efectuaron 16 conciliaciones (ICBF, 2012). Esta pequeña muestra de los informes del ICBF evidencia una problemática que está presente y debe atenderse, orientados por las finalidades de la Ley de Infancia y Adolescencia y con las herramientas que propone para alcanzarlas.

En este contexto y a partir del rastreo de información hecho a partir de la revisión documental y las entrevistas, las categorías de análisis surgidas son: Conocimiento sobre la JR en el SRPA, percepción de los fines del proceso y sanciones en el SRPA, recursos para el SRPA y voluntad política.

## Recursos para el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

### Marco legal y constitucional

Se realiza una exposición sobre el marco legal y constitucional sobre el recurso de la Justicia Restaurativa, para mostrar que sí es posible y esperado recurrir a ella para resolver

el conflicto que genera una infracción a la ley penal en adolescentes.

La Justicia Restaurativa (JR), en Colombia, ésta tiene su origen en el numeral 7º del Artículo 250 de la Constitución Política y reformado por el Acto Legislativo No. 03 de 2002 (Corte Constitucional de Colombia, 2004). El Código de Procedimiento Penal Colombiano (CPP), en su Libro VI, define un programa de JR como “aquel proceso en que la víctima y el imputado, acusado o sentenciado, participan conjuntamente y de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito, con el fin de obtener un resultado restaurativo” (p. 358). De acuerdo con este Artículo, un resultado restaurativo se entiende como:

...el acuerdo encaminado a atender las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes y a lograr la reintegración de la víctima y del infractor en la comunidad en busca de la reparación, la restitución y el servicio a la comunidad (p. 358).

Por otra parte, en el mismo CPP se señalan tres mecanismos de JR: “conciliación pre-procesal, conciliación en el incidente de reparación integral y mediación” (pp. 358-359). Las finalidades de estos Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), según la Corte Constitucional de Colombia, en su Sentencia C-1195/01, (2001) son:

(i) Garantizar el acceso a la justicia; (ii) promover la participación de los individuos en la solución de sus disputas; (iii) estimular la convivencia pacífica; (iv) facilitar la solución de los conflictos sin dilaciones injustificadas, y (v) des-

congestionar los despachos judiciales (párr. 18).

En esta Sentencia y en la C-979 de 2006 y T-917 de 2005, se muestra que existen más alternativas de mecanismos de JR usados por otros países, las posibilidades no se agotan en estos tres mecanismos. (Corte Constitucional de Colombia, 2001; UPB & ICBF, 2012)

La mediación, como mecanismo de JR, propone el intercambio de opiniones que lleven a una solución de conflicto entre las partes implicadas en el delito, es decir, entre la víctima y el imputado o acusado. Este mecanismo podría estar encaminado, según el CPP, a lograr resultados de “reparación, restitución o resarcimiento de los perjuicios causados; realización o abstención de determinada conducta; prestación de servicios a la comunidad; o pedimento de disculpas o perdón” (p. 359). Se puede recurrir a este mecanismo desde la formulación de imputación y hasta antes del juicio oral. Siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas en el Artículo 524, el delito debe ser de persecución oficiosa, el mínimo de pena no debe exceder los cinco (5) años de prisión, el bien jurídico no debe sobrepasar la órbita personal de la víctima y las partes deben estar de acuerdo voluntariamente con someterse a una solución de JR. Ahora bien, en caso de que se trate de un delito que supere los cinco (5) años, se podrá considerar la mediación “para otorgar algunos beneficios durante el trámite de la actuación, o relacionado con dosificación de la pena, o el purgamiento de la sanción” (pp. 359-360).

La solicitud para la aplicación de la mediación, según el Artículo 525, puede hacerla

...la víctima o por el imputado o acusado ante el fiscal, juez de control de garantías o juez de conocimiento, según el caso para que el Fiscal General de la Nación, o su delegado para esos efectos, proceda a designar el mediador.

En los casos de menores inimputables y víctimas incapaces, sus representantes legales deberán participar en la mediación (p. 360).

En los delitos perseguibles de oficio, que se inscriben en el ámbito de crímenes de baja punibilidad, de acuerdo con el Artículo 526, la mediación tiene efectos vinculantes en lo relacionado a la responsabilidad civil derivada del hecho punible, lo que hace que sean excluidos otros mecanismos que están dirigidos al mismo propósito, como el ejercicio independiente de la acción civil y el incidente de reparación integral (Arboleda, 2007; Muñiz et al., 2011). En lo que respecta a la responsabilidad civil que se deriva del delito, “la acción penal podría extinguirse por la vía de aplicación del principio de oportunidad, cuando proceda la suspensión del procedimiento a prueba en el marco de la JR, y como consecuencia de que se cumplan las condiciones impuestas” (Muñiz et al., 2011).

El principio de oportunidad está consagrado en el Artículo 323, como una excepción al deber que tiene la Fiscalía General de la Nación de perseguir las conductas punibles, habilitándola para suspender, interrumpir o renunciar a ello en

los casos que establece la ley (Arboleda, 2007; Muñiz et al., 2011).

En relación con la suspensión del procedimiento a prueba, según el Libro II en sus Artículos 325 y 326, el principio de oportunidad consiste en una concesión hecha al imputado, cuando este lo solicita, se suspende el procedimiento por un período a prueba que puede ser hasta de tres (3) años y debe estar condicionada a un ofrecimiento de reparación integral del daño, en el marco de la JR y con el cumplimiento de otras condiciones establecidas por la ley (Arboleda, 2007; Muñiz et al., 2011). En cuanto a los efectos de la aplicación del principio de oportunidad, de acuerdo con el Artículo 329, este tiene la facultad de extinguir la acción penal respecto de quien comete el delito.

En el Código de Procedimiento Penal Colombiano, en su Artículo 324 modificado por la ley 1312 de 2009, se encuentran las tres causales por las cuales puede solicitarse el principio de oportunidad en el SRPA para llevar a cabo un proceso de JR:

1. Cuando se trate de delitos sancionados con pena privativa de la libertad cuyo máximo señalado en la ley no exceda los seis (6) años o con pena principal de multa, siempre que se haya reparado integralmente a la víctima conocida o individualizada.

7. Cuando proceda la suspensión del procedimiento a prueba en el marco de la Justicia Restaurativa y como consecuencia de este se cumpla con las condiciones impuestas.

14. Cuando la persecución penal de un delito comporte proble-

mas sociales más significativos, siempre y cuando exista y se produzca una solución alternativa adecuada a los intereses de las víctimas (pp. 304-305).

Por otra parte, en Colombia en el 2006 se expide la Ley 1098 “Código de Infancia y Adolescencia” (CIA), que crea el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), y lo define en su Artículo 139 como:

...el conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales, especializadas y entes administrativos que rigen o intervienen en la investigación y juzgamiento de delitos cometidos por personas que tengan entre catorce (14) y dieciocho (18) años al momento de cometer el hecho punible (p. 78).

La finalidad del SRPA, como se mencionó, es que las distintas instancias del proceso sean “de carácter pedagógico, específico y diferenciado respecto del sistema de adultos, conforme a la protección integral” (p. 78), y que además garanticen “la JR, la verdad y la reparación del daño” (p. 78).

La JR en SRPA debe ser aplicada, de conformidad con lo establecido en el CPP, excepto en casos en que se contraponga a lo dispuesto al CIA y que esto sea contrario al interés superior del adolescente. Cabe anotar que en este proceso se hace corresponsables a los padres o personas de quienes dependan los adolescentes que cometan el acto punible (CIA, 2006; Muñiz & Villa, s.f.). En cuanto al principio de oportunidad, en el SRPA, el Artículo 174 del CIA, dice:

...Las autoridades judiciales deberán facilitar en todo momento el logro de acuerdos que permitan la conciliación y la reparación de los daños, y tendrán como principio rector la aplicación preferente del principio de oportunidad. Estas se realizarán con el consentimiento de ambas partes y se llevarán a cabo con una visión pedagógica y formativa mediante la cual el niño, la niña o el adolescente pueda tomar conciencia de las consecuencias de su actuación delictiva y de las responsabilidades que de ella se derivan. Así mismo, el conciliador buscará la reconciliación con la víctima (p. 87).

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 174 del CIA, la aplicación del principio de oportunidad en el Sistema, es una regla general, no una excepción y además debe lograr la reconciliación con la víctima, la responsabilización, formación y educación del adolescente. Se tienen en cuenta entonces tanto los derechos de las víctimas como los de los adolescentes infractores (Muñiz & Villa, s.f.).

### Estado actual de implementación de la JR en el SRPA

Retomamos los problemas aislados por la Comisión Evaluadora del SRPA en 2011, porque se observaron estos aspectos en la región en que se realizó esta intervención.

La Comisión afirma que ha sido incipiente la aplicación de la JR, que se tiene una política pública que establece el proceso de ejecución de la JR, allí se presentan pasos jurídicos y fácticos, predeterminados

por la norma o por aquellas que la desarrollan, para materializar en un determinado período, pero esto hasta ahora no se ha cumplido adecuadamente (Informe de la Comisión Evaluadora SRPA, 2011; UPB & ICBF, 2012).

La incipiente implementación de la JR se evidencia cuando habiéndose expedido por parte de la Fiscalía General de la Nación un “Manual de Procedimientos en el Sistema Penal Acusatorio” (FGN, 2006-2009), en el cual se reglamenta la JR para adultos, estas normativas no se han aplicado en su totalidad debido a que quienes están encargados de operar la justicia no tienen conocimiento sobre este mecanismo y su aplicación, o le restan importancia a aplicarlo como una de las formas de resolver conflictos. Además,

...carecen de servicios especializados para operar, siendo pocos los profesionales especializados en la práctica de dichos mecanismos que involucrando a víctimas, victimarios y comunidades en la resolución de sus propios conflictos y en la consecución de unos resultados restaurativos atienda las necesidades de todas las partes implicadas (UPB & ICBF, 2012).

Es importante resaltar que el manual para el funcionamiento de la JR en el sistema de adultos se puede aplicar en el SRPA, haciendo unas diferencias. Sin embargo, desde junio de 2009 empezó a ejecutarse el SRPA en el Distrito Judicial de Antioquia y aún no se han puesto en marcha programas para que la JR funcione como un mecanismo complementario o alternativo a la

justicia penal, aunque esto está establecido en la ley (UPB & ICBF, 2012).

De acuerdo con la Comisión, hay dos aspectos clave que se destacan en esta problemática:

..de una parte, la necesidad de reconocer de inicio la limitada asignación de recursos financieros, físicos y humanos para la operación del Sistema y de otra, los problemas de interpretación y comprensión de la ley y los vacíos que en ella permanecen (p.5).

Ampliando los aspectos problemáticos mencionados, en el informe, se refiere al imaginario en la sociedad, que el sistema se reduce a la privación de la libertad de adolescentes que cometen tanto delitos graves como de leve intensidad. Se afirma que la falta de lugares y cupos para internar estos adolescentes es el problema principal que hace que no funcione el sistema. Lo que genera que se tenga una visión reduccionista del SRPA, de la problemática y además haga que las instituciones afirmen que la falla está en la falta de recursos financieros (Informe de la Comisión de Evaluación SRPA, 2011).

Otro asunto problemático, según la Comisión, es que “no existe un recurso humano especializado del orden nacional y territorial para operar el Sistema” (p. 12), lo que haría necesario capacitar a quienes ya hacen parte del sistema de justicia y del proceso administrativo. Si bien la ley especificó que se debían asignar funcionarios sólo para el SRPA y capacitarlos en derechos humanos de niñez y adolescencia, cada una de las entidades ha estado haciéndolo pero de manera aislada

y de acuerdo con sus perfiles, “hecho que no asegura la especialidad del sistema” (p. 12).

Del mismo modo, en torno al objeto del SRPA, hay otro asunto y es que como establece el Artículo 140 de la Ley 1098 de 2006, todas las medidas que se tomen en el proceso con el adolescente que cometió el delito deben tener un carácter pedagógico, específico y diferenciado al sistema de adultos y además se garanticen la verdad, la JR y la reparación de las víctimas. Sin embargo, como establece la Comisión “el proceso pedagógico que conlleva la comprensión de la acción y restauración de la víctima, no es un elemento que se haya tenido en cuenta, salvo en casos específicos” (p. 13).

En cuanto a la aplicación del Principio de oportunidad, como se mencionó, debe ser implementado de forma preferente en el SRPA, sin embargo “las autoridades judiciales prefieren aplicar el proceso penal para adolescentes de principio a fin, sin hacer uso de esta herramienta” (p. 14), lo que no contribuiría a que se logre la finalidad del Sistema, aunque “el pleito no culmine con audiencia de juicio” (p. 14). Esto podría ocurrir debido a que:

...las autoridades confunden la aplicación del principio de oportunidad consagrado en el Artículo 174, que permite los acuerdos posibles entre ofensor y víctima y la conciliación para pactar la reparación de los daños, con la prohibición del Artículo 157 de la ley que expresamente consagra la no procedencia de acuerdos entre la Fiscalía y la defensa (p. 14).

En lo relacionado con la participación del adolescente que comete el delito en las diferentes etapas del proceso, este derecho es restringido por parte de quienes intervienen. Por otro lado, en el Informe de la Comisión de Evaluación SRPA, (2011) se señala en los aspectos críticos en la actualidad en relación con el cumplimiento de la finalidad y objetivo del SRPA, “El juzgamiento en ausencia es un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos del sistema” (p. 20). Además, es un incumplimiento a lo establecido en la Observación N°12 de la Convención Sobre los Derechos del Niño (derecho a ser oído), que dice que los niños que han infringido la ley tienen derecho a ser escuchados y esto aplica para todas las etapas del proceso judicial (Convención de las Naciones Unidas, 2009).

A partir de la revisión del “Diagnóstico de Redes Interinstitucionales de los veinte Municipios que cubre el proyecto” (UPB & ICBF, 2012) de Implementación de la Justicia Restaurativa en los Circuitos Judiciales de Marinilla, La Ceja, Rionegro y El Santuario del Distrito Judicial de Antioquia, surgen elementos para la comprensión de la no aplicabilidad de la JR en la región.

