

Propuestas para la construcción de políticas públicas para la reconciliación y la paz en Colombia

Documento Ejecutivo



Acuerdo
Nacional

Acuerdo Nacional por la Paz y la
Reconciliación en Colombia

INVESTIGACIÓN, COMPILACIÓN Y ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS

Política de reconciliación y paz: fundamentos para acompañar la negociación y el logro de acuerdos para garantizar el avance en el proceso

Adriana González Perdomo
Docente – Investigadora

Equidad en el acceso a los derechos para garantizar una vida digna: Aportes para la construcción de una política de igualdad en Colombia

Delfín Soto Chaves
Docente – Investigador

Reforma agraria amplia e integral: Un acuerdo sobre la tierra y el territorio para alcanzar la paz en el campo

Carlos Enrique Rondón Almeida
Docente – Investigador

Educación con calidad y cobertura para todos: un derecho fundamental que permite la movilidad social y reducir la desigualdad

Carlos Alberto Garzón Flórez
Docente – Investigador

Democracia real y la transparencia en el uso de los recursos públicos: Fortaleciendo la legitimidad de las políticas públicas y el Estado

Diego Mauricio Plazas G. y Eduardo Alberto Gómez B.
Docentes – Investigadores

Construcción de país desde la diversidad regional: Avanzando en el proceso de la descentralización para garantizar desarrollo territorial

Carlos Alberto Garzón Flórez
Docente – Investigador

Alternativas productivas sostenibles: Propuestas para una economía post-conflicto con un modelo de desarrollo humano y sustentable

Luis Nelson Beltrán Mora
Docente – Investigador

Participación ciudadana en la construcción de los destinos colectivos: Avanzando en la legitimidad de las políticas

Carlos Enrique Rondón Almeida
Docente – Investigador

Coordinador del Equipo

Carlos Alberto Garzón Flórez

Primera Edición 2013

Edición Reservada

Comisión de Conciliación Nacional

Presidente

Cardenal Rubén Salazar Gómez

Arzobispo de Bogotá y Primado de Colombia

Presidente de la Conferencia Episcopal de Colombia

Secretario General

Padre Darío Echeverri González

Equipo Secretaría

John Jairo Rodríguez

Mauricio Fernández Borda

Nancy Gaitán

Stephan Miethke

Sede Comisión de Conciliación Nacional

Carrera 58 No. 80 – 87

Teléfonos: (571) 6305917 - (571) 6310692

Página web: www.ccncol.org

E mail: ccncol@cec.org.co

Co-edición

Fundación Horizontes Profesionales

Carrera 51 No. 104B- 22 Oficina 205

Tels: 5337481 – 3059847 – 3108581571

Página web: www.funhorizontes.org

E mail: direccion@funhorizontes.org

Contenidos:

Secretaría CCN

Revisión de textos y corrección de estilo:

Carlos Alberto Garzón Flórez

Gráficas, fotografías y referencia de siglas:

Mauricio Fernández Borda

Diagramación y Diseño portada:

Luz Mery Avendaño

Impresión:

Editorial Gente Nueva

Bogotá, D.C.

LA CONCILIACIÓN Y LA PAZ Tarea permanente para todos

La Comisión de Conciliación Nacional quiere, una vez más, proclamar la urgencia de que todos los sectores –académicos, políticos, sociales, económicos, culturales, religiosos, ambientales y de derechos humanos– logren consensos para consolidar las condiciones de una paz duradera y estructural, basada en la justicia, la solidaridad y la fraternidad.

No solamente, los eventuales acuerdos entre el Gobierno Nacional y los grupos insurgentes son un paso clave para avanzar en la reconciliación entre los colombianos, sino que se requiere, además, que todos los actores de la sociedad aporten en la construcción de la paz a partir del fin del conflicto, teniendo en cuenta los retos que enfrenta el país para superar los problemas sociales y económicos que se constituyen en generadores de la violencia y la desigualdad.

Adicionalmente, se presenta un nuevo panorama y otra oportunidad en la construcción de las políticas públicas con las próximas elecciones presidenciales, del Congreso de la República, y posteriormente de alcaldes, gobernadores, asambleas y concejos municipales, que abre el espacio para la construcción colectiva de los planes de desarrollo nacional y territoriales.

Con este propósito, la Comisión de Conciliación Nacional ha decidido publicar todos los contenidos del Acuerdo Nacional por la Reconciliación y la Paz (ANRP), con los propósitos y esperanzas de amplios sectores de la población de las distintas regiones de Colombia como un instrumento desde y para la sociedad civil en la construcción de una Colombia reconciliada y en paz, actualizado por los avances y desafíos restantes, teniendo en cuenta los cambios sociales y políticos desde los días de la consulta.

Igualmente actualizado y al mismo tiempo se ofrece a todos los colombianos esta segunda edición del “Documento Ejecutivo” del ANRP que se publica para que se pueda continuar, profundizar e intensificar los esfuerzos de incidencia en política pública –en uno u otro caso también iniciar– en virtud de lograr desde las bases sociales los cambios en mentalidad y actitud tanto de los ciudadanos como de los responsables políticos a favor de la reconciliación y la paz. Las experiencias con la primera edición del documento ejecutivo han demostrado la utilidad de la cartilla, no solamente como insumo para la discusión de los programas de gobierno durante las campañas electorales a nivel local, regional y nacional en las discusiones con los candidatos para los cargos públicos, sino también en los procesos posteriores para aportar en la construcción de los planes de desarrollo en todos los niveles.

Como ya en la primera edición, el documento ejecutivo se estructura en los ocho mínimos del Acuerdo Nacional que se basan en una política de reconciliación y paz: fundamentos para acompañar los procesos de la post-negociación y el logro de acuerdos para garantizar el avance en los mismos; la equidad en el acceso a los derechos para garantizar una vida digna y construir una política de igualdad en Colombia; una reforma agraria amplia e integral a partir de un acuerdo sobre la tierra y el territorio para alcanzar la paz en el campo; la educación con calidad y cobertura para todos como un derecho fundamental que permite la movilidad social y reduce la desigualdad; la democracia real y la transparencia en el uso de los recursos públicos para fortalecer la legitimidad de las políticas públicas y el estado; la construcción del país desde la diversidad regional para avanzar en el proceso de la descentralización como garantía del desarrollo territorial; las alternativas productivas sostenibles como propuestas para una economía post-conflicto con un modelo de desarrollo humano y sostenible; y la participación ciudadana en la construcción de los destinos colectivos para avanzar en la legitimidad de las políticas públicas.

Estoy seguro de que la construcción de una Colombia reconciliada y en paz es una tarea permanente de todos; a pesar de las muchas dificultades que se presentan en el momento en que se entrega esta cartilla, está viva la esperanza que presenciamos un punto histórico en el camino de nuestra nación que nos permita mirar hacia el futuro con cierto optimismo. Pero ello requiere el esfuerzo y la contribución de todos. Es por eso que estoy seguro también de que esta publicación servirá para avanzar en grandes consensos locales, regionales y nacionales que permitan a todos los colombianos alcanzar la reconciliación y la paz tan anhelada.

Cardenal Rubén Salazar Gómez

Arzobispo de Bogotá y Primado de Colombia
Presidente de la Conferencia Episcopal de Colombia
Presidente de la Comisión de Conciliación Nacional

1

**Política
de Reconciliación y Paz:
fundamentos para acompañar
los procesos de post-negociación
y el logro de acuerdos**



RECONCILIACIÓN

1.1 Contexto y Avances

Desde el trabajo realizado por la Comisión de Conciliación Nacional entre el 2009 y 2010 en torno a la búsqueda de mecanismos para dar por terminado un conflicto que ha desangrado al país, el contexto nacional ha cambiado de forma importante. En primer lugar, el Gobierno del Presidente Santos ha hecho una apuesta política por encontrar una salida negociada al conflicto armado interno, partiendo por reconocer la existencia de éste.

En segundo lugar, la apuesta que desde Justicia y Paz en torno a la Justicia Transicional se hiciera, a partir del proceso de desarme y desmovilización de los grupos de autodefensa, se concretó a través de un rediseño institucional mediante la Ley 1448 de 2011 o Ley de víctimas y Restitución de tierras; los Decretos Ley 4633/11, 4634/11, 4635/11 a través de los cuales se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas desde la perspectiva del enfoque étnico, y, el Decreto 790/12 por el cual se trasladaron las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, SNAIPD, al Sistema Nacional de Reparación Integral a las Víctimas; entre otras medidas institucionales para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima del conflicto armado interno.

Es significativo el hecho en materia de política pública el compromiso que el Gobierno ha establecido a través del Plan de Financiación para la sostenibilidad de la Ley de Víctimas y Restitución de tierras, destinando recursos financieros por un período de 10 años, período en el cual se espera haber cumplido las demandas de reparación integral de las víctimas (Documento CONPES 3712/11), y, además, en correspondencia a la implementación de la política se definieron las metas y los mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas (Documento CONPES 3726/12).

La creación de los Comités de Justicia Transicional en las entidades territoriales como espacios de construcción de política pública para la prevención, atención, asistencia y reparación a las víctimas y, la respectiva armonización entre los Planes de Desarrollo con los Planes de Atención Territorial, responsabilidad de los Comités, permiten sentar las bases para garantizar que los derechos de la víctimas sean el eje rector de la política pública de reconciliación y paz.

Así mismo, la creación de espacios como las mesas de participación de víctimas se constituyen en los avances más significativos en la búsqueda de la reconciliación y la paz en el país, los cuales deben ser apropiadas por la sociedad civil como herramientas sociales y políticas de protección de los derechos.

Teniendo en cuenta lo anterior, no es suficiente el andamiaje y el alistamiento institucional sin un proceso de pedagogía alrededor de la importancia de los procesos de justicia transicional que cobijan las medidas actuales que el Gobierno diseña y adopta en la búsqueda de la reconciliación y la paz.

La apropiación social y la política de los derechos de las víctimas en un sentido amplio, expuestos en los pronunciamientos de la Corte Constitucional, es una tarea pendiente, especialmente cuando éstos se encuentran por encima de las decisiones judiciales que deberán ser el resultado de atribuir la responsabilidad a los grupos armados organizados al margen de la ley en la comisión de delitos de lesa humanidad.

La reconciliación en consecuencia abordada desde una perspectiva como se plantea en los nuevos marcos normativos que tiene el país al respecto, también implica tomar una serie de decisiones que promuevan la

confianza resquebrajada en el Estado como una garantía de no repetición de hechos violentos, en donde los procesos de reintegración social de los desmovilizados es uno de los retos más grandes que tiene el país.

1.2 Apuestas de Política Pública desde el Mínimo de Reconciliación y Paz

El Acuerdo Nacional a través del mínimo de reconciliación y paz insiste en la búsqueda de condiciones para avanzar en el fortalecimiento de un modelo integral de paz, que parta del diálogo como el motor de la reconciliación y, ha propuesto cinco aspectos esenciales para alcanzar este propósito:

- Liberación de todos los secuestrados
- Creación de condiciones de diálogo entre Grupos al Margen de la Ley y el Gobierno
- Generación de una Cultura de Paz



- Garantías de retorno a sus lugares de origen de la población en situación de desplazamiento forzado
- Cumplimiento por parte del Gobierno de los compromisos de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

Los anteriores aspectos considerados como esenciales se constituyen en una hoja de ruta mínima, para avanzar en la construcción de una política pública de reconciliación y paz, tal y como se ha comprometido el actual Gobierno, sin embargo, desde la perspectiva de aportar en dicha construcción, el Gran Acuerdo Nacional persiste en su insistencia sobre:

1.2.1 Liberación de todos los secuestrados

Los diálogos con los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley deben ser enfáticos en señalar la necesidad de comprometer a éstos, como parte del proceso de negociación y de construcción de acuerdos, en la entrega oportuna de la información sobre las personas secuestradas en su poder, en el marco de las disposiciones de la Ley 975/05 en relación a la verdad; la definición pronta de acuerdos humanitarios que permitan la liberación de las personas; el diseño de estrategias y operativos militares para cumplir tal propósito, y no necesariamente como proceso de implementación de los acuerdos de paz, tal como lo señala el Marco Jurídico por la Paz presentado ante el Congreso.

Los mensajes ambiguos sobre el estado de las personas en cautiverio así como la ausencia de información para las familias que padecen la ausencia de sus seres queridos, no impactan en la opinión pública sobre la voluntad de paz de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley.

La norma ha contemplado el tipo de hechos victimizantes con ocasión del conflicto armado interno, donde el secuestro ha sido uno de ellos, sin embargo, la misma

naturaleza del delito y el uso recurrente de esta práctica por las estructuras del crimen organizado, puede ocasionar la invisibilización del mismo.

Es hora de exigir la entrega de las personas secuestradas por parte de los grupos armados, especialmente, por parte de las FARC en virtud al diálogo y la negociación que adelanta con el Estado, su negativa eventual frente a este compromiso debería ser considerada como un aspecto crucial dentro del Marco Jurídico para la Paz, teniendo en cuenta que la Justicia Transicional es un conjunto de medidas orientadas a minimizar índices de impunidad, recuperar la confianza en el Estado, cumplir con estándares de reparación integral y generar procesos de fortalecimiento del tejido social con la participación activa de todos los sectores y actores sociales. Las víctimas tienen derecho a saber la verdad, especialmente conocer el paradero de los secuestrados que no han sido entregados, así sea de sus restos, si fallecieron en cautiverio.

1.2.2 Creación de condiciones de diálogo entre Grupos al Margen de la Ley y el Gobierno

Evidentemente en el actual Gobierno se han dispuesto una serie de medidas que han permitido consolidar un escenario fuera del país en donde prima una agenda, un cronograma y unos compromisos. El proceso no ha sido del todo fácil, como era previsible, sin embargo, la prudencia y la reserva que ha caracterizado esta etapa de diálogo con las FARC ha sido positiva para el proceso mismo, pero ha generado en la opinión pública una percepción sobre estancamiento del proceso, asunto que no va a favor de las negociaciones y los acuerdos a los que se pudiese llegar.

Las negociaciones actuales han definido tanto procedimental como sustantivamente las reglas de juego, pero se hace urgente abrir los canales de participación de las víctimas en el proceso. El espíritu de la justicia transicional como herramienta va-

liosa para definir las reglas de juego pasa por considerar que ésta busca equilibrios entre la justicia y la paz, la judicialización en los delitos de lesa humanidad, el esclarecimiento de los hechos, el acceso a la justicia y la reparación integral de las víctimas.

Aquí se hace entonces necesario insistir en que las voces de las víctimas sean escuchadas en el escenario de las negociaciones. Concretamente las FARC así como todos los actores violentos con distintos grados de autoridad deben asumir públicamente su responsabilidad en los hechos victimizantes derivados del conflicto.

Otros actores que hayan cometido delitos, infracciones al derecho humanitario o violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto deben aceptar sus culpas, informar toda la verdad y reparar a las víctimas, así sea en cumplimiento de órdenes superiores o en defensa de la institucionalidad.

1.2.3 Generación de una Cultura de Paz

La construcción de una cultura de paz es el horizonte a alcanzar a través de prácticas de convivencia pacífica lo cual contribuiría a desarrollar los procesos reconciliatorios que el país necesita, respetando los procesos individuales y colectivos, y la decisión individual de perdonar a los responsables de hechos violentos.

En la generación de la cultura de paz el proceso de movilización que está detrás del Gran Acuerdo Nacional insiste en el carácter político y social de la reconciliación como correlato de la paz; la reconciliación sería el resultado de la construcción de un tejido social apropiado, caracterizado por la equidad, justicia y la paz.

La reconciliación además debe crear condiciones en las que los colombianos y las colombianas transformen sus relaciones sociales en clave de dignidad humana, de reconocimiento de los derechos y de

empoderamiento ciudadano. Así mismo, dentro de los procesos de justicia transicional que soportan las acciones del Estado se concibe la reconciliación como la construcción de una relación de confianza hacia el Estado. Así de este modo, la cultura de paz, va de la mano del desarrollo de las acciones reconciliatorias entre los colombianos y las colombianas.

Este es por supuesto un trabajo a largo plazo que convoca un compromiso serio y responsable asumido por todos los actores: víctimas, organizaciones sociales y comunitarias, sectores sociales, empresa privada, personas en proceso de reintegración, iglesias, entre otros actores. Este es justamente el espíritu del Gran Acuerdo Nacional: Construir una cultura de paz basada en procesos reconciliatorios.

1.2.4. Garantías de retorno a sus lugares de origen de la población en situación de desplazamiento forzado

La apuesta de restitución de las tierras para las víctimas que sufrieron el despojo de sus tierras ha demostrado en el transcurso del primer año de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras que las condiciones de seguridad están determinados por los riesgos a los que están expuestas las víctimas. El asesinato de líderes y líderes reclamantes de tierras ha hecho evidente que las garantías para la reclamación de tierras despojadas no son suficientes, sobre todo porque la reclamación de los predios se hace en medio de un conflicto alimentado por las Bandas Criminales que poseen control sobre los territorios que eventualmente son reclamados. Es fundamental identificar y actuar sobre el despojo de tierras, inclusive dentro de una “aparente marco legal” para recuperar los títulos que muchos actores adquirieron en el marco de la violencia en numerosas regiones de Colombia.

En este sentido, el reto mayúsculo que tiene el Gobierno en el proceso de reparación a víctimas es de implementar justamente

medidas de seguridad en medio de situaciones violentas, de lo contrario el derecho a la justicia y a la reparación integral permanecerán vulnerados.

1.2.5. Cumplimiento por parte del Gobierno de los compromisos de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

La centralidad del proceso de Justicia Transicional en el país está dado justamente por el enfoque de los derechos de las víctimas; si bien desde el Gobierno actual se ha diseñado un andamiaje institucional que bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad implementa la política pública de atención a las víctimas, el alistamiento institucional en los entes territoriales a un año de la implementación de la política presenta aún dificultades para crear las condiciones de restitución de derechos.

Desde esta perspectiva, es importante enfatizar en el rol que la sociedad civil tiene en el seguimiento de las políticas públicas,

y, en especial, en el conocimiento y la divulgación que se haga de las metas establecidas para dar respuesta a las demandas de esclarecimiento de los hechos, de acceso efectivo a la justicia, de reparación integral y de garantías de no repetición, que el Gobierno ha establecido a través de dicha política.

La sociedad en general tiene un compromiso y una responsabilidad con las víctimas que se traduce en la capacidad que amplios sectores de la población desarrollen en acompañamiento a los procesos de atención a las víctimas a través de la incidencia pública, de la socialización de las memorias construidas alrededor de los hechos violentos, y de la participación activa en las iniciativas de reconciliación que se dinamicen en el país. Especialmente, el compromiso reside en realizar el seguimiento pertinente al cumplimiento de los compromisos que se han adquirido con las víctimas, en donde ninguna medida que vaya en contravía del reconocimiento de sus derechos puede ser aceptada.



1.3. Construcción de Estrategias y Líneas de Acción desde el Gran Acuerdo Nacional

Estrategia 1:

Construcción de escenarios y condiciones para exigir el cumplimiento y la implementación de compromisos humanitarios por parte de los actores armados como voluntad de paz y como manifestación del compromiso con la reconciliación en el país en el marco de un contexto de transición en el que el conflicto armado aún tiene como consecuencia afectaciones directas e indirectas en la sociedad.

El Gobierno Nacional, en cabeza de la Vicepresidencia y a través del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, junto con otras instancias creadas en el diseño institucional de la Justicia Transicional, articularán acciones en dicha vía bajo los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, así como la articulación con organizaciones no gubernamentales, sectores sociales y medios de comunicación. Impulsarán el desarrollo de acciones orientadas a prevenir y mitigar las consecuencias de la guerra atendiendo los principios humanitarios contenidos en las Convenciones de Ginebra y sus protocolos, exigiendo a los actores armados la observancia del Sistema de Derechos Humanos y el Sistema de Derecho Internacional Humanitario.

Líneas de Acción

- a. Diseño de campañas pedagógicas a nivel nacional de sensibilización sobre la necesidad de priorizar el respeto por las partes en conflicto, las limitaciones y las prohibiciones en la conducción del conflicto armado conducentes a garantizar la voluntad de paz expresada por los actores y la manifestación del compromiso con la búsqueda de la reconciliación dentro de los procesos de justicia transicional establecidos.
- b. Definición de la figura jurídica y promoción de la construcción y la consolidación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y en Derecho Internacional Humanitario con amplia difusión nacional y apropiación por parte de la sociedad civil de sus contenidos, en el cual se incluya el reconocimiento de las responsabilidades oficiales en torno a hechos violatorios de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario en concordancia con los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas como pilares de la política de reconciliación y paz.
- c. Ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional y el tratado de la Convención de Otawa para la prevención y protección de los derechos y la participación del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) en las acciones conducentes a la prevención y protección de éstos.