De acuerdo con los datos que este diagnóstico aporta sobre el manejo que en los municipios se le dan a los casos que involucran adolescentes que han entrado en conflicto con la ley penal, surgen dos conceptos importantes a tener en cuenta para contribuir a la comprensión de la problemática en estudio: la corresponsabilidad y la exigibilidad de derechos.

La corresponsabilidad es uno de los principios orientadores para la protección integral de los niños y adolescentes que propone el Código de Infancia y Adolescencia (CIA) en su Artículo 10; allí es considerada como la responsabilidad compartida por tres actores: el Estado, la familia y la sociedad, sus acciones y relaciones, en la garantía del ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Estos actores son “corresponsables en su atención, cuidado y protección” (p. 2).

Otro de los principios orientadores establecidos por el CIA en su Artículo 11 es la exigibilidad de los derechos, que habla de la responsabilidad que tiene el Estado de velar por la garantía oportuna de la “realización, protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes” (p. 23). Esta tarea está encabezada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que es responsable de establecer los lineamientos técnicos que deben cumplir las instituciones encargadas de garantizar el restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Igualmente contribuirá con entidades nacionales, departamentales y municipales en la ejecución de políticas públicas que estén encaminadas a este fin.

En relación con el Diagnóstico, se evidencia que en cuanto a la atención a adolescentes que cometen delitos y a la prevención de los mismos hay instituciones que se destacan (Valencia & Hoyos, 2013):

El Centro Transitorio para Adolescentes Vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal (CETRA)<sup>75</sup>: es una institución que se encarga de atender al adolescente en un entorno cerrado. Trece de los veinte municipios en los que se hizo el Diagnóstico cuentan con esta institución para la atención de los adolescentes: Santuario, San Francisco, Granada, San Luis, Puerto Triunfo, Cocorná, Rionegro, Guarne, Alejandría, Marinilla, San Carlos, La Ceja y La Unión.

COMPOS: es una red de instituciones y secretarías de los municipios que se reúnen en mesas para tratar problemas que se presenten, entre estas está la mesa de infancia y adolescencia. Trece de los veinte municipios en los que se hizo el Diagnóstico cuentan con esta institución para la atención de los adolescentes: Santuario, San Francisco, San Luis, Puerto Triunfo, Rionegro, Alejandría, Marinilla, Guatapé, San Rafael, San Carlos, La Ceja, La Unión y El Retiro.

Hogares de Paso: son instituciones a las que son llevados los niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración de derechos mientras son ubicados en un medio familiar. Tienen convenio con estas instituciones cinco de los veinte municipios.

75 Con el fin de que el adolescente pueda estar en un lugar adecuado mientras que el Fiscal competente resuelve si es procedente presentar el caso ante el Juez de Garantías se han creado los “Centros Transitorios”, proceso para el cual cuenta con 36 horas de acuerdo con el artículo 191 del Código de la Infancia y la Adolescencia. Lineamiento Técnico Administrativo para la Atención de Adolescentes en el SRPA-ICBF-2010.

pios: Santuario, Puerto Triunfo, Rionegro, El Peñol y San Carlos.

**Terciarios Capuchinos:** es una institución que brinda a los adolescentes en situación de vulneración de derechos o en conflicto con la ley penal, una atención integral e interdisciplinaria, se les hace seguimiento y los apoya en el proceso de resocialización, para prevenir que reincidan. También prestan servicios a adolescentes que están en riesgo de cometer delitos. Con esta institución tienen convenio tres de los veinte municipios en los que se hizo el Diagnóstico: Santuario, Rionegro y Marinilla. El ICBF tiene contratos con esta institución de 185 cupos en las diferentes modalidades de atención para adolescentes vinculados a procesos penales de los 20 municipios que conforman los Circuitos Judiciales en cuestión.

**Red Juntos:** trabajan para erradicar la pobreza extrema y por los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Con esta Red tienen convenidos de los veinte municipios en los que se hizo el diagnóstico: Santuario y Rionegro.

Es importante señalar que no son las únicas instituciones que hacen parte de la atención integral a los niños, niñas y adolescentes en este Distrito, cada Municipio cuenta con su propia red y en algunos casos con instituciones distintas. Algunos Municipios tienen una red de instituciones que les permite brindar una atención diferencial, orientada a prevenir que los adolescentes cometan delitos. Estos Municipios y parte de la red con la que cuentan son (Valencia & Hoyos):

#### La Ceja:

- Juventud Libre, que busca que se cree conciencia entre las familias y los adolescentes sobre los compromisos y responsabilidades que tienen cada uno.
- Semilleros de líderes juveniles que forman los adolescentes en liderazgo social.
- Campañas para la prevención del trabajo infantil.
- Programa de habilidades para la vida.

#### Rionegro:

- Aldeas S.O.S.: es una organización que trabaja por los derechos y la protección de los niños, niñas y adolescentes.
- Masora, en donde se atienden a los adolescentes que ingresan en el SRPA.

#### El Peñol:

- Convenio interadministrativo para la ejecución del SRPA.
- Programa Caminos de Libertad<sup>76</sup>: tienen 20 cupos a través de ICBF, para la atención de los niños, niñas y adolescentes en libertad asistida o vulnerabilidad.
- Campaña anual en la que se sensibiliza a la población sobre la prevención y erradicación del trabajo infantil y sobre la protección al joven que trabaja.
- Programas de uso creativo del tiempo libre, ingreso sistema de protección social y sistema educativo a los niños, niñas y adolescentes que estén en riesgo o sometidos a trabajo infantil.

- Programas de prevención de violencia intrafamiliar y promoción de la armonía familiar.

De acuerdo con la información del Diagnóstico mencionada, los 20 Municipios del Distrito Judicial de Antioquia referidos, en su mayoría, cuentan con una red de instituciones que les permite brindar una atención integral a los niños, niñas y adolescentes, a partir de acciones que apuntan al restablecimiento de los derechos vulnerados y a la protección de los mismos. Sin embargo, se evidencia que en tales municipios se desconoce la Justicia Restaurativa como mecanismo de resolución de conflictos y en consecuencia no se implementa (Valencia & Hoyos, 2013).

En cuanto a los recursos que tiene el SRPA en materia de JR, en lo relacionado con sus lineamientos, se tiene una reglamentación establecida en el marco legal y constitucional, esto de acuerdo con las condiciones encontradas en los municipios de estudio, se deduce que no se ha implementado, situación que no ha cambiado desde que la Comisión Evaluadora del SRPA, en su informe realizado en 2011, afirmara que la implementación de la JR en el sistema a nivel nacional era incipiente. Esto debido al desconocimiento sobre la JR en SRPA en los municipios pertenecientes a los circuitos judiciales en que se desarrolló el proyecto, 20 en total, donde las instituciones encargadas de trabajar por la atención integral y a la protección y restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes, sin embargo, no reconocen la JR como mecanismo de resolución de conflictos y por lo tanto no es implementada.

76 Administra la comunidad de Terciarios Capuchinos

Se sigue teniendo una percepción del Sistema ligada a la situación irregular que proponía el Código del Menor, no se ha operado en el sistema un cambio de filosofía a la doctrina de la protección integral que expone el Código de Infancia y Adolescencia, implica conocer y usar la Justicia Restaurativa en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Por otra parte, en los municipios se está incumpliendo con lo que exige la ley en el CIA sobre la responsabilidad y exigibilidad de derechos, debido a que tendrían que conocer e implementar la JR, como una vía para lograr que el adolescente se implique en su acto, pueda comprender el sentido de lo que hizo y de esa manera responder por las consecuencias de los actos que lo llevaron a un conflicto con la Ley Penal. La reparación de la víctima debe garantizar la no repetición de los hechos y la satisfacción para poder integrarse con dignidad a la comunidad que también dañó. Los beneficios de esta intervención implican también recomponer el lazo social que se fractura ante los actos delictivos. Hasta el momento no se le ha dado toda la dimensión que corresponde a la intervención con la Justicia Restaurativa, aunque en la mayoría de municipios haya instituciones que se responsabilicen de la atención integral de los niños, niñas y adolescentes.

### Conclusión

La finalidad de lo propuesto por el Código de Infancia y Adolescencia en el SRPA en relación a la JR es lograr que el sujeto se haga responsable del hecho punible que cometió, reparando a la víctima y posterior-

mente reintegrándose a lo social dignamente así como (...) formar sujetos responsables en el ejercicio de sus derechos y que reparen el daño causado a las víctimas desde la justicia restaurativa (Informe de la Comisión Evaluadora del SRPA p. 6). Para lograrlo es necesario que se haga responsable subjetivamente, es decir, que “reconozca el lugar que ocupa la subjetividad en el acto delictivo” (Muñiz & Villa, s.f., p. 16) y para que se haga efectivo este reconocimiento no basta con la sanción de las conductas, el sujeto debe significar el acto, lo que le va a permitir implicarse en aquello que se lo acusa (Lacan, 1989; Gerez Ambertin, 2009; Borgoglio, 2009). Esto adquiere relevancia en tanto que si el sujeto no se hace cargo subjetivamente, no va a sentirse implicado en el acto y en consecuencia probablemente haya una repetición del acto delictivo. De ahí la relevancia de la JR como alternativa que permite a los sujetos que cometieron un delito implicarse subjetivamente mediante un proceso con la víctima, en la que repare a ésta y se restaure su dignidad (Muñiz & Villa, s.f.).

En este punto es necesario hacer una distinción del concepto de responsabilidad en los discursos jurídico y psicoanalítico.

Freud (1976) plantea que lo que se revela de los sueños en la conciencia de los sujetos es una desfiguración onírica de deseos sepultados bajo la censura. El autor se pregunta si “¿debemos asumir la responsabilidad por el contenido de nuestros sueños?” (p. 136), a lo que responde

Desde luego, uno debe considerarse responsable por sus emociones oníricas malas. [...] es una

parte de mi ser; si, de acuerdo con criterios sociales, quiero clasificar como buenas o malas las aspiraciones que encuentro en mí, debo asumir la responsabilidad por ambas clases, y si para defenderme digo que lo desconocido, inconsciente, reprimido que hay en mí no es mi «yo», no me sitúo en el terreno del psicoanálisis, no he aceptado sus conclusiones, y acaso la crítica de mis prójimos, las perturbaciones de mis acciones, puedo llegar a averiguar que eso desmentido por mí no solo «está» en mí, sino en ocasiones también «produce efectos» desde mí (p. 136).

Sostiene Muñiz (2012) que existe un deber ético de responder por el interrogante que encierran, en lo que Freud (1976) indica como “las perturbaciones de mis acciones y las confusiones de mis sentimientos” (p. 136), por la exigencia interna que viene del sentimiento de culpa que se manifiesta en el “sueño punitivo” (p. 136), por la acusación externa en las formas de “la crítica de mi prójimo” (p. 136) o, las del jurista, que tiene la labor “de instituir una responsabilidad artificialmente limitada al yo metapsicológico” (p. 136).

Encontramos en Lacan (1989), quien continúa desarrollando la postura de Freud, una argumentación mayor para implementar la JR y sus herramientas en los procesos del SRPA, al afirmar que para que quien incumple la ley penal se implique en el acto que cometió, no es suficiente con “tener clara la relación entre el crimen y la ley a través de castigos”, sino que es necesario el “asentimiento subjetivo para la significación misma del castigo” (p. 118).

También Miller (1991) aporta a este tema, vinculando la ética, el derecho y la salud mental, al decir que “un hombre con buena salud mental es aquel que puede ser castigado por sus actos”, y el que no, es inimputable, es decir, enfermo mental y “no se es ya un sujeto de derecho, no es ya un sujeto ético-jurídico” (p. 70). Además, considera que “lo que define la responsabilidad es la respuesta. Responsabilidad es la posibilidad de responder” (p. 71). En esto coinciden el discurso psicoanalítico y el jurídico.

Ambos discursos se distancian, en tanto para el derecho penal la responsabilidad es artificial, debido a que solo se le puede suponer responsabilidad a alguien si “existe imputación objetiva y subjetiva, o sea, dolo, culpa o preterintención” (Muñiz, 2012, p. 18). De acuerdo con Barreto & Barreto (2013), el dolo, culpa o preterintención, “no son formas de culpabilidad... son formas de conductas, necesarias para reconocer la dimensión racional de la persona humana... para realizar el juicio de tipicidad, con independencia de su aptitud para ser objeto de juicio en sede de culpabilidad” (p. 272). Es por esto que el dolo, culpa y preterintención son características que indican el carácter voluntario y la intencionalidad de una conducta (Muñiz, 2013); estos dos componentes son esenciales debido a que, de acuerdo con la afirmación de Barreto & Barreto (2013):

Sería polémica la imposición de pena con ocasión de la culpa sin representación, o culpa inconsciente, en la cual no se evidencia un compromiso de la voluntad (...) la punibilidad de la culpa inconsciente no es obvia. No

es seguro que se cumpla con el principio de culpabilidad (...) por que conduce a formas de responsabilidad objetiva (p. 266).

Este principio de culpabilidad requiere de la “subjetivación de la responsabilidad”, lo que implica que se excluye la “responsabilidad objetiva, la vinculación entre pena y causación de resultado y la referencia a la vinculación subjetiva del autor (dolo o culpa) como criterio de graduación de la sanción” (Roxin, (como se cita en Cejas, 2012, s.p.). Por esto es necesario que además de que se compruebe objetivamente la culpabilidad, que se tenga en cuenta el componente subjetivo, es aquí cuando emerge “el sujeto ético, jurídico, en tanto sujeto responsable y como tal culpable” (Degano, 2011, p. 32).

En el ámbito penal, este sujeto ético y jurídico surge después de que el funcionario judicial determine que el sujeto tiene una responsabilidad con la ley penal, por haber cometido una infracción a dicha ley. Debe también “analizar si el autor merece juicio de reproche o de exigibilidad por haber actuado contrario al derecho en sede de culpabilidad” (Barreto & Barreto, 2013, p. 272).