Estrategia 2:

Construcción participativa y consolidación de un Modelo de Diálogo, Mediación y Negociación para los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML) con estrategias de verificación y cumplimiento de los acuerdos construidos entre las partes, dentro de los estándares de justicia y reparación material y simbólica a las víctimas desde enfoques diferenciales.

Líneas de Acción:

- a. Socialización y renovación del Acuerdo Nacional convocado por la Comisión de Conciliación Nacional en lo relativo a los mínimos de Paz y Reconciliación en escenarios constructores de paz, con el objetivo de identificar las demandas con enfoque derechos y con enfoques diferenciales que desde los diferentes sectores sociales, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, se hacen para los actores en conflicto.
- b. Diseño e implementación de procesos de formación ética y pedagógica en torno al tratamiento y gestión de los conflictos bajo el enfoque de la no violencia que posibiliten instalar en el país una actitud favorable a la necesidad de buscar múltiples vías a la solución del conflicto armado y a la solución de los conflictos instalados en la vida cotidiana como una estrategia que contribuye a la construcción de la reconciliación y la paz en el país.
- c. Amplia convocatoria a instancias gubernamentales y no gubernamentales a liderar la construcción de criterios del modelo de diálogo, mediación y negociación con los actores armados, a través del apoyo de organismos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la ACNUR, Cruz Roja Internacional y del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, entre otras instancias, que nutren desde experiencias diversas la configuración de contextos de transición en la búsqueda de salidas al conflicto armado. El papel de la Iglesia y de instancias como la Comisión de Conciliación Nacional será clave en este proceso,
- d. Diseño, divulgación y difusión del modelo de diálogo, mediación y negociación con los actores armados bajo los criterios de integridad, de obligatoriedad del reconocimiento de los derechos de las víctimas, del deber de memoria del Estado, la solidaridad y la articulación con la política pública de reconciliación y paz en el país.
- e. Construcción de canales y mecanismos de participación para el involucramiento de la sociedad civil en los procesos de diálogo, mediación y negociación con los actores armados y garantizar que los derechos de las víctimas en relación a la verdad, la justicia y la reparación, así como las garantías de no repetición y las medidas de satisfacción, sean involucradas.

Estrategia 3:

Generación de una cultura de reconciliación y paz que atraviese los distintos espacios de la vida pública y privada en la defensa de la vida, el derecho a la verdad, la solidaridad, la equidad, la tolerancia, la no discriminación y el respeto por la diferencia, la construcción de la memoria histórica y la reparación desde enfoques diferenciales.

Comprometidos con la transformación social y política del país a través de la Institucionalidad de la Prosperidad Democrática, el Gobierno Nacional dirige sus esfuerzos a la construcción de estrategias encaminadas a incidir en la transformación de la vida pública y de la vida privada mediante acciones pedagógicas de reconciliación, no violencia y paz.

Líneas de Acción

- a. Diseño e implementación de procesos de formación ética y pedagógica en torno a la reconciliación, cultura democrática y cultura de paz a nivel nacional dirigidos a diferentes sectores sociales, a través de los programas de política social del orden nacional y del orden departamental y local.
- b. Diseño e implementación de un programa permanente de formación en *construcción de paz, en el marco de la Justicia Transicional*, dirigido a organizaciones sociales, a organizaciones no gubernamentales y a actores comprometidos con la reconciliación y la paz, así como a las nuevas instancias de participación de las víctimas creadas a través de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.
- c. Diseño e implementación de campañas de sensibilización y concientización en torno a la no violencia como un escenario de transformación política y social del país que contribuye a la construcción de la reconciliación y la paz duradera.

Estrategia 4:

Reconocimiento y Protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento, siguiendo los lineamientos de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento al cumplimiento, dentro de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y la identificación de otros hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado.

Reconocimiento y Protección de los derechos de la población víctima definida en el marco de la Ley 1448 de 2011, dentro de los lineamientos de la justicia transicional.

Conscientes de la magnitud del desplazamiento forzado y de la crisis humanitaria el Gobierno Nacional diseña una estrategia integral para prevenir las causas estructurales de los desplazamientos, proteger la vida y la integridad física de los ciu-

dadanos en riesgo o en situación de desplazamiento a través del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas establecido en el documento CONPES 3726 de 2012.

Líneas de Acción

- a. Fortalecimiento del Sistema de Alerta Temprana (SAT) de la Defensoría del Pueblo y del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) como garantes de la protección de los derechos humanos de las personas y comunidades en riesgo de desplazamiento.
- b. Inclusión de las víctimas del desplazamiento forzado en la política pública y en los programas de establecimiento de los procesos de verdad, justicia y reparación con el propósito de ampliar la reparación administrativa de la que ya son objeto hacia una noción de reparación integral, en la medida en que la población víctima del desplazamiento es también víctima de otros hechos victimizantes con ocasión del conflicto armado.
- c. Fortalecimiento de la política pública integral y específica para la población en situación de desplazamiento forzado a partir de las recomendaciones derivadas de la Corte Constitucional y la jurisprudencia sobre el particular, con el objeto de superar el estado de cosas inconstitucional decretado en la Sentencia T-025.
- d. Desarrollo del Programa de Restitución de Tierras en condiciones de seguridad y dignidad a la población víctima de desplazamiento forzado, y las víctimas de otros hechos victimizantes con ocasión del conflicto armado, que contemple las garantías necesarias para evitar el despojo y asegurar los derechos de la población afectada y adopte los mecanismos jurídicos y legales que garantice la entrega de las tierras.
- e. Diseño e implementación de procesos de formación y acompañamiento en torno a la construcción de la memoria histórica, como parte de los procesos de dignificación de las víctimas del conflicto armado desde enfoques diferenciales, respetando los procesos individuales y colectivos que surjan a propósito de narrar el conflicto. Es importante destacar que las propias FARC han recomendado crear una Comisión de Verdad Histórica, que vincularía a todos los actores del conflicto.

Estrategia 5:

Cumplimiento del compromiso del Estado para el logro de la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas a través de la implementación de medidas políticas, jurídicas y sociales que contribuyan a la dignificación de las víctimas y a la reconciliación y la paz.

El Gobierno Nacional diseñará un conjunto de lineamientos y estrategias articuladas y orientadas a atender las necesidades específicas de las víctimas basadas en el

derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación para dar respuesta a través de medidas de atención y asistencia, de rehabilitación, de reparación colectiva, de restitución, de indemnización administrativa, de medidas de satisfacción, de protección, prevención y garantías de no repetición y de enfoque diferencial.

Líneas de Acción

- a. Fortalecimiento del Modelo de Justicia Transicional vigente en el país a través de la coordinación y articulación intrasectorial, intersectorial y territorial en la implementación de los componentes de política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, que atiendan de manera diferenciada a las víctimas y les permitan transitar de la posición de víctimas al de ciudadanos plenos, atendiendo a enfoques diferenciales.
- b. Implementación dentro de los programas de atención a las víctimas de los principios y estándares jurídicos internacionales en torno a los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.
- c. Diseño de estrategias y mecanismos de participación de las víctimas en la atención a sus necesidades tanto materiales como psicosociales con el fin de visibilizar las víctimas del conflicto armado y el reconocimiento de éstas como actores importantes en la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación.
- d. Garantizar las condiciones de equidad en los programas de atención a víctimas del conflicto y los programas de reintegración como parte de la construcción de escenarios de reconciliación que involucren la justicia y las garantías de no repetición.
- e. Diseño de campañas de sensibilización y concientización sobre la necesidad de la construcción de la memoria histórica en el país y sobre la deuda histórica que el país tiene respecto al gran número de víctimas del conflicto armado.

2

Equidad en el acceso a los derechos
para garantizar una vida digna:
aportes para la construcción
de una política de igualdad
en Colombia

DERECHOS

2.1 Contexto

Uno de los principales aspectos para garantizar una verdadera paz y reconciliación nacional se relaciona con el acceso a los derechos constitucionales para garantizar una vida digna. La prioridad de éste justo anhelo ha sido identificada con toda claridad en las diferentes manifestaciones de la sociedad civil y su esencia consiste en verificar un avance efectivo y real hacia la superación de la pobreza y la desigualdad en Colombia, como condición necesaria para reducir significativamente las causas estructurales de la violencia y el conflicto.

Los estudios sobre pobreza de la última década han mostrado evidencia que el país viene alcanzando metas importantes en materia de infraestructura y de provisión de activos físicos y sociales, lo cual mitigan las condiciones de pobreza de amplios sectores de la población. Sin embargo, dichos estudios también han mostrado que la pobreza es dinámica, presentando retrocesos en algunos factores asociados a la misma y que los logros obtenidos son insuficientes para que la población pobre acceda a los ingresos y a los bienes que les permita satisfacer autónomamente sus necesidades.

El fenómeno anteriormente descrito nos lleva a la comprensión que la problemática en Colombia del acceso a los derechos para garantizar una vida digna está relacionada con la desigualdad de oportunidades, lo cual se explica históricamente por circunstancias de origen de estrato socioeconómico, ubicación regional, género y raza.

En materia de políticas públicas y acción del Estado, los obstáculos más importantes para el acceso a los derechos que garantizan una vida digna se deben al sesgo y malformación de los diseños institucionales, junto a la ineficacia de los mecanismos de intervención, los cuales generan oportunidades muy restringidas y de poco alcance para la población vulnerable.

En tal sentido, una política de equidad sería aquella que en primera instancia proporcione ventajas diferenciadas a la población vulnerable y a segmentos de población en proceso de ascenso hacia los estratos medios para el acceso a los bienes públicos y en segunda instancia, que proporcione activos económicos y sociales mínimos a aquellos grupos que se encuentren en el umbral de extrema necesidad. Es importante precisar que la violencia y el conflicto armado limitan mucho más el acceso de la población a sus derechos y generan una mayor vulneración a la población inmersa en el conflicto.

2.1.1 Modelo de intervención y de políticas públicas para la construcción de la igualdad

Existe suficiente evidencia y consenso que una mayor equidad es condición necesaria para alcanzar la prosperidad de una sociedad en el largo plazo. No obstante, una explicación de las limitaciones de la eficacia y el alcance de las políticas públicas se originan en el modelo de marco institucional a partir del cual se elaboran el diseño y los mecanismos de las políticas públicas, las cuales se configuran sobre la base de la capacidad de influencia de los grupos de interés de mayor poder económico y político, dejando de lado a las comunidades de base. Esto ocasiona que recurrentemente los aspectos de equidad y de progresividad social, tengan un menor rango de prioridad en los programas y en los presupuestos públicos, situación que no sólo contraviene abiertamente los mandatos del título XII de la Constitución (régimen de la hacienda pública), lo mismo que la jurisprudencia y

la doctrina de las cortes, sino que genera que las desigualdades económicas, sociales y políticas persistan históricamente y generacionalmente en el tiempo y se localicen en las mismas zonas de los centros urbanos y de las regiones del país. Lo anterior se explica debido a que el análisis de la problemática del acceso a los derechos para garantizar una vida digna, ha estado restringido a viejos paradigmas ya superados en muchos países, como la creencia en que los mecanismos de mercado son condición necesaria y suficiente para que el Estado cumpla sus deberes constitucionales y la ciudadanía ejerza sus derechos.

Secularmente, los obstáculos de acceso a los derechos se originan en el carácter individualista y en las condiciones de funcionamiento imperfecto de los mercados, cuya tendencia a la concentración del ingreso, generan las condiciones de pobreza e inequidad de las sociedades. Recientes estudios sobre la problemática de la igualdad y la exclusión señalan que Colombia está muy mal en términos de equidad.



Si bien en los últimos dos años se encuentran indicios de algún tipo de progreso en el tiempo, los niveles absolutos de desigualdad son de los más altos de Latinoamérica y del Mundo. Las cifras más recientes muestran que las desigualdades en el ingreso y el gasto per cápita entre los grupos de población en Colombia aún son muy grandes y estas diferencias están determinadas en Colombia por circunstancias de nacimiento.

Además de lo anterior, se ha encontrado que los niveles de concentración de la tierra en Colombia son preocupantes y con tendencia a agudizarse por la presencia de grandes intereses corporativos y multinacionales, lo cual configuraría un mercado de tierras y arrendamientos de carácter monopolístico, lo que obstaculiza el acceso al uso de la tierra. De dichas circunstancias se derivan históricamente la exclusión, los bajos consumos y los altos niveles de pobreza y desigualdad de la población rural, los cuales son más altos en aquellas zonas de mayor distancia de los centros urbanos, con menores dotaciones de infraestructura vial, energía, agua potable, transmisión de datos e información y sistemas de transporte, determinantes todos de los bajos niveles de integración regional.

Los hechos anteriormente descritos demuestran que las políticas públicas de intervención fundamentalmente centradas en mecanismos de subsidios a la demanda y de producir y distribuir bienes públicos por medio de intermediarios privados, son ineficaces, altamente ineficientes y crean las condiciones propicias para situaciones de riesgo moral y corrupción como se ha conocido recientemente al respecto del sistema de salud y seguridad social, para citar uno sólo de los casos más aberrantes de dichas políticas.

Por lo anterior, no se justifica de ninguna manera que se persista en profundizar en el individualismo de mercado dejando de lado el principio de la solidaridad y se continúe con la creación artificial de mecanismos de

mercado para la provisión y distribución de bienes y servicios públicos esenciales para la equidad como la salud, la educación, el agua potable y la vivienda, después de que dichos esquemas y mecanismos le han fallado al país durante más de dos décadas básicamente de la siguiente forma: En salud, los subsidios a la demanda y las EPS como intermediarios han generado exclusión (no prestación del servicio), corrupción (desvío de recursos y sobre costos) y no distribución de beneficios (excedentes orientados a inversiones distintas al objeto de la salud y prestación de los servicios con calidad). En educación, estudiantes fantasmas, baja calidad y alta deserción. En agua potable y saneamiento, altas tarifas, baja cobertura y calidad en las áreas rurales y en ciudades pequeñas (menos de 10.000 habitantes). En vivienda, persistencia de los déficits habitacionales, baja calidad, ubicación en zonas alto riesgo, exceso de distancia de los centros de infraestructura social, captación de los subsidios a través del encarecimiento de los precios, etc. En este último aspecto, es importante valorar el esfuerzo del Gobierno Nacional sobre el Programa de Cien Mil Viviendas Gratis, aunque se recomienda revisar los criterios de adjudicación y las condiciones de sostenibilidad futuras.

Por lo anterior, no tiene ningún sustento, que con el subterfugio de la focalización y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, se continúe con la política de refinación de los instrumentos de exclusión a través de leyes estatutarias (ver artículo 10. Ley Estatutaria de Salud Literal e) “la ley determinará las condiciones y términos de las prestaciones de salud”; Literal i) se establece como deber de las personas, “la contribución solidaria al financiamiento de los gastos de acuerdo con la capacidad de pago”; los artículos 123 y 124 “Prestaciones excluidas y no financiadas” de la Ley del Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos”; y el artículo 8 “niveles máximos de gasto por componentes de la Ley 1473 de 2011 (Regla Fiscal) instrumentos que limitan los

derechos y que a través de Comités en los cuales los usuarios no tienen ninguna representación, asignan de forma limitada los recursos que se sabe de antemano serán insuficientes para la atención de derechos fundamentales de la población. La persistencia en este diseño de políticas públicas e instrumentos no contribuye a superar las condiciones de desigualdad y miseria de buena parte de la población y genera la protesta generalizada y solidaria del país en general.

Dado lo anterior y de acuerdo con varias de las propuestas recogidas en el Acuerdo Nacional, se cumplen con todas las condiciones mínimas previstas por la teoría económica moderna para que se revise y estudie un rediseño en la intervención del Estado de manera directa y sin necesidad de agentes de intermediación privados, por medio de instrumentos clásicos como los subsidios a la oferta, la regulación e intervención sobre los mercados donde se ejercen posiciones dominantes, los cuales históricamente han mostrado mayor eficacia para alcanzar una sociedad más equitativa y con mayores niveles de progreso social. El cambio de modelo, no implica excluir a las empresas privadas que presten eficientemente y con calidad los servicios públicos, sino modificar el perfil de integración Estado – Sector Privado, de tal manera que los beneficios del gasto y la inversión pública llegue efectivamente a sus destinatarios y cumpla los objetivos de las políticas públicas.

2.2. Avances y aspectos pendientes sobre el mínimo de equidad en el acceso a los derechos para garantizar una vida digna

Los estudios más completos y recientes sobre pobreza muestran que el país viene alcanzando logros importantes en materia de infraestructura y de provisión de activos físicos que mitigan las condiciones

de pobreza. Las cifras oficiales muestran avances reconocibles pero aún se está muy lejos para que importantes segmentos de la población pobre acceda a los ingresos y a los servicios que les permita satisfacer autónomamente sus necesidades. Las más recientes cifras oficiales han mostrado que la incidencia de la pobreza nacional bajó de 37.2% a 34.1% y la incidencia de la pobreza extrema nacional descendió de 12.3% al 10.6% de la población, lo que significa alrededor de 700 mil personas menos en esa condición. A pesar de los avances, las brechas urbano/rural se han seguido ampliando a lo largo del período de análisis, de tal manera que en el año 2002 la incidencia de la pobreza extrema rural era 2.7 veces la urbana y en el 2012 esta relación se incrementó a 3.5 veces. Igual sucedió con la distribución del ingreso en las áreas rurales la cual desmejoró casi en 1%.

Por su parte la distribución del ingreso mejoró en 1,2 %, alcanzado en el 2011 un nivel de 0.54%, índice aún muy alto para América Latina. En materia de empleo los datos indican también que se han obtenido algunos avances al bajar el desempleo a menos del umbral del 10%. Sin embargo, en términos de la calidad del empleo, a pesar de los esfuerzos de normalización del Ministerio de Trabajo, los índices de subempleo y de vinculación a través de empresas de servicios temporales casi alcanzan un 65% de la fuerza laboral. En relación con los salarios, la tendencia es que dos terceras partes de la fuerza laboral del país ganan entre 1 y 2 salarios mínimos. Por lo tanto, es fundamental revisar aspectos como la informalidad, el subempleo y la contratación no laboral, que afectan los resultados “optimistas” de las cifras en empleo.

Lo anterior significa que el tema de la formalización del empleo y la fijación de salarios con base en la productividad, tan argumentada por los Gremios y el propio Gobierno, como tema pendiente no es posible que se solucione por la dinámica propia del mercado de trabajo y que frente a los

distintos incentivos que por diversas vías ha ofrecido y puesto en marcha el Gobierno, no han tenido una contraprestación de parte de los Empleadores. De tal manera que la aspiración de empleos suficientes, dignos y con remuneraciones acordes a la productividad, requerirán de la revisión del enfoque actual.

En el tema de acceso a la vivienda digna, los índices de cobertura de la vivienda de interés social, frente al déficit habitacional son muy altos, la calidad en términos de metraje mínimo, tipo de materiales, ubicación, infraestructura de servicios, precios y créditos hipotecarios. Pendiente está que los esfuerzos de la política de las 100.000 viviendas, no se vean anulados por las características de precio y calidad que ofrecen los privados, con el fin de apropiarse para los empresarios y agentes del sector los subsidios del Gobierno hacia la población pobre del país. En el tema de salud, hay que reconocer que el Gobierno ha obtenido algunos logros en materia del fortalecimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control, logrando aumentar los índices de prestación de los servicios, cobertura de vacunación, organización del sistema de información y contratación para efectos de accesibilidad; control de precios y abastecimiento de los medicamentos, precisión de derechos y deberes de las EPS, IPS y usuarios y en general un conjunto de aspectos orientados a la atención de los problemas urgentes por medio de la Ley Estatutaria del sistema. Quedan pendientes aspectos no menos importantes, los cuales deberían quedar resueltos con la reglamentación, lo cual a nuestro juicio exige la revisión a fondo del modelo de intervención y de prestación de servicios, tal y como se planteara anteriormente.

Finalmente en materia de educación, se han verificado también buenos avances

en el 2011 y en 2012 más todavía no en 2013. Son importantes aunque aún muy limitados los avances del MEN en facilitar el tránsito a la educación superior de los jóvenes colombianos a través de incentivos para que las IES postulen proyectos con programas por ciclos propedéuticos en las modalidades presencial o semi-presencial. También pueden llegar a ser importantes los recursos que se están generando a través del CREE (\$1,5 billones) de los cuales se tiene previsto distribuir el 75% entre las Instituciones de Educación Superior públicas y el 25% restante a colegios mayores, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas e instituciones técnicas profesionales, también del sector público. A esto se suma la provisión de recursos para el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado, cuyos recursos permitirán que las víctimas puedan reconstruir su proyecto de vida a partir de la educación y no volver a repetir las experiencias vividas durante la guerra. También hay que destacar la labor del MEM por incentivar la permanencia, prevención de la deserción y apoyo a la graduación en el sistema de educación superior a partir de la implementación de estrategias que tienen en cuenta las características institucionales, poblacionales y territoriales, con especial atención a la población vulnerable.

2.3. Propuestas de estrategias y líneas de acción para la construcción de una política de paz en Colombia

En resumen de lo definido por el Acuerdo Nacional los pendientes más sobresalientes son:

Estrategia 1:

Construcción de escenarios para avanzar en la generación de las condiciones necesarias para la equidad.

Líneas de acción:

- Incremento de la inversión social por encima de otras destinaciones en el presupuesto nacional.
- Realizar propuesta de un pacto fiscal y político para el financiamiento integral de los derechos DESCA que promueva la equidad de manera justa y sostenible para la igualdad social.
- Elaborar la matriz por grupos sociales y derechos que permita identificar déficit en derechos, costos y mecanismos de implementación.
- Tener en cuenta las obligaciones internacionales de progresividad en la satisfacción de los derechos económicos, sociales, culturales de la población.
- Fortalecer los programas de formación en derechos humanos a todo nivel.
- Profundizar el acceso universal a salud: reforma Ley 100.
- Acceso generalizado a vivienda digna y servicios públicos esenciales.
- Formulación de la implementación de Políticas públicas en materia de servicios públicos como Mínimos exigibles para garantizar una vida digna.
- Hacer veeduría de los compromisos asumidos por el Estado.
- Acciones coordinadas con centros de estudio y observatorios sobre DESCA.
- Formulación de proyectos para el cumplimiento según compromisos nacionales e internacionales
- Amplia divulgación y debate sobre este mínimo a nivel nacional y regional
- Cooperación internacional para la veeduría y visibilidad de la inequidad en Colombia.

Mantener de forma permanente y no como reacción a las protestas:

- Espacios participativos para concertar la realización de las metas.
- Programas formativos para posicionar los DESCA.
- Campañas de sensibilización ciudadana y de generación de opinión en torno a los DESCA.

Estrategia 2:

La reforma del sector financiero para que se comprometa de manera concreta con la provisión de alternativas de financiación para los sectores populares, hace parte de las propuestas para la superación de la exclusión y la violencia.

Líneas de acción:

- Las mesas regionales recomiendan que se diseñe un programa de estímulo tributario especial a las empresas y a las organizaciones no gubernamentales que destinen recursos para financiar proyectos de reducción de la pobreza y desigualdad, incluyendo la financiación para la educación superior de jóvenes de estratos 1 y 2.
- Para asegurar la eficacia de los Programas y Proyectos, la Comisión de Conciliación Nacional ofrece su participación en los los mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional, previstos en el Plan de Desarrollo y a implementar por el Gobierno Nacional.
- Diseñar un esquema de acompañamiento integral a las comunidades que permita formar y fortalecer la incidencia de las veedurías ciudadanas, y de las organizaciones de base.

Estrategia 3:

Diseño, presentación y aprobación de un marco normativo que estimule y reoriente los recursos de capital del presupuesto nacional y de los entes territoriales hacia el financiamiento de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

Líneas de acción:

- Los presupuestos anuales presentados por el Gobierno Nacional y aprobados por el Congreso de la República deben contemplar los recursos financieros requeridos para el cumplimiento Integral de los Objetivos del Milenio.
- Focalizar los subsidios directos a través de “Canastas de Pobreza” que liberen los gastos familiares que más afectan la calidad de vida en el largo plazo tales como: Salud, Educación, Arrendamientos, Servicios Públicos y Alimentos. Los subsidios podrán ser distribuidos a través del tipo de “Bonos Pro Pobres”, los cuales tendrán diferentes denominaciones y cupos máximos por familia durante períodos determinados.
- De acuerdo con las bases actualizadas del SISBEN es prioritario configurar programas de subsidio alimentario que lleguen de manera directa hasta los hogares más vulnerables, ya que el consenso a nivel de la sociedad civil es que uno de los problemas centrales de la pobreza en Colombia es de ingresos. De la misma forma, deben diseñarse programas a nivel Departamental y Municipal de salud preventiva focalizados por perfil epidemiológico que permitan bajar los índices de morbilidad y mortalidad de la población más vulnerable. Igualmente, debe modernizarse y ampliarse la infraestructura hospitalaria nacional, previa a un inventario de los recursos y equipamiento, fortalecer los sistemas de referencia y contra referencia.
- Para asegurar la efectividad y el cumplimiento de las metas en

materia de salud, debe organizarse un sistema de Auditoría de la Calidad en Salud que opere de forma descentralizada e independiente con la participación de usuarios y veedurías ciudadanas.

- En relación con la Educación, se necesita crear un Plan Nacional de reorientación de la vocacionalidad en la formación en todos los niveles (sobre todo la articulación de la educación media con la superior) de acuerdo con los requerimientos de la empresa moderna. Para ello es necesario incentivar a través del empleo estable y el mejoramiento en los salarios, el impulso a la formación y capacitación a docentes y rediseñar sus cargas de trabajo, fortaleciendo la dotación de materiales para el proceso de enseñanza – aprendizaje, más direccionados hacia la asistencia, creación y promoción de empresas.
- Complementario al Plan Nacional de la Vocacionalidad, es necesario diseñar un Programa Nacional de Incentivos para las instituciones de educación superior, las Universidades en general y el SENA, que flexibilicen sus opciones curriculares y faciliten las modalidades de acceso. Por su parte, los gobiernos municipales y departamentales, haciendo uso de los recursos de las regalías, deben diseñar políticas de subsidios directos e indirectos, con base en las metas de formación y acumulación de talento humano definido en forma conjunta local y departamentalmente. Dichas metas, de formación y capacitación deben buscar alcanzar metas definidas de mejoramiento en la tecnificación de la producción, la distribución, comercialización y mercadeo de los bienes y servicios que generan el crecimiento y el desarrollo económico de forma diferenciada en los municipios, buscando elevar su rentabilidad.
- Para la educación media específicamente, debe diseñarse un Programa de Mejoramiento que integre tanto a la población adulta, afro descendiente, desplazada e indígena de los municipios como a los estudiantes en los procesos productivos locales, con especial énfasis en el sector rural. Los Programas Educativos y sus Planes sectoriales deben contemplar incentivos y mecanismos de integración para los estudiantes y sobre todo para los empresarios que se vinculen a él.
- Dentro de la política de vivienda de interés social que desarrolla actualmente el nuevo Ministerio y que se propuso entregar durante este Gobierno 100 mil viviendas gratis, sería deseable consolidar un Sistema de Vivienda Social de Colombia, que organice la disponibilidad de tierras y un estándar de provisión de vivienda con base en parámetros de la ONU (al menos 15 metros cuadrados por persona). El Sistema comprenderá un esquema de financiamiento que permita canalizar los subsidios hacia la sostenibilidad y estabilidad del pago de cuotas y no como está diseñado actualmente. Con los recursos de capital de las Empresas de Servicios Públicos, debe crearse un Fondo de Estabilización para la Tarifas, que evite que las alzas superen la meta de inflación.
- Es necesario crear Programas de Formación de Proveedores para aprovechar los incentivos en la ley de aguas y los recursos para inversión del Banco Mundial, con el fin

de implementar programas de producción de agua bajo el esquema de PYMES (pequeñas y medianas empresas) de Agua con las comunidades (especialmente los afro descendientes e indígenas) y en especial en los municipios pequeños y de mayor ruralidad.

- Se propone revisar la política de los planes departamentales de agua potable y saneamiento básico, realizando los ajustes que permitan que efectivamente este servicio público sea prestado con las condiciones de salubridad, cobertura y tarifas requeridas en las regiones que más lo necesitan.
- Profundizar la formulación de una política de trabajo digno, sostenible, estable y justo en los ingresos, que se fundamente en un pacto de productividad y participación de los beneficios de los empresarios con sus trabajadores. Se propone que se apoye y promuevan desde el Gobierno los modelos de asociatividad, economía solidaria y cooperativismo, con una línea fuerte de emprendimiento social.
- Garantizar que la prestación de los Servicios de Salud en toda la red hospitalaria del país y sin distingos de régimen, sea con base en los Protocolos Asistenciales bajo los estándares de la OMS y elevar las penalizaciones en la ley a los médicos y a las instituciones de salud por malas prácticas. Creación de un Sistema de Juntas de Auditoría en Salud independientes, con participación de la comunidad, para la vigilancia de la calidad del servicio. En dichas juntas las Universidades pueden cumplir un papel decisivo.
- Es prioritario establecer para las EPS e IPS que operan en los Departamentos y Municipios, metas de acuerdo a los perfiles epidemiológicos en materia de prevención, atención y calidad en Salud e incentivos económicos y legales para su cumplimiento
- Se propone crear la figura del defensor del Usuario del Sistema de Salud que permita rápidamente a los ciudadanos garantizar el derecho a la salud y la vida, sin que necesariamente tenga que acudir a los mecanismos de tutela.

Estrategia 4:

La Comisión de Conciliación Nacional podrá ofrecer su participación para facilitar los mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional que establezca el Gobierno Nacional, así como en la redefinición de criterios de asignación de recursos del Sistema General de Participaciones, (transferencias) bajo qué condiciones y para qué acciones, se podrían dirigir hacia el financiamiento de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

Líneas de acción:

- Participar en el fortalecimiento de los criterios de focalización, e inclusión de derechos al tenor del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control, previsto en los mecanismos implementación de Políticas, Planes, Programas y Proyectos que se acuerden en la Mesa de diálogo.

- Implementación de un Programa a nivel nacional de formación, capacitación y acompañamiento integral a las comunidades con miras a la incidencia en la consolidación de las políticas públicas orientadas hacia la equidad en el acceso a los derechos para garantizar una vida digna. Para ello, las Universidades y las organizaciones regionales de Pastoral Social podrían cumplir un papel importante.
- Implementar un proyecto de documentación sobre las realidades regionales y hacerla visible para todos los actores del proceso de Paz. Este Proyecto debe incluir jornadas de sensibilización y concientización en valores humanos a las comunidades.
- Promover discusiones frente a los criterios de medición y focalización de la pobreza y la desigualdad en Colombia, especialmente en el ajuste a los cálculos del DANE dentro de la metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI. La Comisión de Conciliación Nacional, con el apoyo de las Universidades puede hacer aportes significativos para el rápido avance en dichos aspectos claves para la paz del país. Este aspecto es esencial para el éxito de los programas y proyectos dirigidos al tema de la pobreza por cuanto el quehacer lo sigue determinando la entidad pública a través de sus funcionarios conforme determinaciones técnicas abstractas en los que las organizaciones de la sociedad civil no tienen ninguna injerencia.
- Generar iniciativas de acuerdos y ordenanzas para la atención a la población, propiciando la formación en organización y participación comunitaria para la comprensión de los mecanismos participativos constitucionalmente establecidos para el disfrute de sus derechos.
- A nivel de los gobiernos locales se propone propiciar encuentros de la sociedad civil para la sensibilización sobre la importancia de la reconciliación y la paz, con jornadas de información fiel y transparente sobre las negociaciones Estado-guerrilla (sensibilización de medios); propiciar jornadas masivas de movilizaciones estudiantiles, de padres, comerciantes y organizaciones sociales para hacer sentir el deseo de la civilidad por este bien (la paz) que es además un derecho.
- Abrir espacios de diálogo con la fuerza pública que conlleven a la cordura y entendimiento del proceso de paz como algo que la sociedad colombiana quiere y necesita.
- Garantizar que en todos los escenarios de construcción de las políticas públicas y de planeación, exista una representación de las personas en condición de pobreza en sus diferentes niveles, para que puedan aportar propuestas sobre las estrategias y líneas de acción que permitan reducir la desigualdad e inequidad en Colombia.
- En este sentido, un Acuerdo Nacional como el que se propone por la Comisión de Conciliación Nacional permite vincular a amplios sectores sociales, no solamente en aportar en la formulación de las políticas públicas, sino en la ejecución, el seguimiento y la evaluación, especialmente de impacto en las mismas.

3

**Reforma agraria amplia e integral:
un acuerdo sobre la tierra
y el territorio para alcanzar
la paz en el campo**



REFORMA AGRARIA

3.1. Contexto y avances

Hablar de reforma agraria en América Latina no ha dejado de ser pertinente a pesar de que muchas corrientes de opinión hayan querido restarle importancia. Mucho menos en Colombia, donde la historia del conflicto armado, y más ampliamente del conflicto social, tiene un correlato indisoluble en la lucha por la tierra. Evidencia de ello fue la priorización que el Acuerdo Nacional por la Reconciliación y la Paz en Colombia hizo del tema para constituirlo en uno de los mínimos de paz necesarios para avanzar en la construcción de un país que ofrezca igualdad de oportunidades a sus ciudadanos.

Las marchas realizadas en torno a la búsqueda de un pacto agrario en 2013 que le recupere al campo, al pequeño y mediano campesino, condiciones para no sólo sobrevivir, sino hacer de la producción campesina su proyecto de vida y generar condiciones de vida dignas para él y su familia, son una muestra más del desequilibrio existente frente al papel que juegan los territorios rurales en la dinámica del desarrollo social y económico del país y de la inconformidad latente en amplios sectores de la población colombiana.

Las más de 310 mesas que trabajaron en la construcción de este Acuerdo Nacional identificaron que el problema era agrario y no sólo referido al acceso a la tierra, aun-

que este es un punto sensible en la construcción de una política pública de largo plazo que ofrezca seguridad en el campo.

Se visualizó la necesidad de soluciones integrales que inician por el reconocimiento en el modelo de desarrollo del país de la legitimidad de las lógicas y formas de producción campesina promoviendo la inclusión que se ha visto afectada por los tratados de libre comercio y el desarrollo normativo derivado, que ponen a tono el régimen jurídico nacional con estos tratados, que vienen generando problemas de soberanía, autonomía y seguridad alimentaria, problemas de competitividad y presión de grandes capitales por la frontera agrícola, entre otros.

La reforma agraria amplia e integral, por lo tanto, no se supedita exclusivamente a la repartición de tierras. Exige que se piense una gama amplia de mecanismos de acceso a la tierra con fines productivos. En este marco, se han incorporado lógicas que antes no hacían parte de la política pública, y generadas por el mismo fenómeno de conflicto, como la política de restitución de tierras.

Sin embargo, se tiene claro que el acceso a la tierra sin programas de adecuación, de asistencia técnica y transferencia de tecnología, de acceso real a recursos financieros, de sistemas de aseguramiento al pequeño y mediano productor en la comercialización, de reducción de intermediarios, de

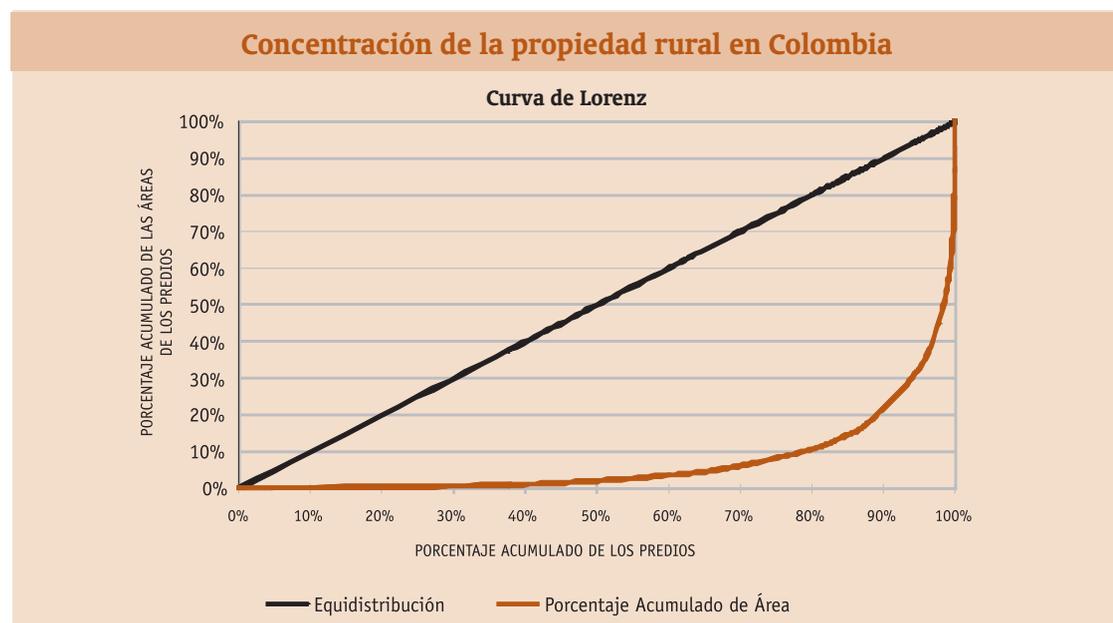
reducción de precios al productor, contra los monopolios en los insumos, de mejoramiento de vías terciarias, e incluso, de programas de protección a la economía campesina, entre otros, no permitirá una transformación del campo como factor del desarrollo social y económico de las comunidades allí asentadas.

Una política agraria en este sentido impactaría positivamente el país, si se tiene en cuenta que 560 municipios tienen más del 60% de hogares rurales, y 750 municipios tienen poblaciones inferiores a los 10.000 habitantes. Todo esto sin contar con regiones completas en las que su población tiene raíces profundas con la producción agropecuaria como en caso de los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda con su inconfundible patrimonio del paisaje cultural cafetero. Es decir, más de la mitad del país depende directamente de lo que se haga en el campo de cara a políticas públicas de posconflicto que busquen romper con los factores estructurales que promueven el conflicto social, y sin condiciones de equidad, el conflicto armado.

Superar las lógicas del conflicto armado es una condición para el retorno. Pero también las relacionadas con la economía.

Como lo muestra el gráfico siguiente, que representa la concentración de la propiedad rural en Colombia en el año 2012, este es un problema que no ha logrado modificarse en los últimos 50 años, desde que se comenzaron a hacer los censos nacionales agropecuarios. Vemos cómo el 20% de los predios concentran el 90% de la tierra, frente al 27% de los predios que concentraban el 90% de la tierra incorporada a la frontera agrícola del país en el 2004. Sabemos que este fenómeno se hace todavía más profundo si se tuviera a disposición información sobre cuáles de los predios pertenecen a un mismo propietario, a una misma familia o a un grupo económico. Lo cierto es que el 80% de los propietarios tienen propiedades menores a 10 has. equivalentes a 4.3 millones de hectáreas, mientras los 829 predios mayores a 2.000 has. concentran ellos solos 5.3 millones de hectáreas (13,6% de la frontera agrícola).

El *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia* (2012) nos reporta un coeficiente de Gini de 0,86 en 2009, que en el contexto suramericano lo pone en el tercer lugar, con Perú, de los países con mayor concentración de la tierra, luego de Paraguay (0,93/1991) y Brasil (0,87/2007), según datos de la FAO.