En el campo psicoanalítico el sentimiento de culpa es el que “convoca a la responsabilidad del sujeto, quien tiene que responder con una palabra en el lugar del silencio de la culpa inconsciente, una palabra en que se pueda decir como sujeto de su lugar frente al deseo reprimido” (Muñiz, 2012, p. 19).

Volviendo a la relación de los discursos psicoanalítico y jurídico en torno al concepto de culpa y a las

acciones que desde el campo penal se llevan a cabo para sancionar a quien infrinja la ley y las consecuencias que esto tiene en la subjetividad del sujeto implicado, Gerez (2009) afirma que, “es importante que quien incurre en una falta no sea solo sancionado por ella, sino que, y principalmente, pueda dar una significación a esa sanción; significación que le permita dimensionar cuán implicado está en aquello de que es acusado” (p. 8).

Aquí nuevamente surge un punto de anclaje con la propuesta de la JR en el SRPA, debido a que como se ha mencionado es imperativo que el sujeto se implique subjetivamente en su acto para realmente hacerse responsable de su acto delictivo, que haya garantía de no repetición de esa conducta y que además se alcance un “resultado restaurativo” en el que el adolescente que infringió la ley pueda significar a partir de la palabra el acto cometido y pueda también reparar dignamente a la víctima.

De acuerdo con Bergoglio (2012) (citado por Muñiz, 2012) “solo habrá sujeto responsable cuando los aparatos normativos y sociales le permiten a cada autor de un acto que transgreda la ley social, anudar la secuencia responsabilidad culpabilidad-castigo, mediante un asentimiento subjetivo” (p. 21).

Para lograr estos anudamientos contamos con la JR, y para aunar esfuerzo para la implementación se firmó un convenio entre el ICBF Regional Antioquia y la Universidad Pontificia Bolivariana, y con la asociación de la Gobernación de Antioquia se desarrolló a finales del año 2012 y principios del 2013

un proyecto para implementar la Justicia Restaurativa en los Circuitos Judiciales de Rionegro, La Ceja, Marinilla y El Santuario del Distrito Judicial de Antioquia.

Los objetivos que orientaron la ejecución del proyecto fueron: Promover la implementación de la JR en el SRPA a través de eventos de investigación, capacitación y comunicación; apoyar la implementación de un modelo de JR con adolescentes, en los Circuitos de Rionegro, La Ceja, Marinilla y El Santuario del Distrito Judicial de Antioquia; aportar al fortalecimiento de las redes sociales e institucionales que intervienen en los procesos de JR con los adolescentes y brindar procesos de formación en JR en el SRPA a través de programas de extensión académica y realización de eventos.

Para alcanzar los objetivos se desarrollaron las siguientes actividades: Realización de un Diplomado teórico-práctico en Mediación y otras prácticas restaurativas, dirigido a capacitar 20 profesionales de distintas disciplinas para el ejercicio de la JR en el SRPA; se realizó un seminario para 60 personas, sobre mediación y otras prácticas de Justicia Restaurativa dirigido a intervenientes en el SRPA: Policía de Infancia y Adolescencia, Fiscales, Jueces, Defensores de Familia y Públicos, Alcaldes Municipales o su delegado, Personeros Municipales o Procuradores Delegados, Comisarios de Familia e Inspectores de Policía; se hizo una campaña mediática de promoción de los beneficios de los procesos de mediación y Prácticas de Justicia Restaurativa dirigida al personal de intervenientes y usuarios del SRPA; Conferencias para el público en general sobre la Justicia Restaurativa

y los procesos de mediación como forma de resolución de conflictos; se implementarán campañas masivas de información sobre el programa de Justicia Restaurativa en el SRPA en los municipios correspondientes a los Circuitos de Rionegro, La Ceja, Marinilla y El Santuario del Distrito Judicial y se realizaron acciones por parte de un trabajador social para lograr unas fuertes articulaciones entre los integrantes del SRPA y las Alcaldías de los municipios.

### Referencias bibliográficas

- Arboleda Vallejo, M. (2007). Código Penal y de Procedimiento Penal. Bogotá: Leyer.
- Barreto, H., & Barreto, B. N. (2013). Dolor, culpa y Preterintención. ¿Formas de culpabilidad? . Obtenido de dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2117199.pdf
- Borgoglio, F. (2009). "Yo sé que bardié" Algunas consideraciones sobre el asentimiento subjetivo . www.psiche-navegante.com Numero 86, I-4.
- Cejas, L. F. (01 de 05 de 2012). El principio de culpabilidad. Obtenido de [http://obligaciones.obolog.com/etiqueta\\_principio-de-culpabilidad](http://obligaciones.obolog.com/etiqueta_principio-de-culpabilidad)
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). Código de Procedimiento Penal (10<sup>a</sup> Ed.). Bogotá: Legis.
- Degano, J. (2011). La responsabilidad precluida en el goce del crimen y el tratamiento judicial. Bs As: Letra Viva.
- Freud, S. (1976). Obras Completas. Bs. As.: Amorrortu.
- Fiscalía General de la Nación. (2006). Manual Sistema Penal Acusatorio. Recuperado el 26 de Marzo de 2013, de <http://www.fiscalia.gov.co/sistPenal/sistemapenal/manuales.htm>
- Gerez M. (2009). Culpa, responsabilidad y castigo en el discurso jurídico y psicoanalítico. V III. Bs. As.: Letra Viva .
- Informe Comisión de Evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. (2011). Recuperado el 24 de febrero de 2013, de [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/portal\\_doc\\_interes//98\\_VERSI%C3%93N%20DEFINITIVA%20INFORME%20SISTEMA%20DE%20RESPONSABILIDAD%20PENAL%20PARA%20ADOLESCENTES.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/portal_doc_interes//98_VERSI%C3%93N%20DEFINITIVA%20INFORME%20SISTEMA%20DE%20RESPONSABILIDAD%20PENAL%20PARA%20ADOLESCENTES.pdf).
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2012). Informe consolidado del periodo por distrito judicial. Distrito Judicial de Antioquia, periodo del 01 al 31 de marzo, 01 al 31 de mayo y 01 al 30 de noviembre de 2012
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2012a). Observatorio del Bienestar de la Niñez N°1: Adolescentes en Conflicto con la Ley. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.
- Lacan, J. (1989). Escritos I. Mexico: Siglo XXI.
- Miller, J. A. (1991). Patología de la Ética. En J. A. Miller, Lógica de la vida amorosa (pág. 70). Bs As : Manatí .
- Muñiz, O. (2012). Discurso y subjetividad contemporánea. La responsabilidad puesta en cuestión.
- Muñiz, O., Patiño, M., Valderrama, A., Arango, B., Villa, L., Bernal, L. (2011). Implementación de la Justicia Restaurativa en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en los Distritos Judiciales de Medellín y Antioquia.
- Muñiz, O. & Villa, L. (s.f.). La Justicia Restaurativa en el SRPA. Mecanismos alternativos o complementarios de resolución del conflicto del adolescente con la ley penal.
- Muñiz, O. & Villa, L. (s.f.). Responsabilidad del Adolescente en conflicto con la Ley Penal.
- Organización de Naciones Unidas (2009). Convención Sobre los Derechos del Niño. Observación N°12: El derecho del niño a ser escuchado. Recuperado el 3 de septiembre de 2013 de [http://www.opcion.cl/descargas/OB\\_12.pdf](http://www.opcion.cl/descargas/OB_12.pdf)
- Procuraduría General de la Nación. (2006). Código de la Infancia y la Adolescencia. Recuperado el 2 de mayo de 2013, de

- [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Visi%C3%B3n%20Mundial\\_Código%20de%20Infancia%202011\(I\).pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Visi%C3%B3n%20Mundial_Código%20de%20Infancia%202011(I).pdf)
- Rodríguez, L. A. (2012). Análisis de la Justicia Restaurativa en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Colombia. *Anuario de Psicología Jurídica*, vol. 22, 25-35.
- Universidad Pontificia Bolivariana, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2012). Justicia Restaurativa en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en los Circuitos Judiciales de Rionegro, La Ceja, Marinilla y El Santuario del Distrito Judicial de Antioquia.
- Valencia, P. & Hoyos, B. (2013). Diagnóstico de Redes Inter – Institucionales De los veinte Municipios que cubre el proyecto de Justicia Restaurativa en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en los Circuitos de El Santuario, La Ceja, Marinilla y Rionegro del Distrito Judicial de Antioquia.

## ENSAYO

## Claves

COOPERATIVISMO, POLÍTICA PÚBLICA.

## Resumen

El artículo investiga y expone los elementos que diferencian la identidad de las empresas cooperativas de las empresas tradicionales capitalistas, identificando las características y motivaciones de los individuos que participan directamente e indirectamente en la función económica y social de las empresas cooperativas. El artículo plantea elementos de reflexión para diferentes actores sociales y económicos –ciudadanos, gremio cooperativo y Estado- desde la adaptación gradual y particular de los Principios Cooperativos que orientan deben orientar las políticas públicas de fomento para el desarrollo empresarial cooperativo en Colombia.

## Mots clés

COOPERATIVISMO, POLITIQUE PUBLIQUE.

## Résumé

Le document examine et expose les éléments qui distinguent l'identité des entreprises coopératives des entreprises capitalistes traditionnelles, et identifie les caractéristiques et les motivations des personnes impliquées directement ou indirectement dans le rôle économique et social des entreprises coopératives. L'article soulève des réflexions pour les différents acteurs sociales et économiques de la société, pour l'union de coopératives, pour l'état, cherchant l'adaptation progressive et spécifique des principes coopératifs qui devrait orienter les politiques publiques pour promouvoir le développement de l'entreprise coopérative en Colombie.

# La identidad oculta de las empresas cooperativas. Elementos para la reflexión sobre el desarrollo empresarial cooperativo en Colombia

Recibido: 13 de abril de 2014; Aceptado: 5 de mayo de 2014

**AUTOR:** CÉSAR SÁNCHEZ ÁLVAREZ<sup>77</sup>

## I. Introducción

El objetivo del artículo es identificar los retos de las empresas cooperativas y el Estado para conformar un ecosistema de promoción y fomento de la economía cooperativa en el país, poniendo atención en aquellos elementos fundamentales que caracterizan y diferencian la identidad de la empresa cooperativa frente a la empresa capitalista, que conformarían lo que podríamos llamar “*la identidad oculta de la empresa cooperativa*”. Para dar respuesta a este objetivo se pretende introducir elementos de reflexión que pueden generar aportes en una política pública de desarrollo empresarial cooperativo, teniendo en cuenta la identidad cooperativa basada en los Principios Cooperativos y su impacto económico y social.

El artículo sigue una línea de trabajo doctoral del autor planteada en un anterior artículo, publicado en el número diez de esta misma revista (Sánchez-Álvarez, 2013). En el artículo se introdujeron brevemente aquellos elementos de la empresa cooperativa como organización asociativa que ha impulsado y debe impulsar la nueva economía social y solidaria. En concreto, el artículo identificó los elementos y organizaciones de convergencia entre la economía social y solidaria, afirmando en las conclusiones lo siguiente:

(….) el movimiento cooperativo históricamente ha sido precursor del desarrollo local, gracias a su capacidad de mantener una identidad basada en los principios cooperativos, colocando al ser humano al centro de procesos de cambio y transformación social (...) incidiendo en la aparición de un nuevo espacio definido por ser una economía de mercado avanzada, donde la competitividad se propone desde la

77 Doctorando en Economía Social, Universidad de Valencia E.G.. Email: csa.puj@gmail.com

cooperación entre individuos y organizaciones colectivas, con el objetivo de maximizar los beneficios sociales y económicos (Sánchez-Álvarez, 2013:8).

Las acciones de diseño y formulación que los poderes públicos pueden realizar deben tener en cuenta la libertad positiva de los individuos para *hacer empresa cooperativa*. Asimismo, consideramos que promover el rol de las empresas cooperativas en el mercado implica consolidar la pluralidad empresarial en una *economía de mercado avanzada*. Durante las próximas páginas se irán ofreciendo argumentos sobre la acción de *hacer empresa cooperativa* y su relevancia económica y social en la economía de mercado.

Este artículo puede resultar de gran interés a tres grupos de actores que conforman el ecosistema de políticas públicas para las empresas cooperativas colombianas. En primer lugar, a los asociados y gerentes de las empresas cooperativas que encontrarán en los puntos de reflexión del artículo nuevas estrategias para fortalecer su identidad como empresa cooperativa. En segundo lugar, para el gremio nacional y los gremios regionales y sectoriales que hallarán propuestas específicas para la fundamentación de estrategias que tiendan a favorecer su competitividad a través de la intercooperación nacional. Y en fin, para los hacedores de políticas públicas estatales y regionales, que en las próximas líneas pueden encontrar elementos que explican y construyen la racionalidad intersubjetiva solidaria de un sistema de empresas cooperativas que complementa, garantiza y fortalece la función del Estado y del Mercado.

## II. Las empresas cooperativas como instituciones plurales del mercado

Desde 1844, año de creación de la Sociedad Equitativa de los Pioneros de Rochdale (Reino Unido)<sup>78</sup>, la empresa cooperativa conjuga la dimensión social y la económica para alcanzar el éxito territorial. Será en 1895, año de la fundación de la Alianza Internacional Cooperativa, que aumenta su relevancia internacional, reconociéndose como Movimiento Cooperativo Internacional. Desde el 1895, el número de empresas cooperativas ha ido en aumento, alcanzando actualmente la agremiación de 248 federaciones y confederaciones nacionales, que representan 87 países y más de 1 billón de asociados<sup>79</sup>. Sin embargo, por el número de publicaciones, estudios específicos y su reconocimiento en las políticas públicas nacionales pareciera ser que no se ha tenido en cuenta como fenómeno económico relevante durante el siglo XX.