Fuente: Atlas de la distribución de la Propiedad Rural en Colombia. CEDE (UNIANDES)-IGAC-Universidad de Antioquia. 2012. (Graficación propia)

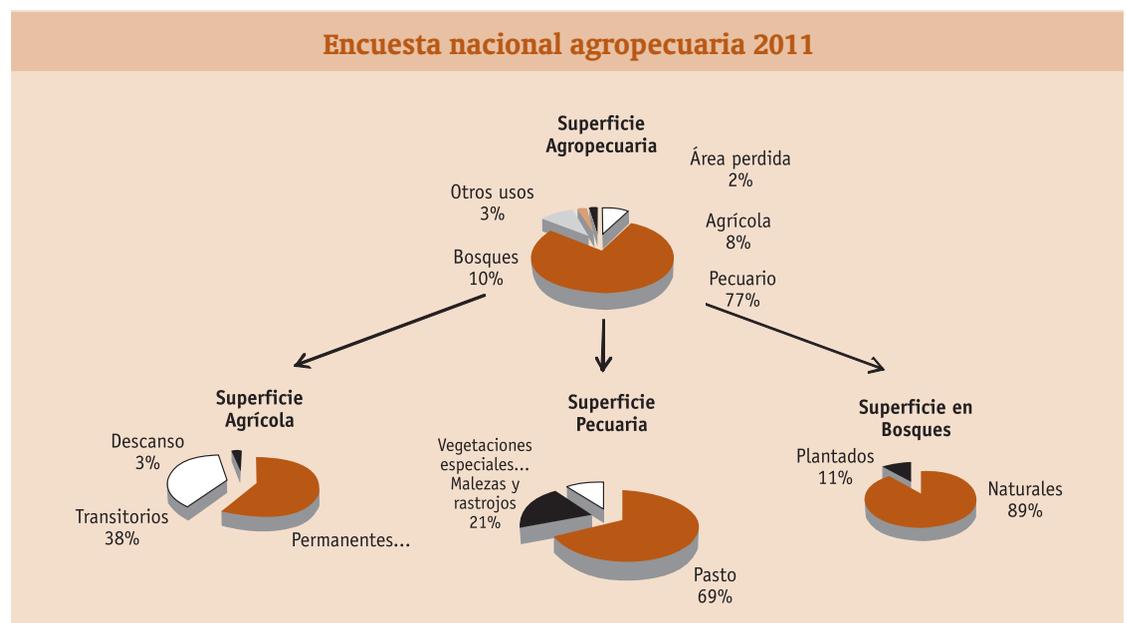
Es notorio, que una política pública sería para el sector agropecuario debería derivar hacia la mediana propiedad concomitante con la reducción de la gran propiedad. Sin embargo, en la nueva medición actualizada que hace el IGAC, nos muestra que en Colombia entre 2000 y 2009 ha habido una reducción de la mediana propiedad (del 41,1% al 40,6%) al tiempo que un aumento de la gran propiedad (40,7% al 41,1%), considerada como aquella superior a 200 hectáreas (IGAC, 2012:119). Sin embargo, un crecimiento de las grandes propiedades nos habla de un mayor nivel de acumulación de área por el mismo tamaño de la misma.

Gran parte de este retroceso es atribuido al conflicto armado, al narcotráfico y a los factores concurrentes de ausencia de presencia del Estado, no en términos militares, sino de otras instituciones que garanticen los derechos, entre ellos la falta de presencia efectiva del sector justicia.

Además, todos los diagnósticos resaltan lo que podemos analizar en el gráfico siguiente con base en la información de la Encuesta Nacional Agropecuaria (2011),

donde se muestra cómo la superficie dedicada a la producción pecuaria asciende al 77,5% mostrando un aumento sobre el 75,56% que tenía en 2004. Históricamente, y hoy no es la excepción, este tipo de dedicación, al tiempo que oculta los procesos violentos a través de los cuales se han constituido los predios de muchos de los grandes propietarios, da cuenta de la incapacidad de los capitales existentes para hacer productivas dichas tierras y profundiza la situación de pobreza en el campo colombiano, al ser una de las actividades productivas que menos generación de empleo tiene.

Hoy también es importante prestar atención al amplio crecimiento de la explotación minera en Colombia (5,8 millones de Has. según el Ministerio de Agricultura) en la frontera agrícola, lo cual causa preocupación frente al campesino que viene siendo desplazado de dichas regiones antes productivas en términos de alimentos, lo mismo que para comunidades indígenas y afrocolombianas, que desde hace mucho tiempo vienen denunciando el traslapo entre megaproyectos minero energéticos y las propiedades colectivas.



Fuente: DANE. Encuesta Nacional Agropecuaria 2011. Graficación Propia.

Si bien se tiene que tener cuidado con relacionar el mínimo de paz con la política pública de restitución de tierras y territorios, es importante ver que con la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT), en 2011, con corte a mayo de 2013 se han recibido 41.830 solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente con un área declarada de 2,83 millones de hectáreas (MADR, 2013), que frente a los poco más de 6 millones adjudicadas desde 2002, podemos decir que el reto en ambos frentes es significativo.

La ley 160 de 1994 procuró generar estrategias para asegurar el acceso a los baldíos nacionales a las comunidades campesinas tales como las áreas de reserva campesina, de las cuales hasta el momento se han constituido sólo 7. Aunque también formuló las áreas de desarrollo económico, de las cuales no se ha creado ninguna, lo cierto es que es evidente la falta de una mirada integral a lo que debe ser el desarrollo agropecuario del país de tal forma que integre la gran producción con la mediana y la pequeña en un marco de equidad, y con criterios de sostenibilidad ambiental. La falta de claridad en este aspecto ha derivado en el uso de mecanismos legales e ilegales para desconocer el fundamento social y ecológico de la propiedad que rigen la constitución y la presente Ley, que están llevando a altos niveles de concentración de la tierra en especial en la actual frontera agrícola en desarrollo como lo es la Altillanura.

Una mirada exclusivamente desde la competitividad podría generar que la focalización de recursos para la investigación en ciencia y tecnología, el mejoramiento en los esquemas del transporte, la apertura de mercados, el apoyo para la gestión del

riesgo, el acceso a activos físicos (tierra y agua) y financieros, el fortalecimiento de esquemas asociativos (áreas en las que enfatiza dicho enfoque) al medirse en términos de tasas de retorno, genere el riesgo de una mayor exclusión de quienes se identifica tienen los mayores déficits en todos los factores que definen la pobreza y las bajas condiciones de la calidad de vida en el campo.

En especial, las mesas de concertación ciudadana del Acuerdo Nacional plantearon la necesidad de debatir el modelo de desarrollo rural pertinente para desactivar el conflicto en Colombia, ya que a todas luces dicho modelo, que se ha reproducido gobierno tras gobierno, sigue siendo altamente inequitativo, concentrador de la riqueza y expulsor de campesinos, indígenas, negritudes y demás pueblos vulnerables, con todas las implicaciones que ello trae. Es paradójico, en términos de política pública, que al tiempo que el país tiene un área fértil amplia se fomente la importación de alimentos que podrían ser producidos en el país, desconociendo problemas estructurales como el desempleo rural, los conflictos de uso del suelo y la seguridad alimentaria de la población colombiana, los cuales podrían ser articulados en una política agraria integral.

3.2 Propuestas para una reforma agraria amplia e integral para la paz regional

A partir de estas mesas y foros de trabajo desarrollados en el marco del Acuerdo Nacional, con miras a generar unas condiciones básicas para el desarrollo de una política pública que nos lleve a la paz y la reconciliación, se plantean las siguientes estrategias que recogen 21 líneas de acción:

Estrategia 1:

Promover el acceso de toda la familia campesina a tierra productiva en procesos articulados a nivel local y regional, superando la idea de la repartición de tierras mediante la introducción de criterios de acceso a la tierra desde la perspectiva de su necesaria productividad, relacionada con su articulación al mercado, acceso al crédito, asesoría técnica e insumos técnicos y que los proyectos productivos que se fomenten encuentren vías de articulación a los mercados del nivel local y regional.

Para ello se requiere la reducción gradual de la concentración de la propiedad rural, la articulación de las mesas sectorial y de restitución de tierras y generar espacios de concertación en los territorios donde comparten comunidades campesinas, indígenas, negritudes, raizales y demás grupos, con miras a construir alternativas viables que respeten los derechos de cada uno.

Líneas de Acción:

- a. Reducir de forma gradual la concentración de la tenencia de la tierra, que hoy está del orden del 13,2% de los registros catastrales que controlan el 82,3% de la propiedad, aplicando criterios por región según niveles de concentración de la propiedad.
- b. Constituir una mesa de articulación sectorial para el establecimiento de planes integrales de inversión que articulen funcionalmente dicha inversión para el acceso real a la tierra y demás servicios sociales y públicos para la familia campesina, tanto en situación de vulnerabilidad como víctima del conflicto armado.
- c. Articular el trabajo de la Mesa Sectorial con la mesa creada para el proceso de restitución de tierras, como políticas que deben estar diferenciadas y relacionadas a un mismo tiempo. Se debe incorporar el criterio de acceso al territorio, que implica un componente cultural más que económico, como medio de reconstruir el tejido social necesario para superar el conflicto y reconstruir la vida del campesino.
- d. Generar espacios de concertación en los territorios donde comparten comunidades campesinas, indígenas, negritudes, raizales y demás grupos, con miras a construir alternativas viables que respeten los derechos de cada uno, al tiempo que faciliten la generación de condiciones viables para el desarrollo de la política pública de restitución de condiciones adecuadas al desarrollo cultural, económico, religioso y político de cada uno de los grupos.
- e. Incorporar regulaciones que controlen el acceso de la tierra nacional a grandes capitales extranjeros y establezcan las condiciones de uso de las mismas en protección de la población campesina. Se debe asegurar que los procesos de titulación de tierras no sean una vía expedita para introducirlas a un mercado de tierras que hoy tiene capitales e interés en su compra.

Estrategia 2:

Promover el acceso a semilla mejorada, riego, centros de acopio, canales de comercialización, capacitación y subsidios de la población campesina, para el fomento del desarrollo de la pequeña y mediana producción campesina que focalicen de forma intersectorial los recursos que permitan programas de impacto en la recomposición del sector agropecuario colombiano. Para ellos se requieren programas de focalización de la inversión en ciencia y tecnología no sólo en los sectores altamente productivos sino también y fuertemente para la pequeña y mediana producción, recuperar la inversión en los macroproyectos de riego, restaurar los sistemas de acopio y sostenimiento de precios al productor y crear y fortalecer fondos municipales para el desarrollo agropecuario. Debe cumplir un papel preponderante el Estado en la protección del campesino frente al monopolio de las grandes multinacionales y gremios del sector frente a la semilla y los insumos agropecuarios, que atentan contra la soberanía, autonomía y seguridad alimentaria (artículo 65 de la Constitución Política).

Líneas de Acción:

- a. Focalizar los recursos para el fomento al desarrollo de ciencia y tecnología hacia el desarrollo de proyectos de mejoramiento de las estrategias e insumos para el pequeño y mediano campesino, desconcentrando los recursos hoy focalizados para los grandes sectores productivos.
- b. Desarrollar un macroproyecto de riego por cada una de las regiones del país que muestran brechas significativas de desarrollo que facilite el ingreso de nuevas grandes zonas a los mercados productivos y promuevan la generación de empleo para el sector agropecuario.
- c. Reestructurar el sistema de acopio y sostenimiento de precios al productor como medio de restablecer la seguridad a la producción campesina proveniente de la variabilidad de los mercados.

Estrategia 3:

Promover el fortalecimiento municipal de las instituciones de protección de los derechos de acceso a la tierra y a su propiedad por parte del campesino; de planeación y asesoría técnica de los proyectos productivos de impacto en la mejora de condiciones del pequeño campesinado y en la aplicación estratégica de recursos al desarrollo de la infraestructura necesaria tanto para la comercialización de los productos como de mejoramiento de la calidad de vida del campesino. De la misma manera desarrollar programas de fortalecimiento institucional que garanticen la tenencia de la propiedad de la tierra por el pequeño campesino. Otro programa de fortalecimiento a las cadenas productivas comunitarias, promover el desarrollo legislativo para la constitución de las Entidades Territoriales Indígenas y su implementación en el marco de la política pública, lo mismo para que los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) sean un referente obligatorio del desarrollo local.

Líneas de Acción:

- a. Constituir comités municipales, departamentales y nacionales articulados para la promoción del desarrollo rural, de carácter consultivo, para la definición de los rubros de financiación, apoyo y subsidio a capitalización rural y con funciones de seguimiento y veeduría a la inversión pública de dichos recursos, con miras a reducir los altos niveles de corrupción o inversión innecesaria de estos recursos. Se debe exceptuar del proceso la focalización a territorialidad indígena que requiere análisis desde su nivel de autonomía.
- b. Desarrollar un programa de fortalecimiento institucional en el campo técnico y jurídico a los municipios, en especial donde se ha verificado mayor conflictividad, como medio de garantía a la tenencia y propiedad de la tierra en términos de la no repetición de los fenómenos que provocan la inequidad en el sector agropecuario, en el marco de un proceso gradual de recomposición de la estructura agraria colombiana y manejo desde la perspectiva de actuar sobre los procesos de modificación de la tenencia de la tierra producto del ingreso de los recursos del narcotráfico y del desarrollo de las lógicas del conflicto armado.
- c. Crear un programa para el fortalecimiento de estructuras microempresariales y de cadenas productivas comunitarias que den respuestas a los retos de la productividad con criterios de competitividad, mediante la asesoría y crédito condonable para proyectos de mediano plazo.
- d. Desarrollar estudios detallados en zonas de alta vulnerabilidad frente al conflicto armado, sobre la estructura de tenencia de la tierra en zonas de alta productividad con el propósito de formular alternativas viables para la recomposición de los predios rurales, generar el acceso equitativo a los recursos, establecer estrategias de empleo rural y reducción de la pobreza vía generación y mejora del ingreso familiar.
- e. Construir una reglamentación general para la focalización de los recursos públicos destinados al sector agropecuario que fomente su aplicación, con criterios de equidad, priorización a la producción de alimentos y de reducción de la brecha entre los proyectos articulados a los mercados de grandes capitales y aquellos de mediana y pequeña producción, fundamento de la seguridad alimentaria y nutricional.
- f. Promover el desarrollo legislativo para la constitución de las Entidades Territoriales Indígenas no contempladas aun en la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y su implementación que le permita acceso a recursos y programas para el fortalecimiento y mejora de la calidad de vida de la población indígena del país.
- g. Desarrollar un agresivo programa vial para vías secundarias y terciarias e incluso ejes fluviales, que le permita al pequeño campesino acceder más fácilmente a los mercados y otros servicios, poniendo especial empeño en los territorios donde se viene ampliando la fron-

tera agrícola en razón del desplazamiento del campesinado y población indígena y afrodescendiente.

- h. Ampliar la malla de servicios públicos y sociales al sector agropecuario como base de la superación de los déficits históricos en el sector.

Estrategia 4:

Fortalecer los proyectos de seguridad alimentaria y de nutrición como medio de reducción de los altos niveles de pobreza en el campo colombiano y de impacto estructural para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población vulnerable en los sectores urbanos. Para ello se plantea incorporar la promoción de foros consultivos de carácter regional que generen los insumos para la construcción de alternativas de fortalecimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), creando sinergias con grupos regionales que articulen sus iniciativas con las políticas derivadas del trabajo de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN).

Líneas de Acción:

- a. Promover el desarrollo de foros consultivos de carácter regional que generen los insumos para la construcción de alternativas de fortalecimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PNSAN, creando sinergias con grupos regionales que articulen sus iniciativas con las políticas derivadas del trabajo de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN .
- b. Establecer el crecimiento gradual del programa de seguridad alimentaria y de nutrición que permita al fin del cuatrienio tener un cubrimiento del 90% de la población campesina, indígena, de negritudes y demás pueblos vulnerables.
- c. Ampliar la experiencia de Mercados de Paz a un amplio número de municipios del país con el propósito de fomentar el desarrollo de actividades agrícolas de pequeños productores con impacto comercial que les permita mejorar el ingreso, al tiempo que mejorar procesos de acceso a alimentos bajo criterios de agricultura sostenible, a precios que impacten la canasta familiar y la capacidad adquisitiva de los trabajadores rurales y urbanos a lo largo del país.

Estrategia 5:

Adoptar una política pública de sustitución alternativa de cultivos de uso ilícito basados en la biodiversidad y la calidad de vida de la familia campesina. Ello a partir de mesas de concertación comunitaria para la discusión del modelo de desarrollo rural pertinente para desactivar el conflicto en sus regiones, de tal forma que se establezcan mecanismos de reducción de la inequidad, concentración de la riqueza

y reducción de la expulsión de campesinos. Se requiere eso sí desarrollar programas particulares por región, de carácter integral (producción agropecuaria, procesos de generación de valor agregado, comercialización, asesoría técnica agropecuaria, etc.) para el desarrollo del municipio, con miras a evitar que la presión de la rentabilidad de los productos ilícitos haga retornar al campesino a los mismos.

Líneas de Acción:

- a. Establecer mesas de concertación comunitaria con base en la discusión del modelo de desarrollo rural pertinente para desactivar el conflicto en sus regiones, de tal forma que se establezcan mecanismos de reducción de la inequidad, concentración de la riqueza y reducción de la expulsión de campesinos.
- b. Desarrollar programas particulares por región, de carácter integral para el desarrollo del municipio, con miras a evitar que la presión de la rentabilidad de los productos ilícitos hagan retornar al campesino a los mismos.
- c. Establecer el programa integrado para el desestímulo al cultivo de productos ilícitos basados en el fomento a la productividad agropecuaria y a la compensación del precio de compra al productor campesino.

Foto tomada de www.liberlego.blogspot.com



Hay algo tan necesario
como el pan de cada día
y es la paz de cada día.

Amado Nervo



Guajira

4

**Educación con calidad y cobertura
para todos: un derecho fundamental
que permite la movilidad social
y reducir la desigualdad**



EDUCACION

4.1 Contexto

Desde las propuestas del Acuerdo Nacional sobre el impulso a la educación como uno de los principales factores para la construcción de las condiciones de reconciliación y paz nacional, por la capacidad de transformar las estructuras sociales y garantizar una cultura de convivencia, respeto a las diferencias, tolerancia y solidaridad, en los últimos años se ha generado un amplio debate nacional sobre el tema, especialmente por el proyecto de reforma que propuso el Gobierno Nacional en el 2012.

Precisamente, la educación ha sido considerada como uno de los vehículos más efectivos en la movilidad social y en la contribución para reducir la pobreza estructural y la desigualdad, por lo que en varios capítulos del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos”, se incluyeron estrategias para el fortalecimiento de la educación básica, secundaria y superior.

Varios sectores sociales, económicos, religiosos y políticos consideran que la educación debe contribuir a la formación de una nueva conciencia, a la formación en valores, principios y en la construcción de un país que supere los conflictos internos y las causas de la violencia, con educación en derechos humanos, democracia, paz y resolución de conflictos de manera no violenta.

Colombia para cumplir con los compromisos internacionales ha avanzado en temas

como la atención de la primera infancia, la universalización de la educación primaria y secundaria y el aumento en la cobertura en la educación superior, todos aspectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”

Sin embargo, según varios estudios, persiste el analfabetismo en América Latina, no sólo expresado en los 34 millones de personas analfabetas, sino en los 110 millones de jóvenes y adultos que no han finalizado su educación primaria, los cuales en su mayoría se encuentran en la informalidad, como sucede claramente en Colombia.

Estas estadísticas generan un reto para superar el evidente atraso que en materia de alfabetismo sufre América Latina y que sin duda afecta a Colombia, especialmente por el número de adultos que no lograron acceder al sistema educativo y que de alguna manera reproducen por generaciones “las trampas” de la pobreza.

A comienzos del 2013, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presentaron una evaluación de diferentes aspectos de la política de Educación Superior en Colombia, especialmente en los logros y desafíos en materia de estructura del Sistema, gobernabilidad, el acceso y la equidad, la calidad y pertinencia, el aseguramiento de la calidad, la internacionalización, la investigación e innovación, la información y transparencia, así como la financiación, tanto de oferta como de demanda (OCDE – Banco Mundial 2012).

En este documento de evaluación se plantea “la necesidad de la construcción consensuada de una política pública que sea integral y estructural; garantizar el acceso e igualdad al Sistema; fortalecer la articulación entre la educación media y la superior, así como entre la academia y los sectores productivo y social; y, mejorar la distribución de los recursos entre las instituciones de educación superior públicas, e incluir recursos del Estado para las privadas, a través de la financiación y cofinanciación”. (Foro Permanente de Educación Superior, 2013)

Es fundamental tener en cuenta el marco normativo nacional sobre la educación en Colombia, especialmente lo establecido en la Constitución de 1991 como el Derecho a la Educación, las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra; la obligación del Estado de fomentar prácticas democráticas en las instituciones educativas, oficiales y privadas; la educación como derecho fundamental de los niños y las niñas, que debería ser obligatoria entre los cinco y los quince años de edad; la gratuidad de la educación pública en todos sus niveles; y la vigilancia e inspección para garantizar la calidad y el cumplimiento de sus fines, entre ellos la formación moral, intelectual y física de los educandos.

En relación con la educación superior son muchos los retos que tiene el país, especialmente en adecuar las instituciones a las grandes necesidades del país y a las nuevas tendencias mundiales en materia de docencia, investigación y proyección social. El país debe recuperar y resignificar la labor docente, que sigue siendo maltratada por bajos niveles de remuneración, inestabilidad laboral y escaso apoyo para su formación.

4.2 Avances, retrocesos y pendientes

La mayoría de estos compromisos, planteados en su momento por la Comisión de

Conciliación Nacional como expresión del Acuerdo Nacional, fueron incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 como estrategia del Gobierno y del propio Estado Colombiano para avanzar en la superación de las disparidades sociales, para garantizar condiciones de paz y reconciliación nacional, pero es fundamental revisar que la política se concrete en acciones, mediante programas y proyectos que permitan medir el avance en la educación.

Sin embargo, hoy existen nuevos retos en la educación superior y por ese motivo se propone que a partir del Marco Nacional de Cualificaciones, planteado en la Estrategia Nacional de Formación del Capital Humano se generen procesos de concertación con los diferentes sectores de la sociedad colombiana en relación con los técnicos, tecnólogos y profesionales que se requieren en el ámbito de la competitividad nacional e internacional, y revisar las competencias y los niveles de empleabilidad o emprendimiento de los egresados de las Instituciones de Educación Superior para hacer las apuestas académicas e investigativas que el país requiere dentro de las nuevas tendencias del desarrollo.

Para FECODE, la expedición de un nuevo estatuto docente afectó la calidad del sistema educativo y la estabilidad laboral de los maestros ya que estimuló el ingreso de personal sin formación pedagógica y negó los derechos de carrera que estableció la ampliación de la jornada laboral y el recorte de las vacaciones del magisterio, entre otros asuntos. En este aspecto, el Ministerio avanza en diálogos con los maestros para llegar a acuerdos, pero las partes todavía tienen diferencias en criterios, que mantienen viva las protestas y los paros en la educación pública.

Adicionalmente, todavía no se garantiza plenamente el derecho a la educación de niños y niñas en grupos vulnerables por la falta de recursos, insuficiencia de infraestructura, cupos, programas y docentes; la existencia de barreras de acceso a

los espacios y servicios educativos de tipo geográfico, social y económico; y la persistencia de atentados contra las comunidades educativas en el marco de la violencia sociopolítica que se vive aún en muchas regiones del país.

Algunos estudios de centros de investigación e instituciones de educación expresan otras preocupaciones sobre la situación de estudiantes, docentes y directivos de colegios por fenómenos como el matoneo, la violencia, los abusos sexuales, el consumo de licor y estupefacientes y en general problemas que afectan la juventud colombiana y que se expresan al interior de los establecimientos educativos, tanto de básica y media como de superior.

Es importante señalar la aprobación de la Ley 1620 de 2013, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia

Escolar”, que podría frenar los fenómenos del matoneo o bullying (acoso e intimidaciones directas e indirectas por diferentes medios) en los establecimientos educativos.

Una de las apuestas más importantes del Gobierno se relacionó con el intento de reformar la Ley 30 de 1992, con el propósito de modernizar el marco jurídico de la educación superior. Sin embargo, la inclusión en la propuesta de algunos temas muy polémicos como la posibilidad que la prestación del servicio pública de educación superior tuviera ánimo de lucro y falta de una previa concertación con el sector y particularmente con estudiantes de las universidades públicas llevó a la creación de un fuerte movimiento estudiantil, organizado en la figura de la MANE que con protestas pacíficas, pero muy efectivas llevaron a que el proyecto, que estaba siendo discutido en el Congreso de la República, fuera retirado por solicitud del propio Presidente Juan Manuel Santos.



Hoy se discute sobre la construcción de una política de Estado de la Educación Superior, liderada por el CESU y con el apoyo del Ministerio, mediante “diálogos” y “travesías”, realizadas a lo largo de todo el país, pero sin duda todos los sectores desde las asociaciones de instituciones, redes y los propios actores del Sistema representados en estudiantes, docentes y directivos consideran fundamental que se aborde nuevamente la reforma a la Ley 30 de 1992.

En el diagnóstico sobre la calidad, el Gobierno Nacional expresa su preocupación por los resultados de las pruebas SABER en el 2009, especialmente por las deficiencias de los estudiantes de grados 5° al 9° en lenguajes, matemáticas y ciencias naturales. Inclusive plantea que en Colombia, de acuerdo con la OCDE, las pruebas PISA indican que más de la mitad de los jóvenes de 15 años de edad no tienen la capacidad de utilizar su conocimiento y habilidades para enfrentar los retos convencionales de la vida real.

En esta misma vía, el Ministerio de Educación Nacional en su Plan Sectorial reitera el compromiso de continuar ampliando la cobertura en todos los niveles de la educación, dando continuidad al Gobierno anterior, pero promoviendo la formación técnica y tecnológica, así como la diversificación de la oferta a otras regiones del país.

Sin embargo, a pesar de las cifras optimistas en términos del crecimiento en la cobertura en educación superior, especialmente en formación técnica y tecnológica, subsiste el fenómeno de la deserción que afecta las estadísticas y del cual han llamado la atención diferentes organizaciones y redes, entre ellas la RED OUN, que en el marco del Foro Permanente de Educación Superior ha promovido la creación de la Mesa Interinstitucional para la Permanencia y la Promoción de la Educación Superior.

Otra de las preocupaciones se relaciona con el papel de COLCIENCIAS en el apoyo a la

ciencia, la tecnología e innovación, pues a pesar de su transformación administrativa y los mayores recursos provenientes de las regalías para la financiación de proyectos de investigación en las regiones, todavía requiere fortalecer su comunicación y articulación con las instituciones de educación superior, así como con otras entidades del Gobierno Nacional.

A partir del cumplimiento de los veinte años de creación de la “Misión de Sabios”, la cual elaboró el informe “Colombia al filo de la oportunidad” se propone realizar un ejercicio serio y riguroso de prospectiva que permita definir los escenarios futuros de Colombia con un proceso colectivo de planeación estratégica, aprovechando las nuevas condiciones que se genera con el eventual acuerdo de paz.

4.3. Propuestas de políticas, estrategias y líneas de acción en el mínimo de educación con calidad y cobertura para todos

La educación se constituye en una estrategia clara para el establecimiento de condiciones necesarias para la reconciliación y la paz en Colombia, no solamente por ser un vehículo de movilidad social que permite reducir la pobreza y la desigualdad, sino que permite crear una cultura de tolerancia, solidaridad y armonía, claves en un proceso de diálogo, negociación, acuerdo y postconflicto.

En este sentido, se debe fortalecer el concepto de derecho fundamental de la educación en todos sus niveles y el acceso y cobertura con calidad y pertinencia, para lo cual se proponen las siguientes estrategias, que pueden ser definidas como políticas públicas de Estados o incluidas en el Plan Sectorial del Ministerio de Educación Nacional o promovidas entre las instituciones educativas de todos los niveles:

Estrategia 1:

Integración transversal de los contenidos de reconciliación y paz en las instituciones de educación y sus programas académicos

Definir una estrategia para que el sistema educativo colombiano, desde la educación básica, media y superior, contribuya a generar un ambiente de paz y reconciliación, vinculando a todos sus actores (estudiantes, docentes, directivos y padres de familia), en la promoción de una cultura de convivencia y solución pacífica de los conflictos.

Líneas de acción:

- a. Realizar una revisión de los proyectos educativos institucionales y de los currículos de los programas desde transición hasta el once grado en los colegios públicos y privados de todo el país, con el fin de incluir contenidos relacionados con la formación en valores de convivencia, ética pública, transformación de conflictos, respeto a las diferencias y diálogo como mecanismo primordial en la construcción de los proyectos de vida individuales y colectivos. Se incorporará en los currículos los elementos de la multiculturalidad e interculturalidad con contenidos esenciales como la educación para la democracia y la paz, además de la educación para la ciudadanía activa
- b. En cumplimiento de la Ley 1620 de 2013, promover una amplia campaña institucional desde el Ministerio de Educación Nacional y las secretarías de educación departamentales, municipales y distritales para reducir al máximo el fenómeno del matoneo, teniendo en cuenta que se está constituyendo en un mecanismo permanente y generalizado de agresión entre los menores que asisten a las instituciones educativas de básica y media, e inclusive superior.
- c. Crear un curso sobre la reconciliación y la paz nacional que se dicte en las electivas de humanidades y sociales de las instituciones de educación superior (técnicas, tecnológicas, instituciones universitarias y universidades) al inicio de todos los programas académicos, en la cual se reflexione sobre las causas del conflicto y se discutan las salidas al mismo, mediante mecanismos de diálogo y convivencia. Este curso podrá ser promovido por las diferentes asociaciones, gremios y organizaciones de las instituciones, a partir de foros nacionales y regionales con la activa participación de las comunidades académicas.
- d. Se propone que el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colciencias convoquen a un concurso de investigación sobre la reconciliación nacional y la paz en Colombia, financiando a los mejores proyectos presentados por estudiantes de programas de doctorado, maestría, especialización, universitarios, tecnológicos y técnicos. Se contemplará como criterio de selección los proyectos enfocados a mostrar experiencias exitosas en esta materia o propuestas de modelos y prototipos que contribuyan a superar los fenómenos del conflicto social y la violencia.

Estrategia 2:

Construcción de valores éticos colectivos en la familia, la escuela y los medios de comunicación para la reconciliación y la paz en Colombia, con una perspectiva de género y de reconocimiento de la diversidad étnica

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, conjuntamente con las organizaciones civiles, la Iglesia y los medios de comunicación, promoverá la formación de los valores éticos en las instituciones de educación superior y en las familias colombianas, orientados a reducir los niveles de conflicto y violencia intrafamiliar que afectan especialmente a los grupos de población más vulnerables (infancia, mujeres, adultos mayores, menores y personas en condición de discapacidad).

Líneas de acción:

- a. Desarrollar un programa denominado “la ética de la convivencia en la familia colombiana” que promoverá el Ministerio de Educación Nacional con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, orientado a reducir los niveles de conflicto y violencia intrafamiliar en los hogares colombianos. Frente a los grupos poblacionales indígenas, afro-descendientes, raizales y el pueblo Rom, se diseñará una estrategia específica junto con ellos, para que desde el campo de la educación se promuevan sus valores y costumbres propias.
- b. Promover en los colegios talleres con estudiantes, docentes y padres de familia en los cuales se sensibilice sobre la importancia de la unidad familiar, el respeto, la solidaridad con la población más vulnerable, la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y adictivas, así como la promoción del diálogo como principal mecanismo de solución de conflictos y controversias, la tolerancia y el respeto a las diferencias. Se explicará y promoverá la etnoeducación.
- c. Realizar una campaña institucional, a través de los medios masivos de comunicación, estimulando la convivencia, reduciendo la violencia en el hogar y promoviendo los valores éticos en la familia para superar ciertos conceptos tradicionales que definen aspectos como la hombría con el uso de la fuerza y las armas, así como la riqueza fácil o el individualismo.

Estrategia 3

Cobertura universal de la educación preescolar, básica primaria, básica secundaria y media en Colombia como mecanismo para reducir la pobreza y la desigualdad, mejorando las condiciones de vida de los ciudadanos

Dentro del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Colombia avanzará en la cobertura universal de la educación preescolar, básica primaria, básica secundaria y media, con el fin de llegar a una meta del 100% de cobertura en el

2015, con calidad y pertinencia en sus programas. Se enfatizará en los niños y niñas que están por fuera del Sistema a causa del conflicto.

Líneas de acción:

- a. Fortalecer el acceso de los menores en la etapa de la primera infancia a la educación preescolar, mediante la puesta en funcionamiento de programas especiales en colegios públicos y el establecimiento de jardines infantiles, que garanticen procesos de nutrición y atención en salud, especialmente a los niños y niñas, cuyos padres se encuentren en actividades laborales y con especial atención a las madres cabeza de hogar.
- b. Aumentar la cobertura de atención nutricional en los colegios y centros educativos públicos o privados que atiendan personas del Sisben 1 y 2, con el propósito de mejorar las condiciones de las niñas y los niños en edad escolar y reducir los niveles de deserción. Se realizará un monitoreo permanente en los establecimientos de educación públicos rurales y urbanos, con el fin de garantizar una óptima calidad en los productos alimenticios, para reducir los niveles de enfermedades infantiles ocasionadas por un mal manejo de los mismos.
- c. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, y en coordinación con las secretarías de educación departamentales y municipales, con la participación de las organizaciones que conforman la Mesa Interinstitucional para la Permanencia y la Promoción Oportuna de la Educación desarrollará un programa para reducir los niveles de deserción escolar, a través de un sistema de monitoreo permanente en las propias instituciones educativas y con el apoyo de los docentes y los padres de familia. Se revisará la legislación para castigar a los padres que exploten laboralmente a los menores de doce años y los excluyan del sistema escolar. Se continuará con la gratuidad de la educación preescolar, básica primaria y básica secundaria, extendiéndose a la media en todo el país. Para mejorar la cobertura, la Nación invertirá en la construcción de nuevas instalaciones educativas o se renovarán las existentes para evitar situaciones de hacinamiento.
- d. Desarrollar programas de estímulos a la continuidad en el ciclo escolar para garantizar que se concluya la básica secundaria y la media. En los establecimientos educativos rurales se diseñarán currículos orientados a la formación agropecuaria y veterinaria, con el fin de incentivar la apropiación de los menores en las actividades agrícolas y del campo para que el campesino pueda seguir siendo campesino, pero con mayores niveles de competitividad y apropiación del conocimiento. Se incorporarán estrategias de formación docente y rediseño de currículos orientados a las competencias y la calidad, sin descuidar los componentes humanísticos, sociales y religiosos en la educación. Se promoverán modelos de orientación vocacional para estudiantes de décimo y once, con el fin de reducir la deserción en la educación superior. Esta propuesta estará articulada a al Programa Nacional de Orientación

Profesional: “Buscando Carrera”, que se plantea en las bases del Plan Nacional de Desarrollo.

- e. Intensificar los programas de alfabetización para las personas con edades comprendidas entre los 15 y 24 años, especialmente en las zo-

nas rurales o las regiones con alta población en condición de desplazamiento y vulnerabilidad por violencia y pobreza. Se focalizará este programa en las regiones con mayores niveles de desigualdad y analfabetismo en personas mayores a 15 años.

Estrategia 4:

Ampliación del acceso a la educación técnica y tecnológica y profesional, tanto en la zona rural como en la urbana, así como un significativo aumento en la calidad y pertinencia de los programas.

Líneas de acción:

- a. Diseñar e implementar un efectivo programa de promoción de la educación superior en los niveles técnicos y tecnológicos, a través de subsidios directos para la matrícula, manutención y becas de excelencia, que serán financiadas conjuntamente entre el Estado y las Instituciones de Educación Superior. Se fortalecerá la calidad de los programas técnicos y tecnológicos, a través de la incorporación de investigación aplicada y una adecuada articulación con el mundo laboral y empresarial. Se promoverá en este sentido, la línea de emprendimiento en los programas de esta naturaleza.
- b. Revisar los plazos del programa ACCES del ICETEX, buscando mecanismos para el establecimiento de períodos de gracia para permitir que los estudiantes puedan pagar sus créditos cuando logren ingresar a su primer empleo.
- c. El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA orientará sus programas a los adultos que no cuenten con ninguna formación calificada y garantizará su oferta de formación para el trabajo y el desarrollo humano, con programas gratuitos en artes, oficios y capacitación técnica, que mejoren el desempeño y por ende los ingresos de los trabajadores colombianos. En este sentido, recuperará su vocación de mejorar la capacitación de los trabajadores en las empresas, teniendo en cuenta que están pagando este servicio a través de los aportes parafiscales.
- d. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, diseñará estrategias para articular la educación media con la superior, con el fin de aumentar la cobertura y reducir la deserción, que se encuentra actualmente en promedios del 50% en programas técnicos, tecnológicos y profesionales. En este sentido, depurará las estadísticas de acceso a la educación superior, diferenciando la formación para el trabajo y el desarrollo humano.
- e. Revisar los criterios de calidad para el mejoramiento de los programas de pregrado y posgrado en

la educación superior en Colombia, incluyendo la necesidad de diseñar currículos no solamente orientados a la pertinencia y la competitividad, sino a los valores éticos, la responsabilidad social y los principios humanistas de la educación. En este sentido, se propone una posible reforma integral a la Ley 30 de 1992 con una amplia participación y consulta de toda la sociedad, en el marco de fortalecer los aspectos misiona-

les de docencia, proyección social e investigación. El Ministerio de Trabajo revisará los sistemas de contratación docente en las instituciones de educación superior y conjuntamente con el Ministerio de Educación Nacional diseñará un programa para proteger laboralmente a quienes se dedican a la labor profesoral, promoviendo estatutos con procesos claros de estabilidad, escalafonamiento y formación.

Estrategia 4:

Compromiso de la universidad y la academia en la comprensión y transformación de las dinámicas de exclusión, desigualdad y violencia.

Con el fin de concienciar a los estudiantes de la educación superior de su responsabilidad frente a la solución de los graves problemas sociales que atraviesa el país, el Gobierno Nacional animará un proceso de reflexión y análisis crítico frente a los efectos del conflicto, la violencia, la desigualdad y la exclusión social.

Líneas de acción:

- a. Promover la creación de programas académicos y procesos de investigación científica social en las universidades colombianas, con el fin de formar profesionales con una clara vocación de ayuda humanitaria y defensa de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, en perspectiva de una sociedad del postconflicto.
- b. Promover becas nacionales e internacionales para los profesionales que seleccionen programas de posgrados con un claro énfasis social y con componentes relacionados con la defensa de los derechos humanos y el respeto al derecho internacional humanitario. Se busca crear una masa crítica de académicos, intelectuales e investigadores que promuevan a partir de su ejercicio profesional la paz y la convivencia nacional.
- c. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con universidades públicas y privadas, promoverá una cátedra electiva de paz y convivencia, que estimule en los estudiantes la reflexión sobre la necesidad de vincular a la academia en la reducción de las condiciones que generan conflicto, el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la disminución de la desigualdad y la pobreza en Colombia, así como la promoción de la solidaridad, la inclusión y la diversidad.
- d. En los programas de maestría y doctorado con énfasis en ciencias sociales y humanas, se aumentarán

los recursos destinados para la investigación en líneas y proyectos relacionados con la paz y la reconciliación nacional. El Gobierno cofinanciará algunos proyectos, que guarden pertinencia con el tema y que contribuyan al mejoramiento de la calidad académica en estos temas en dichos programas. Se privilegiará la conformación de los grupos interdisciplinarios e integrados por estudiantes y docentes.

- e. Dentro del aumento del acceso a la educación superior, el Ministerio de Educación Nacional, junto con las instituciones de educación superior crearán un programa especial de becas para estudiantes provenientes de las regiones más pobres y afectadas por el conflicto, con el fin de brindarle oportunidades a los jóvenes, especialmente afro-descendientes, indígenas y víctimas de la violencia.
- f. Para la educación media específicamente, debe diseñarse un Programa de Mejoramiento que integre tanto a la población adulta, afro-descendiente, desplazada e indígena de los municipios como a los estudiantes en los procesos productivos locales. Los Programas Educativos y sus Planes sectoriales deben contemplar incentivos y mecanismos de integración para los estudiantes y sobre todo para los empresarios que se vinculen a él.
- g. Es prioritario crear Programas Nacionales, Departamentales y Municipales de Incentivos dirigido directamente a los Maestros para que se incrementen las Tasas de asistencia y Retención en la educación primaria, básica, secundaria, media y vocacional, que permita elevar los años promedio de educación
- h. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional y en coordinación con las instituciones de educación básica, media y superior, así como con organizaciones sociales, se comprometerá al cumplimiento de los compromisos internacionales, como la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos de Jomtien; el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar; los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2000 y las “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”. Igualmente con los preceptos de la Declaración de la Conferencia Mundial de Educación Superior de París.
- i. El Ministerio de Educación Nacional y las organizaciones, redes y gremios de educación superior revisarán las implicaciones del modelo de Bolonia para la educación superior.
- j. Crear un frente común entre todas las asociaciones, redes, academias, centros de estudio e investigación y en general organizaciones sociales, económicas y políticas para realizar un ejercicio colectivo de prospectiva que permita diseñar un norte estratégico para la paz y la reconciliación, con el aporte de la ciencia, la tecnología, la innovación, la investigación y la educación, como en su momento lo hizo la Misión de Sabios en el informe “Colombia al Filo de la Oportunidad”.