Una de las causas del olvido podría deberse a que durante el pa-

sado siglo se han dado grandes batallas ideológicas, basadas en disputas doctrinales que proponían la organización del sistema económico como único y predominante. Corrientes desde el liberalismo, marxismo, socialdemocracia, conservadurismo hasta el anarquismo, han luchado por la hegemonía ideológica y práctica en el terreno político-económico. Estas luchas ideológicas han hecho diluir el interés en dinámicas económicas más amplias y plurales, llevando a desconocer la realidad socioeconómica que ha planteado el Movimiento Cooperativo. Un descuido de las ciencias sociales y económicas sobre una realidad con identidad propia y con planteamientos complementarios a la economía pública y capitalista que podría deberse a un error de naturaleza antropológica y otro de naturaleza metodológica (Zamagni y Campiglio, 2010).

Siguiendo a Zamagni y Campiglio (2010), quienes definen el error antropológico como la aceptación de verdad absoluta que los seres humanos tienen preferencias individualistas y autointeresadas, y que se pone en cuestión desde los actuales experimentos económicos (Ostrom, 2003) que demuestran la existencia de una racionalidad solidaria en los individuos. En segundo lugar, el error metodológico que lleva a pensar que los resultados de las empresas cooperativas se puedan poder comparar a los de las capitalistas, bajo el parámetro de control de la propiedad que plantea el paradigma de empresa capitalista.

El error metodológico está basado en el análisis desde los derechos de propiedad con el cual se alcan-

78 Una de las primeras experiencias del movimiento cooperativo se da en el contexto de la I Revolución Industrial. Alrededor de 1760, un grupo de obreros que trabajaban en los arsenales de Chatham y Woolwich (Reino Unido) fundan molinos bajo el modelo cooperativo con el objetivo de fijar el precio de la harina y así eludir el monopolio de los patronos molineros locales. Esta experiencia con el tiempo se extendió a otros oficios. La Sociedad de los Pioneros de Rochdale es reconocida como la primera cooperativa a nivel internacional, gracias a que define e introduce los Principios Cooperativos en la gerencia de la empresa. Esta estrategia supuso que el volumen de ventas de 2.000 libras esterlinas en 1848 pasase a 152.000 en 1860. Durante esos años la idea cooperativa de Rochdale progresó en otros campos, ofreciendo servicios a los asociados que irían desde la protección social a la construcción de viviendas (Droz et al., 1976: 555-558).

79 <http://www.aci.coop/>

zan conclusiones erróneas sobre la ineficiencia de la empresa cooperativa. El trabajo de comparación llevaría a plantear cuatro problemas específicos, a saber: de horizonte de inversión de los miembros de la cooperativa, de la propiedad común diluyéndose la responsabilidad, de la cartera de inversiones por no tener opciones de financiación, de control y de los costes de influencia por parte de grupos de asociados<sup>80</sup>. Si estos problemas existieran en su totalidad y conjunto, la empresa cooperativa hubiera desaparecido al no tener ventajas comparativas frente a la empresa capitalista. Pero ante mercados imperfectos, la necesidad de solventar los problemas de los costos de transacción, los modelos de empresas cooperativas plantean estrategias que se caracterizan por su alta flexibilidad en la dirección de la empresa cooperativa, por el alto grado de participación de los propietarios de la empresa cooperativa (asociados) frente a los propietarios de la empresa capitalista (socios inversores), lo que hace en el largo periodo que la empresa cooperativa tenga mayor capacidad de adaptación a dinámicas complejas que se dan en los mercados.

Otro elemento que ha dificultado el análisis es la alta diversidad en la función-objetivo de las empresas cooperativas. La diversidad de las formas cooperativas<sup>81</sup> puede ser clasificada desde su posición en la cadena de valor (cooperativas de consumo, de producción, de transformación, de comercialización)

80 Para un mayor detalle se reenvía a Salazar, I. y Galve, C. (2008).

81 Para una clasificación y definición de la formas cooperativas con mayor profundidad en Colombia se reenvía a Uribe Garzón, C. (2001:137-160).

hasta una clasificación por sectores económicos (de agricultura, de transporte, de educación, de ahorro y crédito, de salud y servicios sociales, etc....), teniendo en cuenta también la clasificación desde el control de la propiedad (de trabajo asociado, de consumidores o mixtas) e incluso desde el desarrollo empresarial (integrales, especializadas, instituciones auxiliares, confederaciones y federaciones, etc...).

Teniendo en cuenta lo anterior, vemos el grado de complejidad que puede plantear el análisis de estas realidades empresariales, sobre todo porque los asociados, siendo sujetos racionales solidarios, tienen intereses diferentes y diferentes formas de establecer estrategias para alcanzar la eficiencia y la eficacia de la empresa solidaria<sup>82</sup>.

Respecto a la eficiencia hay que reconocer que la eficiencia económica no es un criterio neutral. Es decir, la eficiencia económica es un claro juicio de valor, ya que se basa en la ordenación de las preferencias de los actores. Si este criterio es utilizado, no como parámetro para medir el resultado de las empresas, sino más bien como un enfoque total y único para el análisis de todas las organizaciones, corremos el riesgo de dejar por fuera del ámbito de estudio aquellas formas organizativas que pueden garantizar formas diferentes de eficiencia (social, ambiental, cultural) entre los

individuos, dejando de lado el estudio, el análisis y la interpretación de la función social y económica de las empresas cooperativas y otras formas organizativas solidarias.

La consecuencia de la eficiencia económica llevada a la categoría de enfoque de análisis puede plantear que la empresa cooperativa sea una segunda opción (*second best*) después de la forma capitalista. Los análisis económicos del siglo pasado han explicado cómo las empresas cooperativas pueden ser instituciones económicas de transición, creadas por y para los excluidos del sistema económico capitalista. Por tanto, se plantea la empresa cooperativa como algo *no natural*, ya que el modo natural para hacer empresa es la forma capitalista, siendo la forma cooperativa una institución económica residual y transitoria.

Sin lugar a dudas, el nacimiento de las primeras cooperativas corresponde a la necesidad social y económica de las personas que a través de la autoayuda o mutualidad interna dan respuestas a sus necesidades. Las funciones pueden ser varias, desde la búsqueda de mejoras en las condiciones de vida y trabajo, hasta el aprovechamiento de condiciones de las economías de escala, a través de la autogestión de servicios y autoproducción de bienes que no están presentes en el mercado. Una diferencia que podemos identificar con la empresa capitalista es que esta nace para obtener beneficio de necesidades desagregadas pero idénticas, en cambio la empresa cooperativa agrega necesidades individuales de los asociados, los cuales podríamos pensar que co-construyen una respuesta

82 Piénsese a una empresa cooperativa de transformación y comercialización que sus asociados transforman su producto pero reciben servicios o insumos para la producción a través de la cooperativa. En el contexto internacional existen cooperativas de consumo que están gobernadas tanto por los asociados consumidores como por trabajadores asociados, dándose equilibrios de solidaridad intergrupal.

válida formando una comunidad de intereses.

El fenómeno socioeconómico del Movimiento Cooperativo Internacional ha sido tan relevante que en las Cartas Constitucionales de gran número de países, el modelo cooperativo está reconocido como paradigma de empresa, tanto por el valor social para crear comunidad como por la importancia en y para el desarrollo y crecimiento socioeconómico del país.

En el contexto colombiano cabe destacar el rol que se ha indicado al Estado en la Constitución Política del 1991; en su artículo 38 se plantea la garantía del derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en la sociedad, y en el art. 58 (...) *El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad (...)*, asimismo, el art. 333 específica que (...) *El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial (...)*.

Los artículos 38, 58 y 333 de la Constitución Política de la República de Colombia y la Ley 454 de 1998 (Ley de la Economía Solidaria), forman el marco central para las organizaciones solidarias, siendo función del Estado la de garantizar la protección, promoción y el fortalecimiento de las organizaciones solidarias, a través del desarrollo empresarial de las formas asociativas solidarias, como sistema económico en el país.

En lo específico, las empresas cooperativas son reconocidas en Colombia como organizaciones solidarias por el art. 6 de la Ley 454 de

1998, y se da un marco de referencia general en la Ley 79 de 1988 y las respectivas disposiciones. Pero actualmente no existe en Colombia una política nacional de fomento y promoción estructural dirigida a las empresas cooperativas que considere su singularidad como asociación de personas y su complejidad como empresas presentes en la totalidad de los sectores de mercado. Por tanto, es necesario encontrar elementos argumentativos para determinar si el Estado debe definir de forma prioritaria una política nacional para la protección, promoción y fortalecimiento de las empresas cooperativas.

### **III. Origen y desarrollo de formas alternativas a las empresas capitalistas y públicas**

Antes de iniciar una reflexión más en detalle es necesario precisar la existencia de una convención sobre origen de formas diversas a la economía capitalista, es decir el porqué de la aparición de empresas sin ánimo de lucro en economías tanto avanzadas como en transición. Nos referimos a todas aquellas organizaciones que junto a las empresas cooperativas dan vida a conceptos como: Economía del Tercer Sector, Economía Social y Solidaria, Economía Sin Ánimo de Lucro, Economía Popular Solidaria, entre otros (Guevara, 2007).

Si bien, la literatura científica se ha basado en la justificación de los fallos del mercado y del Estado para analizar el porqué de la existencia de organizaciones de este tipo, la literatura que analiza la intervención pública para el diseño de políticas públicas en apoyo de las

empresas cooperativas se basa en las necesidades de la corrección de los fallos de un mercado ineficiente. Es decir, en primer lugar, un mercado compuesto por empresas capitalistas que no provee de bienes y servicios a la población, ya sea por la limitación de la renta del segmento de mercado o por los altos costos de producción que no hacen competitivo el bien o servicio orientado al segmento de mercado. En segundo lugar, el Estado que no alcanza a proveer de bienes y servicios a diversos segmentos de la ciudadanía –por cantidad o calidad–, limitando funciones de bienestar social del Estado para la protección social de individuos y grupos vulnerables de la población.

Todo ello sumado hace que florezcan organizaciones que responden a las necesidades propias del colectivo o de otros, desde la cooperación y el asociacionismo de individuos, ejerciendo diferentes estilos de cooperación. Un estilo basado en la mutualidad interna, dirigido a responder necesidades de grupos de sujetos, donde se pueden identificar formas empresariales cooperativas de trabajo asociado, de transformación y comercialización de productos. Un segundo estilo, dirigido a responder necesidades de otros colectivos, desarrollando una actividad de mutualidad externa o lo que podríamos llamar de *solidaridad ampliada*, sustituyendo o complementando la función del Estado como proveedor de bienes y servicios sociales, aumentando el bienestar de la población específica. Aquí se pueden clasificar organizaciones como son las fundaciones y las asociaciones de voluntariado.

En el segundo caso se podría considerar actividades fuera del mercado, por ser funciones del Estado para garantizar la protección social de colectivos. Recientemente en Colombia se ha publicado la herramienta "Mapa Social"<sup>83</sup>, en forma de plataforma para compartir información sobre las inversiones y actores que trabajan para la promoción y protección social junto a las entidades públicas del sector de acción social, como son: el Departamento de Protección Social, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, la Unidad Especial de Atención de Reparación Integral de Víctimas, la Unidad Especial para la Consolidación Territorial, el Instituto de Bienestar Familiar y el Centro de Memoria Histórica.

Respecto a lo que nos ocupa en esta sede, pondremos atención al primer grupo, ya que emerge dentro de las condiciones de mercado, convirtiéndose para los individuos en una forma alternativa a la empresa capitalista. En este espacio no se pretende identificar cuáles son los elementos que hacen competitiva una empresa cooperativa en relación a otras alternativas, pero sí que consideremos oportuno ofrecer una definición axiológica del concepto *Mercado*, que debería tenerse en cuenta para el diseño y formulación de las políticas públicas a favor de un *mercado plural*.

El Mercado –plural– debería ser considerado como un espacio y la economía de mercado como organización del espacio, donde diferentes actores interactúan –con diversas preferencias y motivaciones–, intercambiando libremente bienes

y servicios, bajo la consideración del mercado como un espacio neutro que depende de los juicios de valor de los agentes para ordenar sus preferencias. Por tanto, si el espacio está dominado por empresas que maximizan únicamente el capital, tendremos un mercado predominantemente capitalista. Pero, si en cambio, en el espacio mercado tenemos empresas cooperativas que maximizan funciones más complejas<sup>84</sup>, considerando la eficiencia económica y social, nos encontraremos con una economía de mercado cooperativo. En el caso de Colombia nos podríamos encontrar con una economía de mercado solidario reconocida por la Ley 454 de 1998. Sería importante preguntarse cómo el Estado puede garantizar una economía de mercado plural a través de políticas públicas acordes a los Principios Constitucionales y los Principios Cooperativos y de la Economía Solidaria, que puedan favorecer y garantizar la convivencia pacífica.

La ciencia económica es *in primis* una ciencia ética y moral, y por tanto plantea decisiones con base a juicios de valor. Es decir, parámetros como la eficacia y la eficiencia cuando son usados para orientar el manejo de recursos se basan en juicios de valor individual, colectivo o de una comunidad. En específico, la justificación de la intervención pública económica, en materia de cooperativas, debería ser acorde con el objetivo de lograr el máximo de bienestar económico y social para toda la población. Chaves y Savall (2012:173) plantean dos cometidos que deben tener las ins-

tituciones públicas: (i) establecer el marco institucional en el cual van a operar los agentes económicos privados y (ii) intervenir activamente en el proceso económico con la finalidad de corregir los fallos en el funcionamiento del mercado. Para los autores estos dos cometidos son instrumentales para que los gobiernos *aseguren condiciones de pluralismo económico*, entendido como el reconocimiento mediante la normativa de las distintas formas de entender económicamente y garantizar la igualdad de oportunidades entre ellas (*ibidem*).

En las próximas líneas centraremos nuestra atención en la justificación de elementos que deben considerarse en un marco institucional válido y amplio, que reconozca la pluralidad económica y la libertad de empresa. En lo específico, la validez de la dimensión socioeconómica de las cooperativas, para articular políticas públicas generales, específicas y transversales de desarrollo empresarial cooperativo.

#### IV. Retos de una política pública de desarrollo empresarial cooperativo

Las próximas líneas tienen el objetivo de identificar los elementos que permitan caracterizar las argumentaciones de un futuro plan de desarrollo empresarial cooperativo como una política pública acorde con los retos actuales de los mercados globales y de la sociedad colombiana, junto con el reto de alcanzar el mayor éxito de las empresas cooperativas tanto a nivel nacional como internacional.

Desde la perspectiva de la historia económica, hemos visto que

83 <http://www.mapasocial.dps.gov.co/>

84 Las empresas cooperativas debito a la multitud de intereses de los sujetos, pueden generar externalidades positivas para la entera sociedad.

ha existido una gran desatención a la forma cooperativa. Sin embargo, cuando se ha dado atención a la forma cooperativa, se ha focalizado en el estudio de la función social de la misma, como empresa de transición para sectores de la población excluidos del sistema económico capitalista. Esta focalización ha producido un conocimiento parcial de la empresa cooperativa y con ella de las organizaciones solidarias, que conforman la Economía Social y Solidaria.

Por tanto, para enriquecer la argumentación se intentará identificar la función civil de las empresas cooperativas, es decir cómo *hacer empresa cooperativa* desde una propuesta que ofrece la posibilidad y capacidad de “civilizar” la economía de mercado (Bruni y Zamagni, 2004), fomentando un sistema económico más humano, orientado al desarrollo y crecimiento económico de Colombia durante el posconflicto, bajo los parámetros de eficiencia social y equidad.

La característica fundamental de la empresa cooperativa es poner al centro el ser humano que participa directamente en la empresa, es decir, el fin de la actividad empresarial es mejorar las condiciones de vida del ser humano. A diferencia de la empresa capitalista que pone al centro el capital, buscando la maximización de la inversión con mecanismos de coordinación jerárquica y beneficiando a aquellos que han garantizado el flujo de financiación de la actividad de la empresa. En otras palabras, la cooperativa tiene como fin el ser humano en su totalidad y la necesidad de coordinación se dirige a los demás factores o medios productivos. En cambio, el fin de la

empresa capitalista es la generación de riqueza monetaria; para ello instrumentaliza y condiciona los demás factores productivos, incluidos los seres humanos, vistos como fuerza de trabajo, y convirtiéndose en un factor de producción secundario. Por tanto, el recurso central en la vida de la empresa cooperativa son las personas, y muchas veces en diversos roles y con diversas identidades: asociados/emprendedores y clientes/proveedores.

En el primer caso, como asociados que participan con capital o trabajo propio en el patrimonio y en la actividad de la empresa y como emprendedores individuales o asociativos que buscan realizar actividades desde la empresa cooperativa. En este caso, se puede ver la diferencia entre los roles desde la estructura de preferencias que tienen los asociados en una empresa cooperativa. Especialmente, podemos identificar personas que ponen la libertad positiva en la cúspide de su sistema de valores.

La libertad positiva **—libertad para—** es un elemento fundamental de los emprendedores cooperativos, ya que a diferencia de las personas que privilegian la libertad negativa **—libertad de—**, los emprendedores cooperativos dan mayor valor a la libertad para *hacer empresa cooperativa* y no solo la posibilidad de participar o no en el mercado. Esta preferencia nos indica claramente que los individuos que privilegian la libertad positiva tienen y están orientados por la idea de un fin. Es decir, tienen una motivación ideal que está basada en la posibilidad para decidir libremente su futuro y cómo responder a sus necesidades o a las de otros colectivos.

Por tanto, la empresa cooperativa ofrece no solo bienes o servicios, sino también la posibilidad de **desarrollar la libertad positiva** de los individuos, potenciando su desarrollo humano. La perspectiva de libertad positiva se puede entroncar en el concepto de Desarrollo a Escala Humana del economista chileno Manfred Max Neef (1993:30), quien propone una nueva visión del desarrollo que se...

“(...) *concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía de la sociedad civil con el Estado*”.

Es por tanto, una articulación de la libertad para decidir y actuar de forma activa liberando las posibilidades creativas entre los integrantes de una sociedad. De esta forma podemos considerar que los asociados y asociadas son una parte activa de la respuesta que quieren obtener.

En el contexto actual de Modernidad Líquida (Bauman, 1999), donde está presente la pérdida y precariedad de los vínculos humanos en una sociedad individualizada y privatizada, la empresa cooperativa ofrece un modo avanzado de entender el trabajo, siendo una ocasión para la autorrealización de las personas, reconstruyendo las categorías de trabajador, de empleado y empresario, no entendidos ya desde el conflicto social entre los que poseen los

medios de producción y aquellos que ofrecen su fuerza laboral, sino como una articulación de elementos que inciden en la *economía de mercado avanzada*, es decir, elementos como la creatividad, el talento y la información entre otros bienes intangibles fundamentales para generar innovación en los sistemas productivos actuales.

Bajo esta perspectiva de análisis se puede caracterizar la empresa cooperativa como paradigma de empresa desde sus propios Principios Cooperativos, reconocidos en la Declaración de la Asamblea Internacional de Cooperativas (1995) e identificar las implicaciones económicas de la buena práctica de estos Principios:

- **Libre adhesión o principio de puerta abierta:** implica que la empresa cooperativa no solo está abierta para todas aquellas personas dispuestas a utilizar sus servicios (aceptando sus responsabilidades), sino que también implica un horizonte de acción de la empresa cooperativa, ya que la voluntad está determinada por el número de asociados presentes y activos en la empresa cooperativa, que podrá aumentar o disminuir según las condiciones de mercado y la actividad que realice la empresa cooperativa. Además, se deduce que la empresa cooperativa es un instrumento para alcanzar objetivos económicos y sociales preferentemente con y para los asociados.
- **Control democrático y participación económica de los asociados:** la gobernabilidad democrática e inclusión de los asociados en la gobernanza de la empresa está orientada desde la participación al control de la empresa cooperativa, conocido también como “Una voz, un voto”. Además el límite a la repartición de los excedentes y no repartición del patrimonio, creado durante la actividad económica, implica una participación económica bajo el parámetro de equidad, que dependerá del uso del asociado de los servicios de la empresa cooperativa, es decir, el principio de equidad depende de la participación del asociado y su grado de intensidad en el uso, sacando mayor beneficio o participando a los costos fijos y variables en relación al uso de los servicios de la empresa cooperativa.
- **Autonomía e independencia:** es el corazón de la vida cooperativa y se orienta a fomentar la autoayuda entre los asociados, determinado desde el control democrático para mantener la autonomía de la empresa. Es decir, la empresa cooperativa no debe tener condicionamientos por parte de intereses no comunes al fin de la asociación cooperativa. O en otro modo, la cooperativa al ser empresa y asociación de personas, su actividad de empresa únicamente debe estar condicionada por la asociación de personas que da vida a la empresa cooperativa.
- **Educación cooperativa:** orientada a fortalecer la identidad cooperativa y a hacer evolucionar la misión de la misma, además de fomentar y potenciar el modelo cooperativo desde su naturaleza entre los asociados presentes y futuros.
- **Intercooperación:** estrategias desde el reconocimiento en los valores y principios para fortalecer el **movimiento social e internacional** por medio de estructuras y sobreestructuras locales, nacionales o internacionales.
- **Compromiso con la comunidad:** la importancia de la comunidad y la producción de externalidades positivas en la comunidad es central en el hacer empresa cooperativa. Es un elemento importante a tener en cuenta por parte de los poderes públicos en materia de políticas públicas de fomento y desarrollo empresarial. En el caso concreto del diseño de una correcta política fiscal orientada por parte del Estado a incentivar o desincentivar el desarrollo de la comunidad, a la base del diseño de una política, se debería estimar qué agentes del sector privado cumplen más eficazmente las mismas funciones que tiene el Estado. De esta forma se consolida y fomenta el impacto multiplicador que ofrece la misma acción cooperativa en la comunidad siendo complemento de la función del Estado y como modelo altamente generador de externalidades positivas (Fraise et al., 2001; Greffe, 2007 en Chaves y Savall, 2012:175).

Los Principios Cooperativos deben interpretarse desde un sistema económico que se basa fundamentalmente en la división internacional del trabajo y en la acción colectiva. La acción colectiva puede ser considerada un instrumento válido de colaboración para la mejora del entorno que genera la misma división internacional del trabajo. Pero

nos resulta importante plantear si la acción cooperativa es una evolución de la acción colectiva. Es decir, si la acción colectiva cuando prevé la colaboración entre sujetos que comparten la misma identidad *podría generar una acción cooperativa que tienda a generar emprendimientos asociativos cooperativos.*

A diferencia de la acción colectiva –donde los individuos pueden orientarse hacia resultados diferentes–, la acción cooperativa tiene uno o varios propósitos compartidos por los miembros, siendo estos conscientes de las implicaciones de la acción. También a diferencia de la acción colectiva, en la acción cooperativa los miembros conservan la titularidad de los derechos mientras que la acción colectiva hace que desaparezcan la individualidad y por ende la responsabilidad individual de aquello que se realiza, teniendo en cuenta únicamente la meta propuesta.

El gran rasgo que puede diferenciar la acción cooperativa de la acción colectiva es la *comunión* de esfuerzos e identidades para conseguir alcanzar el fin común, dando respuesta tanto al conflicto de interés como el conflicto de identidad. Es decir, plantearía respuestas tanto a nivel estructural como coyuntural. En cambio, la colaboración, que caracteriza la acción colectiva, prevé únicamente la unión de esfuerzos e intereses coyunturales desde las circunstancias del momento.

En específico y teniendo en cuenta la Teoría de la Elección Racional (Olson, 1965), la acción colectiva se puede asociar a la coordinación y colaboración para utilizar los medios que buscan un fin colectivo. En

el caso de la empresa capitalista es evidente. La empresa capitalista se basa en el uso de los factores productivos, para ello utiliza el contrato e intenta estipular las condiciones *ex-ante*, a diferencia de la empresa cooperativa, que la acción está orientada a un fin y bajo esa referencia se determinan los factores a utilizar, teniendo mayores costos *ex-post*.

Expuesto lo anterior, planteamos que la acción cooperativa pertenece a una generación predecesora de la acción colectiva, que nace desde la articulación de necesidades de individuos sin estar fomentadas y controladas por el Estado, como plantearía la visión tradicional de la Acción Colectiva. En concreto, planteamos las nuevas teorías de la acción colectiva desde una visión expansionista del concepto de capital social (Ostrom, Ahn y Olivares, 2003), es decir, el capital social se ve como un atributo de los individuos y de sus relaciones, que acrecienta su habilidad para resolver problemas de acción colectiva (Ostrom et al., 2003:179).

A diferencia de las primeras teorías de la acción colectiva, que consideraban que los individuos no podían lograr beneficios conjuntos cuando se los dejaba solos, por eso resultaba necesario la intervención de una autoridad externa, que proveyese de incentivos selectivos a la privatización, este escenario plantea individuos atomizados, egoístas y totalmente racionales (Ostrom et al., 2003:180). En cambio, desde la acción cooperativa como acción colectiva de segunda generación, se plantean aspectos que permiten reconocer la identidad de múltiples tipos de individuos que actúan desde

diversas preferencias y deseos, entre ellos la preferencia a la cooperación desde el deseo de reciprocidad basada en la confianza como fundamento para establecer relaciones en el Mercado. Estos individuos estarán darán mayor peso a su *libertad para* participar en la creación y consolidación de empresas que se basan en estos principios, sea dentro de un grupo específico, como de un grupo hacia otros grupos.

Ahora bien, el reto de una política pública es orientarse al fomento de la empresa cooperativa desde la comprensión de los Principios Cooperativos como elementos diferenciadores, y dejando la posibilidad de adaptación a la realidad desde el ejercicio de libertad para conformar empresa cooperativa, por tanto se hace necesario clarificar cómo se caracteriza el objetivo de la acción de la empresa cooperativa.

## V. Motivaciones y realidades dentro de la empresa cooperativa

Existen grandes diferencias entre impulsar la cooperación y *hacer empresa cooperativa*. El estudio de la cooperación social analiza las posibilidades de reforzar el actuar cooperativo de los sujetos en una dimensión intergrupal, además de analizar los mecanismos que pueden reforzar un comportamiento orientado a fomentar la cohesión social por parte de actores que pueden perseguir objetivos diametralmente opuestos. Para que el resultado de la cooperación sea la cohesión social es necesario ejecutar una actividad de coordinación, siendo aquí importante la función de coerción e incentivo de los poderes públicos. La coordinación se hace necesaria para diseñar

y rediseñar la interdependencia de los actores. Así, pues, la actividad de coordinación está orientada a gestionar los recursos de que se disponen para alcanzar el objetivo, buscando la colaboración de los actores. De esta forma es necesario incidir en el conflicto de intereses que plantean los actores que deben participar en la comunidad, sea de forma pasiva o activa y el conflicto de interés estará en un espacio estático, determinado por un momento o circunstancia ocasional.

En cambio, el problema que plantea el *hacer empresa cooperativa* hace referencia a una dimensión de intersubjetividad. Es decir, dar forma a la dimensión del sentido común y las formas para su construcción a través de interacciones, estando orientados a compartir elementos cotidianos de la vida social, económica, cultural y ambiental. La cooperación intersubjetiva es necesaria para *hacer empresa cooperativa*, ya que está basada en identidades y valores.

De esta forma, la empresa cooperativa florecerá en un espacio dinámico, debido a la identidad de los actores internos, como aquellos actores externos que ven en las empresas cooperativas oportunidades o limitaciones para construir un sistema económico y social determinado. Así el *hacer empresa cooperativa* estará caracterizado por un grupo de sujetos que comparten valores y principios, y a su vez por compartir una visión futura de la realidad<sup>85</sup>. Por

consiguiente, la acción en la empresa cooperativa está orientada a dar un propósito a los factores de producción, y es por tanto el propósito que se comparte lo que debe caracterizar el estilo de gerencia de los factores de producción.