5

**Democracia real y transparencia
en el uso de los recursos públicos:
fortaleciendo la legitimidad de
las políticas públicas y el Estado**



DEMOCRACIA

5.1 Contexto

Uno de los Mínimos de Reconciliación y Paz que se consideran fundamentales para la construcción del Gran Acuerdo Nacional, se denomina como *Estado Social de Derecho: Democracia Real y Transparencia en el uso de los Recursos Públicos*. Mediante este gran consenso, se pretende brindar propuestas que respondan a las necesidades de la Nación que sobrepasen las coyunturas políticas, dentro de un marco ético en el que tiene espacio de manera prioritaria la protección y promoción de la dignidad humana y de sus derechos fundamentales, al igual que el fortalecimiento de la democracia y del Estado Social de Derecho.

Por tal motivo, se considera de radical importancia para la comunidad generar espacios de formación y participación ciudadana que permitan evidenciar la presencia de una democracia real que supere la formalidad institucional, incluyendo al ciudadano en construcción de país, y las diferentes necesidades de las regiones y las minorías; todo ello dentro de un ambiente que garantice la justicia, la verdad, la equidad y la transparencia en el uso de los recursos públicos, que conlleve a la paz.

Aunque la Constitución Política de 1991 estipula que la ley organizará mecanismos de participación ciudadana para vigilar el cumplimiento de la gestión pública, con

miras a la construcción de prácticas democráticas que vinculen al ciudadano en las dinámicas de concertación, control y vigilancia de la gestión pública (Constitución: Artículo 103), los informes presentados por la Corporación Transparencia por Colombia, según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2012, reflejan un diagnóstico que evidencia más la presencia de una democracia formal y desarticulada, que una democracia real que permita vislumbrar mejores resultados en la lucha contra el clientelismo; la impunidad; la falta de transparencia en la financiación de la política y en el manejo de los recursos públicos; la ‘cultura del atajo’ y el ‘todo vale’; el incumplimiento por parte de muchas entidades públicas del derecho de acceso a la información, entre otras.

Leoluca Orlando, diputado italiano y ex alcalde de Palermo durante una visita a Bogotá en noviembre de 2009, al observar los índices de corrupción en Colombia manifestaba: “No puede haber democracia sin lucha contra la corrupción, porque la corrupción no es solamente un delito, es un sistema de poder alternativo al sistema democrático de poder. Lo mismo pasa con los mafiosos: los mafiosos no son solamente criminales, la mafia es un sistema de poder económico, un sistema de poder político, un sistema de poder religioso, un sistema de poder financiero [...] La nueva corrupción del tercer milenio se llama conflicto de intereses, porque destruye la

democracia, el libre mercado, y el normal funcionamiento del sistema.

Por tal motivo más allá de las normas, una efectiva Política Integral de Lucha contra la Corrupción no es concebible si no contempla un fuerte componente de educación y de participación ciudadanas. Y, sobre todo, si no se logra entender que todos los ciudadanos son, por acción o por omisión, corresponsables de la corrupción.

Aunque se evidencian claramente estudios conjuntos entre las instituciones que velan por el cuidado del ejercicio democrático y de los bienes públicos, éstos resultados no llegan al conocimiento de los ciudadanos para que puedan ser revisados, discutidos y ejecutados.

Dentro de este marco, ubicar la lucha contra la corrupción y participación ciudadana como uno de los ejes transversales del actual Plan Nacional de Desarrollo para alcanzar la “Prosperidad para todos” del Presidente Juan Manuel Santos, pone en evidencia uno de los más grandes problemas no resueltos por los Gobiernos en anteriores administraciones: la desarticulación de los mecanismos para la lucha contra la corrupción, con proyectos de asistencia que impactan la ciudadanía sólo en términos de cubrimiento. “Prosperidad para todos” presenta de una manera integrada y vinculante, la problemática social que resulta por el mal uso de los recursos públicos, la cultura del atajo y la corrupción, haciendo de ésta una responsabilidad de todos, tanto del Estado como de los ciudadanos que lo constituyen, reconociendo al ciudadano como sujeto activo de derecho de conocer el manejo que el Gobierno hace de los recursos públicos, brindándole el poder de veedor del patrimonio público, que también es su deber como ciudadano.

Uno de los objetivos centrales del Buen Gobierno es que en todas las esferas del Estado se obre con transparencia, aplicando esquemas efectivos de rendición de cuentas, y dando la mayor prioridad al buen uso



de los recursos públicos. Es decir, gobernar en una urna de cristal, como lo propone el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014.

Según el Gobierno, para esto, es necesario un trabajo colectivo entre todas las instituciones del Estado, de manera que éstas se sintonicen en perseguir y hacer seguimiento a un fin común, la prosperidad democrática, reflejada en más empleo, menor pobreza y mayor seguridad. La efectividad de este trabajo depende también de un adecuado esquema de medición y seguimiento que sea disciplinado y que esté focalizado en resultados cuantificables.

Agrega el Plan Nacional de Desarrollo que “la promoción e implementación por parte del gobierno de estos lineamientos deberá ser complementado con un fortalecimiento de la participación ciudadana y la formación de capital social. La correcta interacción entre los ciudadanos y el Estado es imprescindible para el fortalecimiento de la democracia, para la definición de una visión de largo plazo para el país o las regiones, para el diseño y seguimiento de las políticas públicas y para la vigilancia y el control de la gestión de las autoridades.” (PND: 2010-2014: 468-469)

Señala el documento que “En definitiva, al resaltar la importancia de los postulados del Buen Gobierno realmente se hace un llamado a las autoridades del Estado y a la ciudadanía de enaltecer su sentido de responsabilidad y patriotismo, y activamente contribuir a alcanzar la prosperidad democrática”. (PND: 2010-2014: 473)

La transversalidad brindada al Buen Gobierno, genera una dinámica amplia de observación y participación, que recoge muchas de las inquietudes que se han venido escuchando en las Regiones, en la dinámica que busca la construcción del Acuerdo Nacional por la Reconciliación y la Paz en Colombia, en cuanto a la transpa-

rencia en el manejo de los recursos y en la celebración de contratos: “Por ejemplo, las acciones de contratación pública buscan principalmente la eficiencia en el uso de los recursos públicos, pero también tienen efectos importantes sobre los niveles de transparencia, y aquellas relacionadas con la información pública y los sistemas de información tienen efectos sobre la eficacia, la eficiencia y la transparencia.” (PND: 2010-2014: 471)

Plantea el Gobierno la consolidación de una Política integral contra la corrupción, que vincule al sector privado, a la sociedad civil y contemple mecanismos de evaluación y seguimiento de la política.

Otra de las preocupaciones regionales se refiere a la administración de justicia y depuración de procesos, ante la cual “Prosperidad para todos”, plantea la determinación de crear *Instrumentos de control y punitivos: expedir normas penales, disciplinarias y fiscales ágiles que faciliten la investigación de los casos de corrupción* (PND: 2010-2014: 486). La consolidación de estos instrumentos permite la estructuración de un sistema con criterios y procedimientos claros que resaltan la importancia de los postulados que identifican a un Buen Gobierno, equitativo, incluyente y descentralizado.

Buen Gobierno significa el empoderamiento de los ciudadanos y al mismo tiempo desarrollar en ellos un sentido de co-responsabilidad hacia lo público. [...] Este principio se basa en la necesidad de fortalecer en la población y en los servidores del Estado el sentido de lo público, mejorando capacidades que faciliten e impulsen procesos para democratizar la administración pública, a través de la formulación e implementación de políticas de promoción del control social y el desarrollo de instrumentos que faciliten la interacción entre la ciudadanía y los servidores públicos. (PND: 2010-2014: 473)

5.2 Avances y retrocesos en materia legislativa, normativa, estratégica, programática y acciones derivadas en proyectos

Aunque muchas de estas propuestas fueron incluidas en la Ley 1474 de 2011 y se constituyó la Comisión de Moralización, la cual, junto con la Fiscalía, la Contraloría y la Procuraduría han propuesto nuevas dinámicas de trabajo para establecer sinergias que permitan definir acciones conjuntas para atender los casos de corrupción, los índices de Percepción de la Corrupción 2012 no reflejaron dicho trabajo.

Por el contrario, las cifras fueron en detrimento. Según el IPC 2012, la situación de Colombia es bastante preocupante, debido a que los resultados le asignan una baja calificación, la cual, aunque no se puede comparar directamente respecto a resultados anteriores por el cambio de instrumento de medición, continúan reflejando un alto grado de percepción de la corrupción desde los diferentes sectores analizados.

“Lo que nos muestra la baja calificación de 36/100 es que a pesar de las reformas institucionales para combatir la corrupción, incluyendo la aprobación de nuevas normas como el Estatuto Anticorrupción, aún no se percibe el efecto que estas iniciativas deberían generar sobre prácticas corruptas al interior del Estado colombiano. Hay denuncias, procesos de investigación, nuevas normas, pero se percibe que la sanción no es efectiva, predomina una sensación de impunidad”, asegura Elizabeth Ungar.

La corrupción en Colombia ha alcanzado un carácter estructural. Está asociada con el pago de sobornos en la contratación, compensaciones por favores para concretar un negocio o acceder a un servicio público, pero también que se manifiesta en la captura del Estado en sus diferentes niveles,

el nepotismo, legislar en beneficio propio, entre otros.

“Superar la corrupción requiere de esfuerzos de todo el Estado, no solo de la voluntad o responsabilidades aisladas del gobierno. El problema viene escalando de tiempo atrás y no tiene color político. El ejecutivo, el legislativo, la rama judicial y los órganos de control deben coordinarse si queremos resultados efectivos”, agrega Ungar.

Al respecto, el Presidente Santos, con motivo de la publicación de los resultados del IPC 2012, presentado por Transparencia Internacional, afirmó:

“Creo que hemos hecho muchísimo (en la lucha contra la corrupción). Además creo que no recuerdo de una coordinación del Gobierno Nacional con las entidades de control, con la Procuraduría, con la Fiscalía, con la Contraloría, que haya funcionado en forma tan coordinada.

“Eso nos ha permitido dar unos golpes muy fuertes, que en muchos casos es la punta del iceberg, pero eso en cierta forma ha destapado muchas ollas podridas. Y al destaparse esas ollas, la percepción y la creencia de la gente es que la corrupción se desbordó. No. La corrupción estaba ahí. Lo que pasa es que la estamos combatiendo con más contundencia y con más visibilidad, entre otras cosas porque no hay nada más efectivo de la lucha contra la corrupción que la luz de la opinión”.

Para tal fin, se observa un incremento en la asignación presupuestal, según el Conpes 3728 (ver cuadro página siguiente).

Con la política de “Buen Gobierno” y el nuevo marco jurídico e institucional deberían existir condiciones para avanzar en una política de mayor transparencia, aunque todavía los órganos de control y los medios de comunicación denuncian actos “presuntos” de corrupción administrativa y

Programas de Inversión Organismos de Control en 2013

Miles de millones de pesos

Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	94	119	27%
Lucha contra la corrupción	84	109	30%
Prevención de violaciones a los DDHH y DIH	3	3	3%
Víctimas		3	
Eficiencia gubernamental	2	2	8%
Prevención	1	1	3%
Sistema nacional de defensoría pública	1	1	3%
Otros	4	1	-76%
Propios	5	6	24%
Total general	99	125	26%

Fuente: DNP-DIFP.

malversación de los recursos públicos, así como ejercicio de “clientelismo burocrático” y “conflictos de intereses”, no solamente en entidades del Gobierno Central, sino de las Ramas Legislativa y Judicial. Esta situación se refleja inclusive con mayor gravedad en las entidades territoriales, donde muchas gobernaciones y alcaldías son investigadas por denuncias de corrupción.

Definitivamente un aspecto fundamental en este mínimo se relaciona con el oportuno

actuar de la justicia y de los organismos de control para que los funcionarios públicos o contratistas del Estado tengan condenas ejemplarizantes y se disminuya la “percepción” de impunidad, pues son abundantes los ejemplos de ciudadanos vinculados con delitos contra la administración pública que luego de comprobarse el delito cumplen penas “pírricas” o en “prisión domiciliaria”, lo que causa indignación en varios sectores de la sociedad.

5.3 Propuestas para fortalecer la democracia real y la transparencia en Colombia

Estrategia 1:

Generar acciones que garanticen el uso adecuado de los recursos públicos y que permitan reducir los niveles de impunidad y corrupción en Colombia.

Líneas de Acción:

- Elevar el grado institucional del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción para crear la Dirección de Lucha contra la Corrupción. Una institución con autonomía técnica, administrativa y presupuestal que garantice el cumplimiento de las leyes anticorrupción de manera eficiente y eficaz.
- Además de actualizar el Estatuto Anticorrupción, que incluya normas

sobre transparencia y rendición de cuentas, se deben incorporar los mecanismos señalados en las Convenciones de la OEA y de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

- c. Articulación de la información entre organismos de control como la Procuraduría General de la Nación, la Contaduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, para que sea divulgada de manera oficial por medio de los canales establecidos por el Gobierno, que permita el seguimiento de las licitaciones, términos de referencia, procesos de selección, planes de ejecución, presupuestos y rendición de cuentas de los proyectos que se realicen con el Estado, que permita una contratación visible.
- d. Revisar las normas de contratación pública, especialmente las leyes 80 y 1150 de 2007, que establezcan políticas que impidan el monopolio de Megaproyectos, en el marco de la buena competencia y en pro del bienestar de la ciudadanía.
- e. Revisar y socializar los mecanismos para el desarrollo de programas que fueron estandarizados por el anterior Gobierno, para brindar indicadores de gestión que permitan realizar seguimiento en la ejecución de los contratos en las regiones.

Estrategia 2:

Diseñar e implementar acciones que garanticen la división de poderes entre las Ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, que pretendan el equilibrio democrático, a través de decisiones reflexionadas y debatidas, sujetas a mecanismos de contrapeso y control que eviten cualquier concentración de poder.

Líneas de Acción:

- a. Revisar el Acto Legislativo que modificó la Constitución de 1991 en torno a la reelección presidencial, para garantizar el equilibrio democrático y evitar la concentración de los poderes en el ejecutivo.
- b. Promover programas de formación para la participación formal activa que permitan canalizar las iniciativas de la población civil, por medio de una representatividad real, en consonancia a lo estipulado en el artículo 103 de la Carta Magna.

Estrategia 3:

Establecer un proceso propio, orientado hacia la celeridad procesal y el mejoramiento la administración de justicia, y con un marcado carácter social propio de esta área del derecho.

Líneas de Acción:

- a. Promover discusiones en el nuevo sistema judicial nacional que garanticen la correcta ejecución de la justicia, evitando la prórroga constante, la dilación procesual y el cambio de términos judiciales durante la investigación.
- b. Consolidar programas de acompañamiento que brinden seguridades y garantías para la totalidad de quienes imparten justicia, que proteja y fortalezca a los jueces para que puedan ejercer de manera imparcial, frente al chantaje, al crimen organizado y a las mafias.

Estrategia 4:

Generar actividades que evidencien un desempeño adecuado de las Instituciones Públicas, por medio de acciones concretas y efectivas, dentro de un marco de transparencia que permita ejercicios de veeduría por parte de Organizaciones No Gubernamentales y la ciudadanía.

Líneas de Acción:

- a. Evaluar el desempeño de los procesos de certificación institucional NTCGP 1000:2004 de las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público, en términos de calidad y satisfacción social, debido a que la mayoría de ellos han quedado en los aspectos formales y máximo en la consecución del sello de calidad ICONTEC, pero no han generado cambios y transformaciones fundamentales en la cultura organizacional y especialmente en la atención al cliente, con procesos transparentes y claros.
- b. Revisar los parámetros de contratación para licitar con el Estado.
- c. Crear política de licencias que certifiquen el óptimo desempeño de las Entidades que realicen contratos con el Estado, que permitan castigar severamente el incumplimiento de los términos contractuales y que impidan futuras contrataciones. Esta información debe ser inspeccionada por el Registro Único de Proponentes (RUP), con el propósito de garantizar una óptima ejecución de los contratos.
- c. Fomentar el compromiso del sector privado en la lucha anticorrupción y en la promoción de la probidad en los negocios.

Estrategia 5:

Generar procesos de participación ciudadana que permitan consolidar iniciativas para ser debatidas en espacios formales de participación, que fomenten la pluralidad política.

Líneas de Acción:

- a. Promover programas de formación ciudadana que fomenten la participación en el ejercicio elector, conjuntamente con el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y las organizaciones de la sociedad civil.
- b. Revisar los términos de reglamentación y seguimiento del capital privado en la financiación de campañas electorales.
- c. Promover programas de formación para la participación formal activa que permitan canalizar las iniciativas de la población civil por medio de una representatividad real.
- d. Promover campañas educativas que fomenten el conocimiento de mecanismos de control que permitan el seguimiento de los proyectos desarrollados por las entidades del Estado.
- e. Generar actividades que evidencien un desempeño adecuado de las Instituciones Públicas, por medio de acciones concretas y efectivas, dentro de un marco de transparencia que permita ejercicios de veeduría por parte de Organizaciones No Gubernamentales y la ciudadanía.
- f. Promover procesos de participación ciudadana que permitan consolidar iniciativas para ser debatidas en espacios formales de participación, que fomenten la pluralidad política.



6

Construcción de país desde
la diversidad regional: avanzando
en el proceso de la descentralización
para garantizar desarrollo territorial

DESCENTRALIZACIÓN

6.1. Contexto

Las protestas campesinas del 2013 y de las personas asociadas a las actividades del campo, incluyendo la minería y los procesos extractivos, han generado que nuevamente el país se preocupe por las regiones y por los problemas del desarrollo territorial, especialmente por el atraso en las zonas rurales, la pobreza y la desigualdad.

Precisamente uno de los objetivos de la descentralización era la reducción de la pobreza y el subdesarrollo en los pequeños municipios y los avances en dos décadas, (a partir la Constitución de 1991 y de la elección popular de alcaldes en 1986) lo han demostrado, así todavía sean insuficientes para garantizar una mayor equidad regional, especialmente por el problema de tierras y agrario.

La descentralización y el desarrollo territorial se han considerado como estrategias de reforma del Estado enfocadas a resolver los grandes problemas que afronta Colombia, en temas como la pobreza y la desigualdad, las brechas regionales, el clientelismo, la corrupción, la exclusión política, la influencia de los grupos armados y el narcotráfico en la gestión pública, fenómenos que tienen como principal escenario el nivel territorial.

En este sentido organizaciones y redes como RINDE (2010) señalan que: “la des-

centralización y el ordenamiento territorial son herramientas potentes para enfrentar las complejidades económicas, humanitarias, sociales y políticas que vive Colombia: la pobreza y las profundas desigualdades, el conflicto armado y el desplazamiento forzado, la inseguridad en las calles y el desempleo, la apatía ciudadana frente a lo público y a lo político, la corrupción y las ineficiencias en el manejo de los dineros públicos pueden tratarse con mayor eficacia si se fortalece la capacidad de acción de los gobiernos territoriales y su ciudadanía”.

6.2. Avances, retrocesos y pendientes

En la actualidad, y luego de un evidente retroceso político y normativo de la descentralización en Colombia, a pesar del espíritu de la Constitución de 1991 para avanzar en el proceso, se observa una importante dinámica en el país sobre la importancia de abordar el desarrollo territorial y resolver los problemas de las inequidades regionales, que incluye proyectos de ley sobre las competencias de los departamentos y las autonomías de los municipios, entre otros.

Múltiples temas aparecen como polémicos y generan distorsiones y amplias discusiones con el tema del uso del suelo y el territorio, entre ellos las diferencias entre intereses económicos, productivos, sociales y ambientales, especialmente por las

controvertidas licencias ambientales y de funcionamiento para actividades mineras, industriales o turísticas que aprueban entidades del Estado, en muchas ocasiones sin los suficientes estudios técnicos, científicos y culturales. Se demuestra que no hay claridad entre las prioridades económicas, ambientales, sociales y la defensa de territorios ancestrales.

Sobre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que era una obligación pendiente del Gobierno Nacional y del Congreso de la República, definida por la Constitución Política de 1991, y frente a la cual se habían tramitado hasta el momento 20 proyectos de ley fallidos, por fin el 28 de junio de 2011 se aprobó la Ley 1454 que contiene la LOOT.

Sin embargo, esta norma no cumplió con las expectativas de muchos sectores del país, (RINDE 2012) especialmente de los actores del desarrollo territorial y de quienes aspiraban a la creación de un marco jurídico que profundizara y garantizara una verdadera descentralización para la promoción del desarrollo regional, generando una amplia frustración y perdiéndose una valiosa oportunidad para adecuar el Estado Colombiano a nuevas formas de organización territorial.

En este sentido, quedaron por fuera iniciativas como la creación de regiones territoriales con autonomía política, administrativa y fiscal, así como la posibilidad de reglamentar la creación de las entidades territoriales indígenas, establecidas en la misma Constitución de 1991, pero sin el marco jurídico que les permita su funcionamiento.

Sobre la reforma al Sistema Nacional de Regalías también existe una gran discusión y polémica, especialmente por la oposición de los departamentos productores de petróleo y carbón al proyecto, frente a la considerable disminución de recursos, mientras que el Gobierno Nacional defiende la norma porque buscaba redistribuir con mayor equidad los recursos en regiones no

beneficiarias. No es clara la compensación entre las ganancias de las grandes empresas explotadoras y comercializadoras, en su mayoría extranjeras, con la distribución de recursos, especialmente en las regiones y municipios donde se concentra la industria extractiva y no se refleja la inversión social en reducción de pobreza, desigualdad o beneficios para la población afectada inclusive en su salud por la operación minera.

Con el impulso de la Locomotora Mineroenergética sin duda se presentará un aumento en los recursos provenientes de las actividades de extracción y por lo tanto se proyecta un aumento en el monto de regalías de 5.3 billones del 2009 a 10.3 billones en el 2015, según lo proyectaba antes de ser Ministro Amilkar Acosta.

Sin embargo, los mandatarios de los municipios y departamentos reclaman una mayor autonomía en el manejo de dichos recursos, que se administran a través de los Órganos Consultivos de Administración y Decisión (OCAD), que son entidades con participación del nivel central y territorial. El otro problema que se plantea se relaciona con la financiación de proyectos de investigación, tecnología y desarrollo, pues en estos la participación de las instituciones académicas todavía es muy baja, a pesar de la calificación técnica que otorga Colciencias a estos proyectos financiados con los recursos de las regalías.

Uno de los principales problemas en el tema del desarrollo regional, que sostienen algunos expertos, como el ex ministro Juan Camilo Restrepo es la inequidad en términos del progreso y el crecimiento, pues “la enorme desigualdad económica, social, política y territorial colombiana es una construcción histórica que cultiva mecanismos permanentes que la reproducen”.

Se plantea por algunas organizaciones como RINDE, que “el proceso de descentralización se ve afectado por una triple amenaza: la primera establecida desde el Gobierno Nacional con una estrategia de

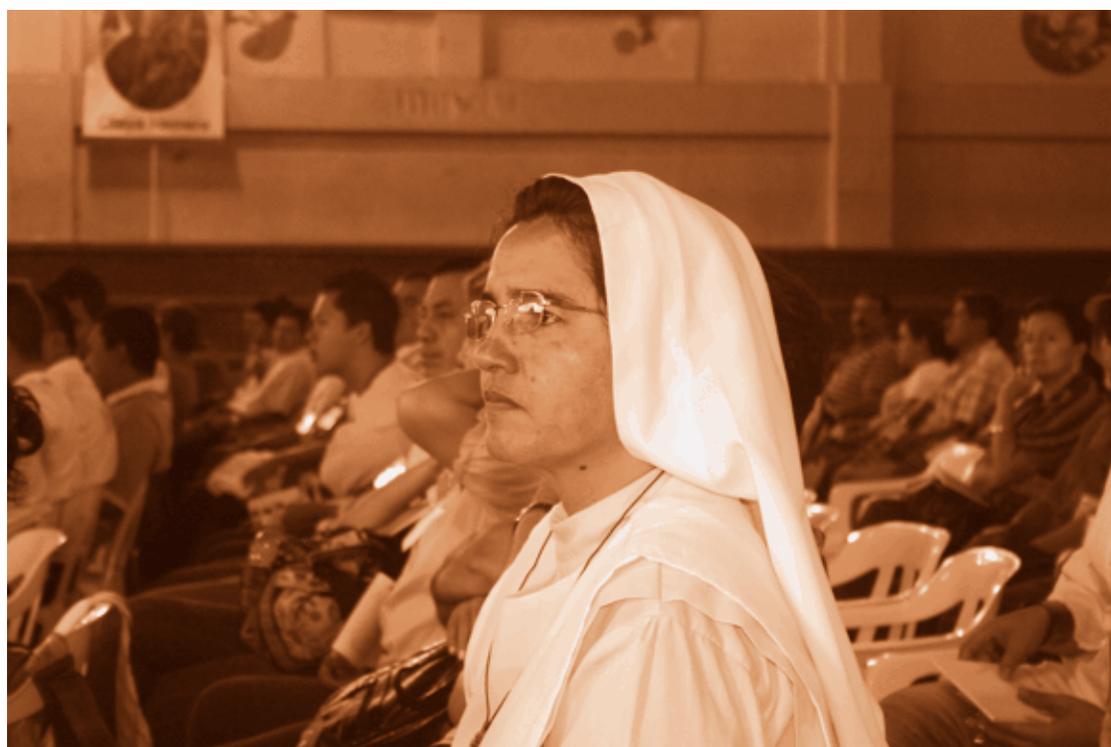
intervención sobre la gestión en el manejo de los recursos por parte de las entidades territoriales y de recentralización en las decisiones administrativas; una segunda que se genera en los propios municipios y departamentos, a partir de una débil capacidad de gestión, falta de transparencia e insuficiencia de generar recursos propios para derrotar los problemas de pobreza y desigualdad; y una tercera por la incidencia de los grupos armados irregulares en la gestión pública local, cuyos actores mostraron, todavía, su fuerza electoral y política en las últimas elecciones al Congreso de la República, mediante la intimidación y la compra de votos”.

La descentralización pasa por un momento difícil en Colombia, debido especialmente al creciente grado de recentralización de poderes y de recursos en manos del gobierno nacional, en detrimento de la autonomía de municipios y departamentos. Esa tendencia forma parte de una serie de políticas implementadas en el país, las cuales amenazan con erosionar la institucionalidad democrática estipulada en la Constitución de 1991.

La Comisión de Conciliación Nacional calificó positivamente el énfasis que el Gobierno Nacional le quiso dar al desarrollo territorial en el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 “Prosperidad para todos”, al incluir un capítulo denominado: “Convergencia y Desarrollo Regional” en el cual se planteaban diferentes estrategias para disminuir las brechas regionales y generar un giro en los enfoques de los planes de desarrollo con una perspectiva territorial.

En la práctica el concepto de desarrollo endógeno, utilizado en otros países para reducir las brechas regionales, no se ha aplicado, por los problemas con la tenencia de tierras, las condiciones sociales, económicas y de infraestructura de las zonas rurales y la implementación de un modelo de desarrollo “dual”, que combine la actividad de los pequeños y medianos agricultores en las reservas campesinas con la agroindustria y el uso intensivo del campo, como lo afirmó en su momento el senador Jorge Robledo en un evento organizado por la CCN.

Por lo tanto, se debe generar una reflexión que derive en estrategias concretas para



que las “locomotoras” del desarrollo definidas por el actual Gobierno Nacional no atropellen las actividades de los pequeños y medianos campesinos que todavía viven en condiciones de subsistencia y que ven de la “seguridad alimentaria” una forma de avanzar en el progreso y salir de las trampas de la pobreza.

En este sentido, el Acuerdo Nacional reitera la necesidad de formular las políticas públicas, especialmente las de Gobierno expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo, partiendo de lo local y regional hacia lo nacional, con el propósito de recuperar la autonomía de las decisiones en las entidades territoriales y volver la mirada a los espacios propios de los ciudadanos en sus municipios, distritos y departamentos.

Es clara la necesidad de diseñar una nueva institucionalidad territorial y un régimen político, administrativo y fiscal especial que garantice procesos de recuperación de las amplias regiones afectadas por el conflicto, así como la reincorporación de los miembros de grupos al margen de la Ley.

6.3. Propuestas de políticas, estrategias y programas del Acuerdo Nacional para la construcción de país desde la diversidad regional

Una deuda histórica del país en términos de condiciones del desarrollo y la prospe-

ridad, sin duda es con los territorios y las regiones, donde se refleja actualmente una amplia brecha entre los pocos polos del desarrollo y el resto de municipios y departamentos del país que afrontan los evidentes problemas de la pobreza, la desigualdad, el atraso y especialmente la violencia y el conflicto.

A pesar de lo “joven” del proceso de descentralización en Colombia, las regiones y las entidades territoriales reclaman mayor autonomía para avanzar en los índices de desarrollo y la posibilidad de autodeterminación en la formulación, ejecución y financiación de proyectos con impacto local.

Las estrategias que se plantean para construir el país desde la diversidad regional, a partir de las propuestas del Acuerdo Nacional, recogidas por la Comisión de Conciliación Nacional, algunas incorporadas en el Plan de Desarrollo 2010-2014, pero otras pendientes de su aplicación o concreción en términos de políticas públicas, son la siguientes:



Estrategia 1:

Reconocimiento de las realidades locales y regionales, así como construcción de unidad, a partir de la diversidad cultural, los recursos naturales, la organización socio política y los procesos productivos.

En articulación con los representantes de las entidades territoriales (acaldes, gobernadores y autoridades indígenas) se debe desarrollar una política de fortalecimiento de los procesos locales y regionales, a partir del respeto de las diferencias culturales, sociales, económicas, étnicas y ambientales, así como la promoción al desarrollo autónomo y endógeno de los territorios, teniendo en cuenta en concepto de Estado Unitario Descentralizado.

Líneas de acción:

- a. El Gobierno Nacional promoverá una amplia participación de todos los actores (Gobierno Nacional, Congreso de la República, alcaldes, gobernadores, concejos municipales, asambleas departamentales, consejos de planeación y demás instancias de participación, organismos de control, iglesias, ONG's y las instituciones de educación superior) para llegar a acuerdos y consensos sobre las apuestas en materia de descentralización y del modelo de ordenamiento territorial que no quedaron incluidas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y otros proyectos que cursan en el Congreso de la República sobre municipios y departamentos
- b. El Departamento Nacional de Planeación y los respectivos ministerios y entidades que desarrollan políticas sectoriales de educación, salud, trabajo, vivienda, participación ciudadana y medio ambiente, promoverán los procesos de planeación estratégica local, tanto con la aplicación de los planes de desarrollo departamentales, municipales y distritales, como con los planes y esquemas de ordenamiento territorial para garantizar el desarrollo endógeno, respetando la autonomía de las entidades y estimulando los procesos de participación ciudadana. En este sentido, se revisarán las leyes 152 de 1994 y 388 de 1997 y se propondrán reformas o se expedirán reglamentaciones, con el propósito de aumentar la autonomía local en las actividades de planeación y presupuesto, dentro del marco jurídico nacional.
- c. Con una amplia participación del sector educativo y de las organizaciones sociales, económicas y ambientales, el Gobierno Nacional estimulará la realización de estudios e investigaciones territoriales, con miras a identificar los proyectos productivos y competitivos en las regiones, en complemento de otros ejercicios realizados anteriormente como la agenda interna de productividad y competitividad. Estos estudios estarán articulados a la propuesta de los corredores y las áreas de desarrollo territorial, con el fin de garantizar la salida de los productos a los mercados nacionales e internacionales.
- d. El Ministerio de Cultura desarrollará un programa de rescate a las identidades regionales, mediante un concurso de premiación a las organizaciones sociales que promuevan el respeto a las tradiciones culturales, las costumbres y los hábitos ancestrales.

Estrategia 2:

Avance en las propuestas y acuerdos regionales de la prosperidad que fortalezcan los procesos de paz y reconciliación.

Dentro de los principios de Prosperidad para todos que promueve el Gobierno Nacional, los actores gubernamentales, sociales, económicos y ambientales en las entidades territoriales promoverán un ambiente de reconciliación y paz, a través de

un diálogo fluido, claro y transparente sobre los factores éticos y de convivencia en que deben basarse las relaciones de los ciudadanos.

Líneas de acción:

- a. El Gobierno Nacional estimulará que desde las regiones, las organizaciones sociales, económicas, ambientales y la iglesia desarrollen procesos de reflexión y análisis de las realidades locales, para diseñar mecanismos colectivos y pacíficos de reducción de los efectos del conflicto armado, el narcotráfico y la delincuencia organizada, generando un ambiente de confianza en la reconciliación y la paz como estrategias para el desarrollo territorial.
- b. Se fortalecerán los programas de desarrollo y paz y los laboratorios de paz, con el fin de ampliar su impacto a otras regiones del país, mejorando la focalización de los proyectos productivos para los beneficiarios y sus hogares, la identificación de los liderazgos sociales y la participación ciudadana, fortaleciendo los procesos de planeación participativa, con el fin de articular estas iniciativas con los planes de desarrollo territoriales en los municipios y departamentos de aplicación.
- c. Los acuerdos regionales para la prosperidad contarán con la más amplia participación de todos los actores regionales en los cuales el Gobierno Nacional abrirá espacios para que las organizaciones sociales presenten sus propuestas de conciliación y paz, en el marco del respeto a las políticas públicas nacionales, pero identificando los diferentes contextos regionales y las diferencias frente al impacto del conflicto armado.

Estrategia 3:

Fortalecimiento de la descentralización política, administrativa y fiscal, mediante una mayor autonomía con responsabilidad de las entidades territoriales.

El Gobierno Nacional, el Congreso de la República y las autoridades, instancias y actores del orden departamental, municipal y distrital, con el apoyo de las redes académicas y sociales, promoverán una amplia discusión del modelo de descentralización en Colombia y buscarán los consensos para incluir en los lineamientos de política pública de la Comisión de Ordenamiento Territorial creada por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Líneas de acción:

- a. Se propone crear una Comisión Tripartita con miembros del Gobierno Nacional, las Comisiones Especiales de Ordenamiento y Descentralización de la Cámara de Representantes y el Senado de la República y las redes académicas, con el fin de realizar una exhaus-

tiva revisión de todas las normas expedidas antes y después de la Constitución Política de 1991 que tienen que ver con las relaciones intergubernamentales, la asignación de recursos y de competencias, en particular las que afectan la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales. Con los resultados de este estudio se propone el diseño de una arquitectura legislativa que contemple la profundización de la descentralización y el desarrollo territorial.

- b. Se propone establecer un nuevo modelo fiscal de asignación de recursos y de generación de ingresos propios para las entidades territoriales en Colombia, con especial énfasis en los municipios o las nuevas entidades territoriales que se creen, mediante el estudio de una Reforma Tributaria Territorial y de la revisión del Acto Legislativo que modificó el Sistema General de Participaciones, con el propósito fundamental de atender la política social, especialmente de reducción de la pobreza y la desigualdad, así como fortalecer

la salud, la educación, el saneamiento básico y el agua potable. Se propone crear el Fondo de Compensación Regional para la Paz que equilibre los recursos dejados de recibir para la atención de la política social. Es fundamental que los proyectos y macroproyectos financiados por los nuevos recursos de regalías garanticen efectivamente el desarrollo regional, la superación de la pobreza y la desigualdad, así como la inclusión de las personas afectadas por el conflicto y la violencia en las regiones, con una mayor sensibilidad de la academia a estos procesos y la formulación de dichos proyectos, superando la visión exclusivamente productiva y económica para pasar a un positivo impacto social.

- c. Se propone fortalecer el Fondo Territorial de Compensación alimentado con recursos provenientes de regalías, para que contemple que los excedentes sean utilizados por los municipios y departamentos más atrasados en la financiación de proyectos de reducción de la pobreza y la desigualdad, especialmente en las zonas de conflicto

Estrategia 4:

Respeto a los territorios de asentamiento de las comunidades indígenas y de afro-descendientes, mediante un marco jurídico que las blinde de expropiaciones legales o ilegales, así como el avance en modelos alternativos de desarrollo desde las perspectivas étnicas y poblacionales.

A partir de procesos de consenso y acuerdos con los representantes de las comunidades indígenas y afro-descendientes colombianas, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República diseñarán una agenda legislativa que fortalezca la propiedad colectiva de estos pueblos en los territorios asignados, con el fin de protegerlos de procesos de expropiación ilegales y garantizando el restablecimiento de sus derechos.

Líneas de acción:

- a. En el marco de las funciones de la COOT conformada por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se propone avanzar en la definición de las Entidades Territoriales Indígenas, contempladas en la Constitución Política de 1991 y mediante un consenso con dichas poblaciones determinar los aspectos generales de funcionamiento de estas nuevas entidades, en el marco de la autonomía política, administrativa y fiscal. En este sentido, se establecerán los mecanismos e instrumentos para la asignación de los recursos que permitan el adecuado desarrollo, bajo los esquemas de planes de vida y cosmovisión de estas comunidades.
- b. Se propone revisar la legislación de los territorios colectivos de las comunidades afro-descendientes, con el fin de establecer un marco jurídico que las blinde de las acciones de los grupos armados ilegales y que permitan una mayor autonomía para el desarrollo de proyectos alternativos productivos y los procesos asociativos sociales y económicos.
- c. Se promoverán mecanismos y modelos, dentro del desarrollo endógeno y la asociatividad regional, como las Agencias de Desarrollo Económico Local, revisando el impacto del programa de Art – Redes dentro del convenio suscrito entre el PNUD y Acción Social. Para el éxito de estas iniciativas se definirá un marco normativo que permita la integración y las alianzas estratégicas entre el sector privado y las autoridades departamentales y municipales, estimulando las figuras de la economía solidaria y el cooperativismo. En este proceso el papel de las instituciones de educación y de los centros de investigación es fundamental y serán convocados de forma permanente.

7

**Alternativas productivas sostenibles:
propuestas para una economía en
un escenario de post-negociación
con un modelo de desarrollo humano
y sustentable**



DESARROLLO

7.1. Contexto

El concepto de desarrollo se constituye en un término con múltiples dimensiones y visiones, de acuerdo con los modelos de estado, sociales y económicos, así como las tendencias internacionales, permitiendo observar una evolución y transformación de sus concepciones, hacia interpretaciones cada vez más holísticas e integrales.

Si este se asocia exclusivamente a un término económico, se reduce a la capacidad de países o regiones para crear riqueza y prosperidad; siendo el indicador más preciso el de la medición del Producto Interno Bruto PIB que se define como la cantidad de bienes y servicios que es capaz de producir una Nación.

Sin embargo, otros autores plantean que el “desarrollo” se ha asimilado a otros conceptos como evolución, progreso, industrialización y riqueza, como lo planteaban expertos, entre ellos Octavio Sunkel y Pedro Paz.

Por su parte, el concepto de bienestar social remite a indicadores de calidad de vida, desarrollo social y medio ambiente. Organizaciones internacionales como Naciones Unidas defienden la concepción de desarrollo humano que comprende tres dimensiones: un *ingreso* suficiente, que aproxima a la cantidad y diversidad de los bienes y servicios, valorados económicamente, que

un país ofrece a sus asociados: una *vida larga y saludable* que se expresa a través de la esperanza de vida y el acceso a *educación*, el cual sintetiza varias dimensiones de desarrollo humano; y *capital humano*, que es una medida de la inversión que la sociedad hace en las personas. Como *factor de producción*, también se viene midiendo el daño que la producción hace al medio ambiente, estimando así la sustentabilidad del desarrollo.

El desarrollo económico en la modernidad no solo es sinónimo de crecimiento y bienestar social, sino también de capacidad tecnológica para aumentar la producción, y la competitividad; una nación es considerada desarrollada, si es capaz desde el crecimiento, proyectarse a un mundo globalizado, industrializado e internacionalizado, introduciendo las tecnologías de la información y comunicaciones TIC: Otros teóricos como Amartyasen consideran que el desarrollo moderno, requiere de un ambiente político de paz, democracia y libertad.

Hoy en el mundo, como en Colombia, hay serias contradicciones entre crecimiento económico y desarrollo social; hay naciones con altos crecimientos del PIB pero también con grandes deterioros en bienestar social, en lo que algunos economistas llaman la brecha de desarrollo.