En gran parte de los casos la empresa cooperativa gestiona un bien común, entendiendo este como aquel bien donde la ventaja que el sujeto obtiene no puede separarse de la ventaja que los otros tienen del mismo bien (Ostrom, 1990). El interés de cada uno se realiza conjuntamente con el de los otros, y responde a la pregunta ¿dónde queremos llegar?, teniendo su esfera de acción en el conflicto de identidad que presentan los actores respecto al bien común. Es decir, cuál es el simbolismo y qué tipo de interacciones genera el bien para los sujetos, definiendo así la función del bien. En el caso colombiano será necesario identificar los bienes comunes que deberán ser gestionados, orientándose a mantener la paz en una situación de posconflicto, lo que implicará promover y fortalecer aquellas formas organizativas que manejen los bienes comunes para el beneficio y bienestar social de la comunidad en su totalidad.

A la hora de hablar de políticas de fomento y desarrollo empresarial cooperativo se hace necesario definir las estrategias que deben considerarse para garantizar que el *hacer empresa cooperativa* esté basado en alcanzar la aplicación

de la totalidad de los Principios Cooperativos vistos anteriormente, fomentando gradualmente la coherencia de la empresa cooperativa desde la dimensión intersubjetiva de los individuos.

El elemento que caracteriza los Principios Cooperativos está en la relación intersubjetividad de los actores, donde ningún actor puede alcanzar su bienestar si no lo alcanzan los demás, siendo un juego cooperativo donde se debe limitar el oportunismo entre los actores y así los costos ex-post de la empresa cooperativa. Para alcanzar el bienestar del conjunto, es necesario que el sujeto conozca y se preocupe por el bienestar de los demás sujetos. Por tanto, uno de los requisitos para *hacer empresa cooperativa* sería una alta capacidad de comunicación de la actividad y los efectos/resultados de la empresa cooperativa, sea para los asociados como para la comunidad.

Para encuadrar la capacidad de comunicación de la empresa cooperativa tenemos que diferenciar entre la acción de comunicar y la acción de informar. La acción de informar nos sirve para obtener y ofrecer elementos a la hora de tomar una decisión, siendo necesarios para coordinar otras decisiones. En cambio, la acción de comunicar implica establecer tiempos, espacios y dinámicas para dar voz a las ideas, opiniones e incluso sentimientos de y entre los sujetos.

En relación a la acción de comunicar, consideraremos la propuestas de Albert O. Hirschman (1970) sobre su análisis de las opciones de voz, salida o lealtad (*voice, exit or lo-*

85 Es necesario precisar que la realidad está relacionada directamente al uso de un bien que se comparte entre los sujetos. Vale decir que el bien que se comparte tiene la característica del uso de los actores, no puede separarse de la

ventaja que los otros obtienen del mismo bien. Lo que implicaría que el interés de cada uno se "debe" realizar conjuntamente a los de los otros.

*yalty*) que se plantean en el espacio económico y político. De acuerdo con Hirschman, podemos plantear que las opciones de los sujetos no se dan en la dimensión económica y política herméticamente separadas. La *opción de salida y lealtad* se corresponden a la dimensión económica, lo que podría ser identificado como una libertad negativa. Y en cambio, la *opción voz* tendría su espacio en la dimensión política, donde el ciudadano político puede ejercer su derecho a manifestar sus ideas o preferencias políticas. La *opción voz* se ha interpretado como una acción de protesta colectiva o individual en la dimensión política.

La formulación anterior da cabida al individualismo metodológico, enriqueciendo la Teoría de la Elección Individual o la Teoría de la Elección Pública. El problema es que aunque teniendo elementos válidos para interpretar las acciones racionales de los sujetos, la interpretación se ha basado únicamente en espacios dominados por instituciones económicas privadas capitalistas o de economía pública, con una concepción de los grupos de presión y la formación de la “sociedad civil” como formas de acción colectiva, que conforman grupos de consumidores y colectivos sociales con intereses en las políticas del Estado o en los efectos/resultados de las estrategias de grandes empresas nacionales o multinacionales.

En cambio, si complementamos el análisis de la función socioeconómica desde el paradigma de la empresa cooperativa, las opciones *voice*, *exit* o *loyalty* toman otra dimensión.

La empresa cooperativa a través de la gobernabilidad democrática pone

en valor, tanto la opción *voice* como la *exit*. No se debe únicamente al principio “Una voz, un voto”, sino también por la posibilidad de entrar y salir libremente (Principio de Puerta Abierta o Libre Adhesión).

A diferencia de la empresa capitalista, la empresa cooperativa extiende la *opción voice* a la relación económica y fomenta la gobernabilidad democrática. La gobernabilidad necesita de procesos e instrumentos de comunicación que pongan en juego a las personas que participan en la función económica desde sus preferencias iniciales.

Debido a los procesos de comunicación, las preferencias tienen y pueden modificarse con base a las reflexiones y convicciones comunes, siendo la comunicación un elemento que dinamiza la estructura interna de la empresa cooperativa.

Es importante resaltar que la *opción voice* presente en las empresas capitalistas únicamente se pone en marcha de forma unidireccional. Es el ejemplo de las estrategias que diseñan instrumentos para consultar la opinión de los consumidores, pero realmente no existe la posibilidad de gobierno directo de la acción de la empresa, solo se pueden aceptar los productos y servicios definidos por los estudios de mercadeo. En el caso de que estuviésemos insatisfechos tendríamos únicamente la *opción de exit* (salida) o en el caso de pertenecer a un mercado cautivo la *opción de loyalty* (lealtad) forzada. En cambio, en las empresas cooperativas la opción *voice* está basada en la co-creación de la estrategia de empresa, reflejándose en la libertad de participación de todos los aso-

ciados en la Asamblea General de la empresa cooperativa.

Esta reflexión sobre la comunicación nos lleva a la conclusión de que la empresa cooperativa –desde la gerencia– tiene mayor flexibilidad para diseñar estrategias que tiendan a mejorar su eficacia, siempre y cuando las estrategias den voz a los asociados en un canal bidireccional que plantea la participación de los asociados, antes, durante y después de las Asambleas Generales de la empresa cooperativa, es decir, se dé una verdadera y amplia participación en el gobierno de la empresa cooperativa, por parte de los asociados.

En fin, se señala que la coordinación está basada en una jerarquía y una legitimación de la misma. Es decir, existen diferencias entre los sujetos y los ámbitos en los que interactúan, siendo funcionales a la gestión de la empresa. Sin embargo, no se pone en duda que cualquier empresa necesita de una actividad de gerencia para hacer converger las voluntades individuales. Pero es necesario subrayar que cuando la empresa capitalista se caracteriza por ejercer el poder jerárquico desde el control de la propiedad –funcional a una mayor eficiencia en la coordinación de los recursos–, la empresa cooperativa ejerce el control desde el poder de la legitimación, manejando también el poder derivado de la reputación de los grupos de asociados y sus virtudes para la gerencia de la empresa cooperativa, como es el caso de la Junta Directiva y la Junta de Vigilancia, además de los Comités de Educación, Solidaridad y aquellos que considere oportuno conformar la Asamblea General. Lo que implica

que se necesitará considerar el valor específico de las identidades de los sujetos dentro de la empresa cooperativa, proponiendo un estilo de gobernanza de mayor complejidad e innovación.

El desarrollo empresarial cooperativo necesita de instrumentos y métodos de comunicación propios a la identidad de la empresa cooperativa. Estos instrumentos que pueden ser impulsados por las políticas públicas deben ser instrumentos orientados a valorar las identidades existentes de los individuos asociados a la cooperativa y otras instituciones o actores de la comunidad, quienes son beneficiarios directos e indirectos de la función social y económica de la empresa cooperativa. Este elemento se propone como un elemento de desarrollo hacia el escenario futuro que se prospecta desde el análisis para el sector cooperativo colombiano realizado por el Instituto de Estudios del Ministerio Público, que considera el Balance Social como variable estratégica para generar y potenciar el vínculo asociativo (Obregón, Castillo, Rodríguez, 2014:67-75).

## VI. A modo de conclusión

Son muchos los retos para el desarrollo empresarial cooperativo, pero fundamentalmente ponemos atención en dos. El primero está relacionado con la necesidad de la economía de mercado de tener actores plurales y así enriquecer la gama de posibilidades que los individuos tienen a la hora de ejercer su libertad positiva. Este reto lleva un doble desafío, que está relacionado con la necesidad de comunicar y difundir la forma y estilo de hacer

empresa, característico de la cultura cooperativa. Este doble desafío debería ser considerado por cualquier política pública de fomento de empresas cooperativas y pequeñas y medianas empresas en Colombia, evitando crear modalidades de *cooperativismo individualista*, es decir, promoviendo aquellas empresas cooperativas que crean una cultura de comunidad desde la institución cooperativa, sin personalismos o prácticas de instrumentalización de las empresas cooperativas.

El segundo reto se centra en la necesidad de fortalecer el desarrollo empresarial cooperativo sin poner en riesgo la misma identidad del movimiento cooperativo colombiano, en la que se identifican los diferentes actores (internos y externos). Para tener éxito en el reto es necesario que cualquier política de fortalecimiento evite fomentar la doble moralidad de los sujetos, es decir, se debe evitar promover la gestión de la empresa cooperativa dentro de lógicas antagónicas o bajo la combinación de lógicas y preferencias sociales autoritarias y paternalistas, extrañas a la libertad positiva de los asociados, dando lugar a lo que podríamos definir como *cooperativismo paternalista*, en caso de limitaciones a la libertad positiva de los asociados.

En tercer lugar, es necesario evolucionar en modelos y estilos de gobernanza no solo basados en la composición y puesta en conjunto de los intereses de los diferentes actores, sino a través de procesos de innovación social, orientándose hacia nuevos procesos y estilos de gobernanza, los cuales deberían estar basados en la relación entre los grupos de interés, buscando

espacios de participación real y co-creación de instrumentos para fomentar el desarrollo empresarial cooperativo como identidad común a la multiplicidad de grupos de interés que forman parte del ecosistema de la empresa cooperativa, evitando lo que podríamos definir como *cooperativismo amoral*, que se caracteriza por tener un estilo de gobierno de la empresa impuesto por grupos reducidos que persiguen su único interés.

Sin lugar a dudas el sistema cooperativo colombiano se encuentra ante una multitud de retos sin precedentes, todos ellos pasan por evitar ocultar su identidad propia y las propuestas que pueden construir frente a las necesidades actuales y futuras del país.

El diseño de un Plan para la Década Cooperativa, liderado por la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop)<sup>86</sup>, hace necesario plantearse una discusión amplia sobre la viabilidad de hacer empresa cooperativa desde sus diferentes dimensiones en determinados sectores económicos, considerando la identidad del movimiento cooperativo colombiano e internacional. Asimismo, considerar las acciones de los poderes públicos en sintonía con los objetivos del Plan para la Década; debe plantearse el objetivo central de diseñar una sinfonía armónica entre el conjunto de acciones dirigidas al fomento, promoción y protección de las buenas empresas cooperativas en Colombia.

86 Para mayor información se reenvía a la página institucional de la Confederación: [www.portal-cooperativo.coop](http://www.portal-cooperativo.coop).

## Referencias bibliográficas

- Bauman, Z. (1999). Modernidad líquida. Buenos Aires. Ed. Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- Bruni, L. y Zamagni, S. (2004). *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*. Ed. Il Mulino. Bologna
- Chaves, R. y Savall, T. (2012). "Políticas públicas y cooperativas". *Ekonomiaz*, n.79 – 1º cuatrimestre, pp. 168-199.
- Droz, J., (dir.), Kriegel, A. y Mossè Cl. et al. (1976): *Historia General del Socialismo -de los orígenes a 1875*. Ed. Destino. Barcelona.
- Guerra, P. (2007) "¿Cómo denominar a las experiencias económicas solidarias basadas en el trabajo? Diálogo entre académicos latinoamericanos acerca de la polémica conceptual". *Revista Otra Economía*, I (1), pp.21-27.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Ed. Harvard University Press
- Max Neef, M. (1993). *Desarrollo a Escala Humana*. Ed. Nordan-Comunidad.
- Obregón-Puyana, J., Castillo, D., Rodríguez, N., Sánchez, C. y Mora, C. (2014). *Aplicación del modelo prospectivo estratégico al sector cooperativo colombiano. Horizonte:Año 2031*. Instituto de Estudios del Ministerio Público – IEMP. Bogotá D.C.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Ed. Harvard University Press, 1ª edición.
- Ostrom, E. (1990). *Governing of Commons*. University Press, Cambridge, New York.
- Ostrom, E., Ahn, T.K. y Olivares, C. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, No. 1 (En-mar, 2003), pp. 155-233. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Salazar, I y Galve, C. (2008) "Empresa cooperativa vs. capitalista. ¿Afecta la forma de gobierno a la eficiencia productiva?". *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 17, n. 3, pp. 133-144.
- Sánchez-Álvarez, C. (2013). "Elementos de convergencia desde el modelo cooperativo en la nueva economía social y solidaria". *Revista Rostros & Rastros. Justicia, comunidad y responsabilidad social*. n.10 pp. 4-9.
- Uribe Garzón, C (2001). *Bases del Cooperativismo*. 1º Edición 1965. Ed. Fondo Nacional Universitario, Bogotá D.C.
- Zamagni, S. y Campiglio, L. (2010) *Crisi economica, crisi antropologica. L'uomo al centro del lavoro e dell'impresa*. Ed. Il Cerchio, Rimini

## INVESTIGACIÓN

## Claves

DISCAPACIDAD, IMAGINARIOS, NORMA.

## Resumen

Cuando la discapacidad ronda las calles de nuestra precaria memoria, como un fantasma que amarra su historia, es preciso encararla y develar sus múltiples máscaras; sus ocultos miedos. Este trabajo pretende dar cuenta de los imaginarios sociales que las personas en general, los profesionales y las mismas personas en condiciones de discapacidad, tienen sobre el tema de la discapacidad y como estas percepciones expresadas también en la normatividad al respecto favorecen o no el goce y el ejercicio de los derechos.

En este sentido la discapacidad es entendida como una producción social que fabrica a lo largo de la historia unos sujetos particulares sobre los cuales la sociedad caga de significados sus vidas, que van muchas veces desde la eliminación física, pasando por respuestas asistenciales teñidas de caridad y religiosidad, hasta percibirlas bajo la categoría de anormalidad por estar lejos del estándar y los patrones universales, construyendo en este punto de la historia un discurso médico terapéutico que hasta hoy sin ser el único relato posee un peso muy grande a la hora de tomar decisiones de carácter institucional, familiar, o de política pública.

Esta investigación transita sobre la búsqueda de los imaginarios sociales en torno a la discapacidad, y la normatividad que como producción social concreta se funda bajo las percepciones que a lo largo y ancho de la historia se tienen sobre esta población, para que al final del trabajo se esbozen una serie de consideraciones y recomendaciones que la Procuraduría General de la Nación adopte como soporte conceptual en sus pronunciamientos, siempre ajustados a ser la garante de los derechos de la sociedad civil.

## Mots clés

HANDICAP, LOI, IMAGINAIRE.

## Résumé

Le présent document vise à expliquer l'imaginaire social que les gens en général, ont sur le thème du handicap et comment les règlements à cet égard se reflète ou nom dans l'exercice des droits. Cette recherche se déplace sur l'imaginaire social du handicap, et les règlements qui en tant que production sociale, au long de l'histoire, il a sur cette population. De sorte qu'à la fin des travaux on présente un certain nombre de considérations et de recommandations que le Bureau du procureur général a adopté comme support conceptuel dans leurs prises de position, comme le garant des droits de la société civile décrivant.

# Una investigación por contar. La discapacidad y sus relatos

Recibido: 30 de abril de 2014; Aceptado: 13 de junio de 2014

**AUTOR:** WÁLTER AZULA T.<sup>87</sup>

*“La luz penetra,  
donde no brilla el sol”*  
**DYLAN THOMAS**

*“la discapacidad es la quinta esencia del concepto posmoderno,  
porque es tan compleja, tan variable, tan contingente, tan situada.  
Está ubicada en la intersección de la biología  
y la sociedad entre la agencia y la estructura.  
La discapacidad no puede ser reducida a  
una identificación singular,  
es una multiplicidad, una pluralidad*

**SHAKESPEARE Y WATSON**

*(2001, p.19)*

Antes de transitar por algunos de los laberintos intelectuales, quiero evo- car uno de los pasajes que en mi infancia lograron capturar mucha de mi atención, hasta el punto en que hoy ese recuerdo persiste como un paisaje imborrable y creo que ha influido en algunas de mis búsquedas vitales.

En mi barrio de la infancia los vínculos entre los vecinos eran fuertes y cordiales y entre esos los que todos sosteníamos con Álvaro, “el loco”. Si la memoria visual no me falla, Álvaro era de tez blanca, pelo liso, corto y negro, de contextura delgada, y unos ojos vivaces y oscuros, que cubrían de bondad y confianza todo lo que decía y hacía. Era sin más el “loco” del barrio y todos, niños, jóvenes y adultos, lo saludábamos, conversábamos con él, le pedíamos que nos acompañara a la tienda y también lo sentábamos en nuestra mesa.

87 Licenciado en Filosofía, Universidad Gran Colombia, Sociólogo de la Universidad Nacional, Maestría en Sociología de la Educación de la Universidad Pedagógica. Ha publicado dos libros de poemas (*Viento plateado*, 1990 y *Astillas de Luna*, 1995), y artículos en revistas tales como *Prometeo de Medellín*, *Texto y contexto* de la Universidad de los Andes, en la revista de *Divulgación Cultural* de la Universidad Nacional de Colombia, ensayos en la revista *Alteridad* del Instituto Nacional para Ciegos (INCI) y en el *Texto de recopilación de materiales de la Maestría de discapacidad e inclusión social* de la Universidad Nacional. Actualmente se desempeña como Investigador del Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) de la Procuraduría General de la Nación desde el 2012.

De pronto, no recuerdo cuándo, se sintió su ausencia en el barrio y así como se fue sin avisar volvió de improviso. Llegó con las ropas sucias, raídas, con visibles cicatrices y máscaras de violencia en el rostro y en sus brazos, una mirada perdida y melancólica. Había estado en un tratamiento intensivo en el hospital Neuro-psiquiátrico de Armero y diagnosticado por los especialistas del centro como “persona con problemas mentales”.

Algo se había roto; el mundo que habíamos construido se deshizo como un reloj averiado y sus piezas no volverían a encajar.

En reiteradas ocasiones las ausencias continuaron y en cada regreso “el enfermo mental” empeoraba. Cada vez más silencioso, con la mirada puesta en otro mundo y el tejido de los afectos resquebrajado, hasta que un día cualquiera después de una “temporada en el infierno” como tituló uno de sus libros Arthur Rimbaud, amaneció sin vida en una calle del barrio; su rostro y cuerpo quedaron con las marcas visibles del dolor o del tratamiento, y todos nosotros con el recuerdo grato de “Álvaro, el loco” y con el esfuerzo de todos por mantener en el corazón el recuerdo de una sonrisa y borrar de las calles la presencia de un diagnóstico médico.

Todo este rodeo que en ocasiones puede parecer desatinado, me ha hecho con el tiempo, dedicarme a la reflexión sobre el tema de las personas con limitaciones; los discursos, las narrativas y en fin las ideas que los seres humanos y las sociedades han venido tejiendo en torno a esta población, son un tema que hoy en día para la Procuraduría

General de la Nación, y para el Instituto de Estudios del Ministerio Público en particular, reviste la mayor importancia, por cuanto se trata de la sociedad civil y la garantía de sus derechos.

En el 2013 el IEMP emprende el ejercicio de visibilización de las personas en condiciones de discapacidad, proponiendo un proyecto de investigación cuya problemática se inscribiera y diera cuenta de las relaciones y dinámicas sociales que se establecen entre la percepción de los imaginarios sociales en torno a la discapacidad por parte de la población en general, profesionales que atienden dicha población y las personas discapacitadas. Aunado a lo anterior, la normatividad que alrededor de esta población se ha promulgado, determinando cómo estos cuerpos normativos están atravesados por los discursos y los imaginarios sociales afectando favorable o negativamente la aplicación y el disfrute de los derechos por parte de dichas personas.

Bajo este interrogante una de las primeras tareas fue darnos a la búsqueda de literatura que hablara de discapacidad e imaginarios sociales y a su vez, rastrear la normatividad que desde 1991 a partir de la Constitución Política de Colombia, se encuentra promulgada sobre las personas con discapacidad.

Esta tarea nos sumergió en documentos y ensayos que se vienen escribiendo en Europa y América acerca de la historia de las personas con discapacidad y los imaginarios que han ido definiendo socialmente unas maneras de pensar y actuar frente a estos acontecimientos. Desde la idea o el modelo de la

prescindencia en la Esparta griega, que eliminaba físicamente a los recién nacidos con defectos físicos, por no ser aptos para la guerra, pasando por los modelos de orden asistencial con marcados elementos religiosos sobre la caridad y la compasión, hasta la combinación moderna y racional de abordajes mixtos entre educativos y terapéuticos y la reciente concepción que instala a las personas con discapacidad, como sujetos de derechos en el Marco de la Convención de la ONU para las personas en Condiciones de Discapacidad de 2009.

Uno de los episodios sociales de finales del siglo XX en la década de los 80, más exactamente en Inglaterra y Estados Unidos, es el de un nuevo modelo social frente al tema de la discapacidad. El investigador inglés Len Barton en su magnífico texto *Superar las Barreras de la Discapacidad*, relata cómo en Inglaterra a mediados de 1970, las personas y líderes con discapacidad emprenden una tarea teórica y social encaminada a transformar el paradigma médico-terapéutico que regía, cuyo presupuesto principal fue el que la discapacidad era un déficit que afectaba la funcionalidad física y por ende, la misma recaía exclusivamente sobre la “persona que la padecía”. Esta mirada esencialista y de corte clínico, en buena medida hacia recaer todo el peso de la situación en la persona que la “sufría”, impidiendo de esta manera cualquier abordaje diferente.

Los líderes ingleses, incluso desde posturas marxistas como la de Mike Oliver, afirmaban que la discapacidad es una situación que tiene que ver con los entornos sociales que no han sido capaces de generar

las condiciones necesarias para que las personas con limitaciones, encuentren los escenarios propicios para el crecimiento personal. Nótese aquí el giro y el desplazamiento que la categoría de discapacidad va teniendo desde el esencialismo clínico al relativismo social, con lo cual se abre la puerta a toda clase de nuevas interpretaciones incluyendo las sugestivas posturas posestructuralistas.

Desde linderos epistemológicos diferentes, Bill Hughes y Kevin Patterson en un interesante artículo titulado *“El modelo social de discapacidad y la desaparición del cuerpo. Hacia una sociología del impedimento”*, incluido en el texto ya mencionado de Len Barton, nos introducen en la tesis de que mientras hacia las décadas del 60 y 70, el movimiento feminista, por ejemplo, recupera el cuerpo desde una discursividad sociohistórica de grandes repercusiones políticas, el discurso de la discapacidad marcadamente terapéutico, por la misma época se sacude de tal estigma instalando la discapacidad como un acontecimiento referido a las condiciones sociales. Con este argumento la sociología de la discapacidad elimina el cuerpo de sus narrativas sociopolíticas, tal vez por el afán de sacudirse el peso del lenguaje médico. En esta trayectoria los autores abogan por la recuperación del cuerpo desde una dimensión histórica y no biológica, proponiendo una “Sociología del impedimento”.

La historia de la discapacidad en Colombia es un acontecimiento relativamente reciente. En las dos primeras décadas del siglo XX, el Estado y algunas iniciativas de orden privado comienzan a tomarse

el tema en serio. La Federación de Sordos y Ciegos de Colombia, con sede en Bogotá, es uno de los primeros intentos de institucionalizar bajo un discurso educativo e higienizador, la población Ciega y Sorda del país. La escuela pública primaria: Francisco Luis Hernández de Medellín acoge en sus aulas a la población con limitación visual, bajo el presupuesto de que estas personas podían ser susceptibles de educarse, aunque en condiciones especiales, es decir, una escuela exclusiva para la educación de los ciegos. En Bogotá, por la misma época, desde la iniciativa privada también surge una escuela bajo los mismos fundamentos pedagógicos, la Fundación Juan Antonio Pardo Ospina. Estas dos instituciones combinan los criterios educativos de la época, con marcados acentos religiosos de caridad y compasión, lo que les garantizaba una sostenibilidad bastante segura.

Para el caso de los Sordos, la escuela Nuestra Señora de la Sabiduría en Bogotá, regentada por comunidades religiosas, bajo el mismo criterio de una educación especializada, impone un modelo oralista de comunicación, que intenta mediante el racero de la “normalidad”, trazar el puente comunicativo entre las personas sordas y las oyentes.

Hacia los años 60, aparece la Oficina de Educación Especial, como dependencia del Ministerio de Educación. La creación de esta oficina no es un capricho burocrático, por el contrario, en esta se incorporan las nuevas rationalidades de la planificación, como habla Alberto Martínez Bum en su texto *Curriculum y Modernidad en Colombia*. El nuevo afán por la planificación implica un ejercicio de caracterización de las

poblaciones “especiales”. El país necesitaba saber quiénes eran las personas, sujetos de educación especial, sus edades, su nivel de escolaridad, sus ingresos y su núcleo familiar entre otros, para poder trazar planes y programas dirigidos específicamente a ellos. Hacia finales de la década del 60, el Ministerio de Educación crea dos organismos técnicos: el Instituto Nacional para Sordos (IN-SOR) y el Instituto Nacional para Ciegos (INCI), cuyas prácticas son claramente educativas con énfasis en integración escolar, pero sin duda con marcados elementos segregacionistas, de las escuelas residenciales de la época en Europa y en Estados Unidos.

Reforzando las líneas anteriores como lo afirma María Teresa Buitrago en su documento de tesis doctoral titulado: *Discapacidades Peregrinas* de la Universidad Nacional de Colombia, se advierte un claro interés del Estado por comenzar a visibilizar el tema de las poblaciones con limitaciones, término acuñado por la época, aunque la respuesta pública deja por fuera al resto de poblaciones con limitaciones, facilitándole a las fundaciones este terreno.

Por otra parte, si echamos un vistazo al tema de los imaginarios sociales encontramos que indagar por los mismos implica construir el mapa de los regímenes de representación social que la población en general tiene frente a la discapacidad. Este acontecimiento irrumpió con una fuerza tal que desacomoda los valores, los sueños y las expectativas de muchos, anclando sus percepciones en un conjunto de ideas a las que les atribuimos unas características particulares, que ha-

cen que podamos explicar o comprender el hecho de la discapacidad, construyendo en esta forma nuestra realidad.

En este punto es preciso aclarar un poco la postura epistemológica, desde la cual intentamos abordar el hecho de la discapacidad y sus imaginarios sociales. Cuando hablamos de estos no nos estamos refiriendo a unas ideas o prejuicios con los cuales miramos la realidad, llámesela aquí discapacidad. Este enfoque supondría que hay una realidad independiente de las ideas que se tienen de ella; si esto fuera así, tal vez la modificación de las ideas o prejuicios sería una labor más fácil, que podría resolverse con una explicación científica, o con un curso de capacitación, etc. Lo complejo estriba en entender que los imaginarios sociales o los regímenes de representación pertenecen al campo de la producción social de la realidad y son la realidad misma, pues no existe lo real como un dato material y sobre él la idea.

En tal sentido, cuando hablamos de la producción social de la realidad, estamos diciendo que esta emerge desde la subjetividad y que no es posible encontrarnos con la realidad desnuda, porque los seres humanos producimos la realidad a partir de todas las herramientas simbólicas, religiosas, científicas, emocionales y racionales, entre otras. En este sentido y parados en este enfoque podemos decir que los imaginarios sociales o los regímenes de representación acerca de la discapacidad son elaboraciones subjetivas con las cuales se distribuyen nuestras percepciones que tenemos para movernos en lo que algunos han llamado el mundo de la vida. Estos

imaginarios como afirma Juan Luis Pintos, en su ensayo *Sobre Comunicación y Construcción de Realidad*, deben cumplir algunos requisitos para que se puedan catalogar como tales:

- El uso frecuente de las representaciones sociales nos va conduciendo a la naturalización de lo “real”, es decir, a que las cosas en el ámbito de las costumbres se consideren naturales, o como dicen algunos “así ha sido siempre” y con esta frase contundente cortamos toda posibilidad de transformación y nos sumergimos en la seguridad de lo habitual. En el campo de la naturalización de lo real podemos hablar del destino, de los designios eternos, del plan que nos tienen trazados y de todas aquellas cosas que despojan al acontecimiento de su carácter de producción social.
- Otra propiedad que va muy de la mano de lo anterior es la que termina otorgándole al régimen de representación, por efecto de la naturalización, un campo de verdad, una validez incontrastable que le permite no poner en duda el contenido de la percepción ni la percepción misma como facultad. En este sentido el imaginario social tiene al igual que en el texto: *El Mito y su Significado* según Claude Levi Strauss, la cualidad de no ser discutido ni de ponerse en duda, pues el imaginario es lo real y nos permite estar en el mundo, movernos y tejer a partir de nuestras subjetividades vínculos sociales. El imaginario da sentido a nuestros actos. En esta misma dirección Juan Luis Pintos en su ensayo sobre: *Comunicación, Construcción de Realidades e Imaginarios Sociales*,

afirma que estos son esquemas construidos socialmente que estructuran en cada instante la experiencia social y engendran tanto comportamientos como imágenes “reales”: lo que sea creíble. Las apreciaciones del autor de la Universidad Santiago de Compostela hunden sus raíces teóricas en el pensador alemán Niklas Luhman y resulta una herramienta hermenéutica de gran utilidad para el fenómeno social que hoy nos ocupa.

Por último, para no fatigar más a nuestros lectores, he querido traer a colación apartes de un documento que llegó a mis manos por la red, publicado por la Universidad Flaxo. El título del documento nos ubica claramente en la discusión de la investigación que emprendimos: “*La discapacidad como objeto de las Ciencias Sociales: exclusión e ideología de la normalidad*”, síntesis de una pesquisa llevada a cabo en el periodo comprendido entre 2004 y 2007. Hablamos de *ideología de la normalidad y no la normalidad como ideología*, ya que sostendemos que no existe normalidad que no sea ideológica.

Podríamos pensar que la ideología de la normalidad y su efecto de producción de discapacidad generan un grupo social: el colectivo de discapacitados, que como otros colectivos (“raza”, minorías sexuales y de género), dista de ser homogéneo pero que puede considerarse como un movimiento que reivindica el eje transversal de reconocimiento de la diferencia.

En nuestro caso, e interpretando a Zizek (ZIZEK, 2003) para considerar específicamente a la ideología de la normalidad, hacemos alusión

a lo desarrollado como “constitución discursiva de la normalidad” que, a la vez que elabora discursivamente la noción de normalidad, esconde su carácter social e histórico y su contenido ideológico, instalándose como natural y por lo tanto, evidente.

Sostenemos, entonces que la *discapacidad* es una categoría dentro de un sistema de clasificación y producción de sujetos, que el parámetro de una normalidad única para dicha clasificación es “inventado” en el marco de relaciones de asimetría y desigualdad entre quienes ejercen el poder de clasificar y quienes son clasificados, entre un nosotros y un otros. Esas relaciones asimétricas producen tanto exclusión como inclusión excluyente. Es decir, los significados construidos en torno a la *discapacidad* son fruto de disputas y/o consensos, y en este sentido una *invención*, una *ficción* y no de algo dado, estático y “natural”. Es claro que lo que proponemos es desplazar el análisis de la discapacidad de la esfera de lo “biológico” al orden de la cultura. En este sentido, podríamos decir que el hecho de que las distintas teorías de la *discapacidad* que la homologan al “déficit” operen más allá de la conciencia naturalizando sus predicados, constituye un rasgo particular del trabajo ideológico de la ideología de la normalidad. Este trabajo ideológico borra las huellas de los procesos históricos concretos de producción de *discapacidad*. Estas huellas (sociales, históricas, políticas) “desaparecen” de los discursos institucionales y comunitarios quedando frente a nosotros la *discapacidad*, como sinónimo de *déficit*, como dato objetivo de la naturaleza, pero cuando las instituciones promulgan

la discapacidad se genera una naturalización como se transforma un imaginario social.

Nuestro intento de ruptura reside en problematizar la noción de deficiencia, de déficit y cuerpo deficitario, que se vienen situando en el origen mismo de la discapacidad como su causa última. Así, la discapacidad es una anormalidad, que a partir de ser diagnosticada a través de la constatación profesional de una falta respecto del parámetro de una normalidad única, presenta una serie de características:

- no se corrige, pero debe intentarse la corrección.
- no se cura, pero la cura es la orientación de las intervenciones profesionales y del sentido común.
- no se castiga punitivamente, pero somete a dominación extrema, que incluye la expropiación del cuerpo y la sospecha de inhumanidad.
- no puede ser normalizada ni responder al mandato de normalizarse a sí misma.

Esa resistencia a la vez que sostiene la industria de rehabilitación, denuncia lo que la ideología de la normalidad oculta. La radical diferencia como constitutiva de lo humano, las relaciones de desigualdad entre quienes adquirieron el poder de imponer ciertas normas y quienes son prescriptos/proscriptos por las mismas, la irrupción de la singularidad a pesar del proyecto eugenésico y racionalizador.

La ideología de la normalidad, a través del discurso médico-pedagógico, genera todo un desarrollo conceptual, metodológico e instrumental

tendiente a instalar una supuesta causa biomédica de la inteligencia, que por causas naturales, estaría distribuida en forma desigual entre los sujetos.

En el caso de los *discapacitados*, la ideología de la normalidad no solo los define por lo que no tienen: su falta, su déficit, su desviación, su ausencia y su carencia, sino que también y simultáneamente confirma la completud de los no discapacitados, que suelen ser igualados a los normales. La oposición se expresa, entonces, como normal-discapacitado, reemplazando tanto la expresión normal-anormal, como la originaria normal-patológico. La operación de reemplazo es un instrumento ideológico que oculta las mediaciones concretas que hay entre lo anormal/patológico y la discapacidad. Esta lógica binaria se asienta sobre el “convencimiento” del valor de la normalidad: está bien ser normal, y si no lo son, es imperativo hacer los tratamientos de rehabilitación necesarios para acercarse lo más posible a ese estado/condición.

Así, los discapacitados tienen un lugar social y económico de “demandantes de ‘servicios de rehabilitación’, de consumidores de prácticas profesionales, de medicamentos, de prótesis y órtesis, etc.; de destinatarios de políticas compensatorias que esconden la exclusión masiva y naturalizada”.

Estas pesquisas nos llevan a una nueva actividad, la de diseñar los instrumentos más adecuados para la recolección de información que den cuenta del interrogante eje del trabajo. Esta labor requirió de tiempo y paciencia y contó con la ayuda de dos co-investigadores, además

del jefe de la división de investigación de IEMP.

El trabajo de campo se fue surtiendo en Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga y aunque fue un poco dispendioso en cuanto a la sistematización de la información, dado que el instrumento aplicado por el equipo consistía en preguntas abiertas en las que las personas entrevistadas contestaron de manera libre y tranquila frente al tema propuesto sobre las percepciones en torno a la discapacidad y el ejercicio de los derechos en la normatividad vigente en Colombia, nos arrojó material de análisis de enorme importancia para la investigación.

Se tiende a pensar que frente a los imaginarios sociales de la discapacidad, encontramos modelos o ideas absolutamente delimitados. O es el de la eliminación física, o es el del asistencialismo u otro diferente; lo que mostró la realidad fue una mixtura interesante de ellos: a la pregunta por ejemplo de cómo definir a las personas con discapacidad, muchos respondieron categóricamente: "son personas capaces, comunes y corrientes, y con muchas habilidades" y al preguntar nuevamente más adelante sobre la opinión de cómo les parecería que en el colegio de sus hijos (as) estos compartieran actividades con niño (as) discapacitados la respuesta mayoritariamente no se hizo esperar: "no me parece, porque estas personas deben estar aparte, en entornos especializados". Extraña mezcla entre la igualdad y la exclusión. Se advierte en las respuestas de algu-

nos de los entrevistados el juego entre inclusión-exclusión, pues la "normalidad" salta a la luz para algunos eventos como el de ser considerados sujetos de derecho iguales al resto, pero al responder por situaciones más cercanas a la cotidianidad como el de si permitiría que en una misma institución educativa, compartieran sus hijos con niños discapacitados, la respuesta es menos racional, acuñando factores de orden especial, que los ubicarían por su condición en otro espacio altamente especializado. Esta respuesta que para algunos pudiera ser contradictoria, no lo es a mi manera de ver; el imaginario social del déficit y de la carencia, soporta y da seguridad a la última parte de la respuesta teñida de exclusión. Este imaginario, fruto de una reiterada práctica en el discurso médico, se traduce en palabras coloquiales en: "pobrecito", "qué bueno que el Estado se ocupe de ellos porque tienen tantas necesidades".

A lo largo de este trabajo nos hemos encontrando con momentos similares, de ahí la complejidad y la responsabilidad tan alta para adelantar recomendaciones acertadas para que la Procuraduría encare un trabajo de acompañamiento a esta población, en términos de la garantía de derechos. El informe final de la investigación se encuentra en su fase de revisión y ajuste, se aspira a que terminado este trámite, podamos llevar a cabo la socialización del trabajo y su posible publicación. Estas breves líneas solo quieren provocar la lectura del trabajo final y exhortar a los lectores a realizar los

comentarios que desde cualquier postura contribuyan a enriquecer y fortalecer la línea de investigación sobre discapacidad y derechos.

Hace mucho tiempo en un conversatorio sobre la semiótica de la discapacidad, evoqué el evento con el cual di inicio hoy a este artículo; confieso que lo había extraviado en algún recodo de la memoria, pero dada la coyuntura quiero hacer un sencillo homenaje a Álvaro mi amigo de infancia, y a apostar para que más allá de los lenguajes especializados y de los choques eléctricos, más allá de los fármacos y de los informes clínicos podamos mirarnos cara a cara y decir como titula Milán Kundera a uno de sus libros: "*la vida está en otra parte*".

#### Referencias bibliográficas

- 1. Rimbaud, Arthur. *Temporada en el infierno*. Buenos Aires: Ed. EDICOM, 1970.
- 2. Pintos, Juan Luis. *Comunicación, construcción de realidades e imaginarios sociales*. Santiago de Compostela: Publicado en IECO (Instituto de Estudios en Comunicación y Cultura), junio 2004.
- 3. Buitrago, María Teresa. *Discapacidades Peregrinas: construcciones sociales de la discapacidad en Colombia: Aportes para la Salud Pública desde una perspectiva crítica*. Bogotá, Colombia: Ed. Universidad Nacional de Colombia. Doctorado Interfacultades en Salud pública, 2013.
- 4. Barton, Len. *Superar las Barreras de la Discapacidad*. Madrid: Ed. Morata, 2008.
- 5. Hughes, Bill, y Kevin Paterson. *El Modelo Social de Discapacidad y la desaparición del cuerpo: Hacia una sociología del impedimento*. En *Superar las Barreras de la Discapacidad*. Madrid: Ed. Morata, 2008.

## POEMA

WÁLTER AZULA T.<sup>88</sup>

Si tan solo escucharas la irresistible música de los excesos,  
comprenderías mi vocación de polvo,  
mi permanente vocación de aniquilamiento,  
de interminable luna entre los húmedos cristales de la ausencia.

Si tan solo escucharas la queja imperceptible de los bronces,  
volverías a mirar el otro lado del sendero,  
la angustiosa inclinación hacia el vacío,  
hacia el más implacable sin sentido;  
al más sutil y despiadado de los viajes.

Si descubrieras la soledad que ronda las palabras,  
si descubrieras tu nombre en el confuso alud de los destinos,  
sabrías que la espada tiembla frente al enemigo,  
que mi voz se apaga cuando tu noche termina,  
que las horas devienen en orquídeas a falta de agonía.

Si escucharas el implacable ritmo de la sangre,  
yo,  
ese otro que se pierde,  
que devora sus entrañas cada día,  
yo,  
ese que se destroza su unidad cada mañana,  
volvería a revivir,  
a erigir un cielo entre su infierno.

88 Licenciado en Filosofía, Universidad Gran Colombia, Sociólogo de la Universidad Nacional, Maestría en Sociología de la Educación de la Universidad Pedagógica. Ha publicado dos libros de poemas (*Viento plateado*, 1990 y *Astillas de Luna*, 1995), y artículos en revistas tales como *Prometeo de Medellín*, *Texto y contexto* de la Universidad de los Andes, en la revista de *Divulgación Cultural* de la Universidad Nacional de Colombia, ensayos en la revista *Alteridad* del Instituto Nacional para Ciegos (INCI) y en el *Texto de recopilación de materiales de la Maestría de discapacidad e inclusión social* de la Universidad Nacional. Actualmente se desempeña como Investigador del Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEPM) de la Procuraduría General de la Nación desde el 2012.



## **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](http://www.imprenta.gov.co)  
Bogotá, D. C., Colombia