Colombia no escapa a la contradicción entre crecimiento y pobreza; pues si bien el

PIB logró triplicarse entre la década de los setenta y noventa, los indicadores sociales se deterioraron en ese periodo.

En términos regionales la situación social era más preocupante si se tiene en cuenta que la pobreza afectaba la mayoría de municipios y los departamentos más marginados, por lo que los ingresos y el “desarrollo” se concentraban en las capitales, especialmente en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, reflejando la inequidad regional.

La visión del desarrollo desde el diagnóstico y compromisos para lograr los Ocho Objetivos del Desarrollo del Milenio que se inspiran en disminuir la pobreza y lograr una mayor equidad y la inclusión social, son: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la educación primaria universal; promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad en menores de cinco años; mejorar la salud sexual y reproductiva; combatir el VIH/SIDA; garantizar la sostenibilidad ambiental; y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Después de los conceptos de desarrollo y los diagnósticos entre crecimiento y desarrollo, desde la planeación socio-económica se vienen trabajando modelos de desarrollo productivo humano, para cerrar la brecha entre crecimiento económico, producción de riqueza y bienes materiales; con los logros de desarrollo social: disminución de la pobreza, creación de empleo y condiciones de vida aceptables para la población. A estos modelos se les llama de desarrollo sustentable, toda vez que también introducen al crecimiento económico el desarrollo humano y el cuidado del medio ambiente, entre otros.

Finalmente se ha demostrado que el capital humano (sobre todo a través de la educación) tiene en general una influencia positiva en el crecimiento de la producción por habitante. Las teorías del desarrollo actuales, pretenden identificar las condiciones

socioeconómicas y las estructuras económicas necesarias para hallar una senda de desarrollo humano y crecimiento económico sostenido.

7.2. Avances, retrocesos y pendientes

La propuesta de una paz negociada y duradera en Colombia requiere revisar varios aspectos del modelo económico de desarrollo productivo, pero también de mayor preocupación por el desarrollo humano y social, resolver los problemas de inequidad y pobreza que enfrenta la sociedad. Desde la teoría económica y de la política pública, Colombia emprendió en los años noventa un modelo de apertura cuyos propósitos eran la internacionalización y modernización del sector productivo; sobra advertir que la génesis del modelo no fue otra que el libre mercado y especialmente una mayor participación del sector privado en los procesos productivos, esto implicó entre otros abandonar la tesis del modelo proteccionista de sustitución de importaciones que se impuso entre los años 40 y 80 en el país.

Veinte años después del proceso de apertura los resultados del modelo son contradictorios; de un lado el PIB creció 6 veces, pero los indicadores sociales se deterioraron con relación a la década de los setenta. En efecto, el índice de pobreza superó el 50% de las personas, y en la distribución del ingreso, las cifras indican que el 20% de la población más rica posee el 60% de los ingresos; y que el 80% más pobre apenas percibe el 40% de la renta.

Colombia atraviesa por una compleja contradicción entre los conceptos de crecimiento y desarrollo social. En tanto que en los últimos 20 años el crecimiento del PIB se cuadruplicó, la pobreza por ingresos medios alcanzó al 45% de la población, en tanto que la indigencia alcanza al 16% de los colombianos. El periodo del modelo de apertura económica ha presentado contra-

dicciones entre crecimiento y pobreza; algunos analistas consideran que el modelo de crecimiento y competitividad si bien ha favorecido el uso del capital y su remuneración, ha descuidado el uso del factor trabajo como generador de riqueza. El ejemplo claro es la actual crisis en el campo, generada por un atraso rural en todos los índices del desarrollo, la falta de transferencia tecnológica y obviamente la poca competitividad de los productos agrícolas nacionales.

La propuesta del Acuerdo Nacional recogida por la Comisión de Conciliación Nacional durante la formulación del Plan de Desarrollo 2010–2014 “Prosperidad para Todos”, sobre creación de alternativas de desarrollo productivo para la paz, vuelve a tener toda la vigencia. En efecto, se propuso la construcción de cadenas productivas sociales como la estrategia de desarrollo más expedita para cumplir con los propósitos nacionales de la prosperidad para todos; esto es de mejorar el desarrollo productivo del país para resolver los problemas de inequidad y pobreza en Colombia.

La iniciativa de fomentar los proyectos de los pequeños empresarios, si bien fue incluida en sus bases conceptuales del Plan, dos años después de sus ejecutorias en programas y proyectos, se puede concluir que el desarrollo productivo de los pequeños sigue teniendo los mismos problemas de la década anterior en cuanto a la creación y financiamiento de estos proyectos. Así que en los dos últimos años a pesar que en Colombia el crecimiento económico ha sido uno de los mejores de América Latina, hay evidencias del deterioro en la distribución del ingreso y de algunos de los indicadores de pobreza.

La propuesta de desarrollo económico básicamente se apoyó en el sector minero, no obstante que la misma, si bien articula el concepto de desarrollo productivo con el de inclusión social, todavía no se ha cristalizado en verdaderos programas de ayuda a las cadenas productivas sociales, ni siquiera a las pequeñas y medianas empresas.

La estrategia de desarrollo de las cinco cadenas productivas establece programas



para la innovación en las actividades mineras, infraestructura, agroindustria, construcción y turismo, y en actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales como la educación y salud; las inversiones se establecieron en colaboración entre el sector público y el sector privado.

“La innovación también constituye el mecanismo óptimo para garantizar la competitividad de un país en el largo plazo y asegurar que el crecimiento económico sea sostenible. En un mundo altamente globalizado, la búsqueda permanente de alternativas para producir más y mejor con menos recursos es un factor crítico que impulsa el crecimiento económico de los países y permite transformaciones económicas de largo alcance”. (PND 2010–2014)

Debe ser prioritario el fomento a los pequeños productores innovadores con políticas públicas en las cinco áreas (locomotoras) que serán los motores de crecimiento, teniendo en cuenta los nuevos sectores basados en la innovación; el papel de los campesinos y pequeñas organizaciones rurales en el sector agropecuario; la vivienda, especialmente la de interés social y gratuita; el reto con respeto ambiental del sector minero-energético; y la participación en la construcción y dotación de la infraestructura de transporte.

En este contexto es necesario comenzar a estudiar el desarrollo y las ventajas comparativas que tienen las diferentes regiones de Colombia también en la estrategia de crecimiento y competitividad, por ese motivo el Plan Nacional de Desarrollo le apuesta a definir incentivos en materia de localización de actividades productivas innovadoras y la asignación de inversiones y recursos para los proyectos que aprovechan de mejor manera sostenible los recursos naturales.

Las cadenas sociales no han sido objeto de verdaderas políticas públicas y en los últimos dos años, pese al impulso que se le ha querido dar a las empresas medianas y pequeñas, las encuestas arrojan los mismos

problemas de desarrollo de estas organizaciones productivas.

Así la realidad de las PYMES (pequeñas y medianas empresas) es cada vez más incierta, pues para el 2012 del total de establecimientos 700.000 eran informales, es decir, que a apenas 600.000 unidades eran formales o estaban registradas. De las registradas, 75% son microempresas, 24% PYMES y 1% gran empresa. Los problemas centrales, según la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas (CDM), son entre otros: la baja innovación y productividad, el acceso limitado al financiamiento y mercados, la poca formalización empresarial y de fortalecimiento institucional.

Para varios analistas los resultados a dos años de Gobierno de la administración Santos, reflejan que Colombia sigue generando una brecha entre crecimiento económico y bienestar social. Sobre la propuesta de empleo productivo y digno, todavía quedan muchos retos del PND por cumplir, pues cabe mencionar que mientras no se incentive la demanda laboral y se siga creyendo que la flexibilización laboral con la reducción del salario genera nuevos empleos, este mínimo se hará utópico en el corto y largo plazo en el país.

Las propuestas concretas para la adopción de un modelo de desarrollo productivo y sustentable apoyado en la creación de las cadenas productivas sociales en Colombia, parten por reconocer que la paz es una variable decisiva para el desarrollo del país, que debe estar acompañada de verdaderas políticas económicas: fiscal, monetaria y cambiaria que hagan realidad la prosperidad para todos.

El crecimiento en Colombia se ha empeorado por el tema de la violencia, especialmente por la que ejercen los grupos al margen de la Ley. No hay que olvidar que los modelos económicos sobre los costos de la guerra son contundentes, al señalar que la violencia armada en todas sus manifestaciones (pérdidas de vidas, voladura de torres y oleoductos, secuestros, e incertidumbre

inversionista, entre otros), generan pérdidas entre 2 y 2.5% anual de crecimiento del PIB es decir US \$12.000 millones anuales, \$23 billones de pesos. Es bien conocido que Colombia, en el contexto de América Latina, es uno de los países con el mayor gasto militar, con una porcentaje del 5% del PIB, es decir \$18 billones, que podrían destinarse a proyectos productivos alternativos e inversión en programas sociales como la educación y salud.

Es la oportunidad para que el Estado colombiano dirija su política y los recursos a las estrategias de desarrollo productivo sustentable con la organización de acuerdos de productividad y competitividad social que involucren el capital humano y el cuidado del medio ambiente, como los instrumentos más expeditos para superar la pobreza y cumplir por ejemplo con los Objetivos del Desarrollo del Milenio, cuya evaluación social la tenemos a la puerta de la esquina.

7.3. Propuestas de política pública sobre alternativas productivas a partir de las bases del Acuerdo Nacional

Las alternativas productivas son un mecanismo de concretar políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza y la desigualdad, especialmente en las regiones azotadas por fenómenos como el conflicto, la violencia, el narcotráfico y el atraso en el desarrollo. Sin embargo, requieren de modelos diferentes de producción basados en la solidaridad, el cooperativismo y la autogestión, así como de las iniciativas propias de las regiones, de acuerdo con aspectos culturales y sociales. En este sentido, el Acuerdo Nacional propone una serie de estrategias y programas concretos, recogidos y sistematizados en los foros regionales y sectoriales.

Estrategia 1:

Inversión en empleo de cobertura y calidad

Elaborar políticas públicas de fomento económico para la creación de cadenas productivas sociales, donde haya un componente alto en la utilización de los factores productivos como el trabajo e inversiones en capital social, humano que conduzcan a generar nuevos empleos formales para los trabajadores del país.

Líneas de acción:

- a. Disminuir impuestos a las empresas y trabajadores que se constituyan en cadenas productivas sociales que involucren a los trabajadores a proyectos de desarrollo productivo.
- b. Identificar cadenas productivas sociales por ventajas comparativas en los entes local, regional y nacional para transformarlas en competitivas por la vía de aumentos en su valor agregado.
- c. Articular las cadenas productivas competitivas a proyectos de impacto social en las empresas cooperativas y solidarias
- d. Convocar acuerdos de productividad y competitividad social para mejorar la inserción de estas empresas en los mercados locales regionales y globales. En estos últimos acceder a los programas de comercio justo y siempre negociar sistemas preferentes de intercambio para dichas organizaciones en los tratados comerciales con países desarrollados.

Estrategia 2:

Ingresos y condiciones laborales dignas, justas y estables

En Colombia la política de empleo deberá estar encaminada a garantizar la realización del mercado laboral, incentivando la demanda con ayudas a los empresarios rebaja de impuestos y capacitación de la mano de obra que mejore la productividad marginal del trabajo; pero también el Gobierno Nacional, deberá incentivar la oferta por la vía de la reglamentación de unas condiciones laborales que mejoren la utilidad del salario mínimo nominal.

Líneas de acción:

- a. Abogar por políticas públicas de tecnificación y profesionalización del trabajo entre empresarios y trabajadores.
- b. Mejorar el salario real por la vía de un mejor sistema de previsión social financiado con el presupuesto público; esto es que el Gobierno asuma con recursos públicos los costos de los sistemas de salud y pensión de los trabajadores más pobres o que gana el salario mínimo.
- c. Establecer programas de formación de los trabajadores por parte de los empresarios a cambio de disminución de las rentas parafiscales.
- d. Subsidiar la educación universitaria de trabajadores con posibilidades de aumentar su productividad marginal, el Estado debe facilitar al trabajador el costo del mantenimiento de sus gastos para que este pueda dedicar mayor tiempo al estudio, con el fin de adquirir las competencias, en todas sus dimensiones. El objetivo es aumentar el nivel de cobertura universitaria para que los trabajadores puedan tener acceso a profesionalizar su fuente de recursos que es el trabajo.
- e. Incrementar las exportaciones no tradicionales con políticas de fomento para generar nuevos y más puestos de trabajo formales. Cabe resaltar que los modelos indican que por cada US \$1.000 millones adicionales de exportaciones industriales el país genera entre 200.000 y 250.000 puestos de trabajo.
- f. Fortalecer las políticas de subsidios al desempleo y seguros al paro, con la creación de Fondos Comunes entre gobierno, empresarios y trabajadores. La propuesta podría ser crear un Banco del Trabajo que pueda utilizar los recursos del Fondo y aportes de los trabajadores para que los mismos tengan rentabilidades financieras y apoyos a los trabajadores desempleados.
- g. Promover programas especiales de empleo para mujeres cabeza de familia y para jóvenes de hogares pobres.
- h. Organizar periódicamente bolsas y ferias de empleos en el SENA que disminuyan el desempleo y acaben con las bolsas de empleo que utilizan el problema del desempleo como factor de negocio personal.

Estrategia 3:

Articulación de las micro-, pequeña, mediana y gran empresas para responder a las potencialidades de las regiones

Generar políticas públicas para la articulación de todo el aparato empresarial colombiano: PYMES, mediana y gran empresa en la estrategia nacional de productividad competitividad e innovación y generación de empleo del sector productivo a nivel regional, nacional y global.

Líneas de acción:

- a. Impulso a la asociatividad; es necesario que las empresas pequeñas busquen articularse a los sistemas de producción de las empresas grandes incluso multinacionales, mediante unos pactos de productividad y competitividad en la escala de la cadena de producción, distribución o comercialización de las grandes estructuras; el gobierno podría disminuir impuestos a las empresas grandes con convenios de compras de insumos o productos intermedios a las empresas locales que generen empleo.
- b. Desarrollo del emprendimiento; Se debe buscar los talentos y personal innovador en los colegios, universidades para apoyar sus estudios y sus proyectos empresariales, con patrocinios directos para educación pero también para iniciar y mantener en el tiempo sus proyectos de producción; se debe revivir la estrategia de jóvenes emprendedores locales y exportadores
- c. El Gobierno debe fomentar a los pequeños empresarios por la vía de acceso a compras públicas; esto es que hay licitaciones específicas abiertas solo para pequeños empresarios mipymes.
- d. Realizar más proyectos de desarrollo y acceso a la Tecnologías de la Información (TICS), mejorando las plataformas de información pública para acceso de los pequeños empresarios
- e. Fortalecer el crédito a las mipymes mediante la creación de más bancos de las oportunidades que también mejoren sus productos financieros para que el apalancamiento del crédito no comprometan el capital de estas empresas.
- f. Mejorar el entorno de creación de la empresa, mediante una legislación más flexible para la constitución de nuevas empresas.
- g. Impulsar el mercado de servicios de desarrollo empresarial, fomentando en la gran empresa la cultura de utilizar el empleo local, antes que el extranjero.
- h. Definir incentivos tributarios y parafiscales para las empresas pequeñas que se generen trabajo y reinviertan parte de sus utilidades a la profesionalización de sus trabajadores.
- i. Organización de ruedas negocios locales e internacionales de articulación de las empresas de familia, micro con las pequeñas, medianas y grandes empresas.

Estrategia 4:

Reinversión del valor agregado en los territorios que lo producen para garantizar calidad vida de la población.

El Gobierno Nacional propenderá por una política pública de redistribución del valor agregado en formación del capital social y humano en los territorios donde se produzcan excedentes de valor agregado; incluso redistribuyéndoles entre regiones y municipios

Líneas de acción

- a. Identificar regionalmente las actividades económicas que generan mayor valor agregado o utilidades excedentarias privadas que podrían contribuir con el desarrollo del capital humano y social.
- b. Creación del marco regulatorio para que los excedentes de producción se reinviertan en mejoramiento del capital social y humano, esto es en gastos de educación para el trabajo y salud de las redes sociales.
- c. Repatriar y reinvertir capitales en las empresas actuales o en nuevos proyectos empresariales, para ampliar la base productiva,
- d. Programas regionales de excedentes reinvertidos en la seguridad alimentaria como podría ser los bancos de alimentos.
- e. Estimular el desarrollo de programas de ampliación, rehabilitación y construcción de sistemas de agua potable y saneamiento básico.

Estrategia 5:

Crédito rural fluido que no ponga en riesgo su patrimonio

Se debe desarrollar una política de crédito del emisor expansiva que disminuya el costo del dinero, y que fomente el crédito de los particulares especialmente de los pequeños productores agrícolas.

Líneas de acción

- a. Estructura nuevos productos financieros para créditos de pequeños productores agrícolas que no comprometan el patrimonio de estos usuarios.
- b. Fomentar el subsidio de las tasas de interés para proyectos de vivienda rural campesina.
- c. Fomentar el crédito de las redes sociales campesinas por la vía de la creación de fondos solidarios y colectivos.
- d. Financiamiento total de los primeros proyectos productivos campesinos que apoyen programas de seguridad alimentaria localmente.
- e. Penalizar el crédito gota a gota (actividad financiera de préstamos ejercida por particulares sin autorización del Estado y con intereses muy superiores al de la usura).

Estrategia 6:

Política sostenida para sustitución de cultivos de uso ilícito y medio ambiente

Se debe elaborar una política pública alternativa de sustitución voluntaria, que tenga en cuenta aspectos relativos a la recuperación ambiental y el empleo campesino. Teniendo en cuenta entre otros los principios de equilibrio sustentable como son: Ningún recurso renovable deberá utilizarse a un ritmo superior al de su (re-)generación; ningún contaminante deberá producirse a un ritmo superior al que pueda ser reciclado, neutralizado o absorbido por el medio ambiente y ningún recurso no renovable deberá aprovecharse a mayor velocidad de la necesaria para sustituirlo por un recurso renovable utilizado de manera sostenible.

Líneas de acción

- a. Entregar a los campesinos, indígenas y afro-descendientes los predios incautados al narcotráfico con acceso a créditos de fomento, asistencia técnica y facilidades para el mercadeo de los productos.
- b. Suspender la fumigación de cultivos para uso ilícito por aspersion aérea y recurrir a la erradicación manual,
- c. Restituir al campesinado, pequeños productores urbanos y propietarios residenciales las propiedades “incautadas” por el sector financiero,
- d. Elaboración de proyectos de productos agrícolas que incluya el análisis de los impactos de deterioro del medio ambiente
- e. Propender por el establecimiento de una cobertura forestal multiestrato con múltiples beneficios ambientales que contrarreste la erosión, que incorpore materia orgánica, regulación hidrológica.
- f. Desarrollar el sector turismo, con enfoque de turismo social, integrado a los componentes ambientales, culturales y de desarrollo productivo.
- g. Fomentar la racionalidad en el consumo de los recursos naturales.

Estrategia 7:

Proceso productivos que les brinden autonomía a las comunidades campesinas

Políticas públicas para programas agrarios de los campesinos que permitan mejorar sus cultivos de subsistencia pero también que pueda articular sus producciones a los objetivos del desarrollo del sector productivo.

Líneas de acción:

- a. Desarrollar programas agrarios con asesoría, créditos de fomento, asistencia técnica, comercialización, desarrollo tecnológico, sub-

sidios para la producción, centros de acopio, construcción de vías de penetración y precios de sustentación.

- b. Desarrollar un programa de subsidios a la producción y demanda de bienes de los productos que componen la seguridad alimentaria.
- c. Fomentar los mercados campesinos con la organización de macro-ruedas y ferias de consumo masivo de

alimentos que disminuyan la intermediación de los procesos productivos de los campesinos.

- d. Continuar incentivando el Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas (AAP) en el campo que tiene por objeto aumentar la producción en el campo con proyectos de pre-inversión y factibilidad financiera, ambiental y social que no comprometa el patrimonio de los pequeños productores.



Participación ciudadana en la construcción de los destinos colectivos: avanzando en la legitimidad de las políticas



8.1. Contexto

El principal reconocimiento de que Colombia es un Estado Social de Derecho de carácter democrático y pluralista se encuentra en la importancia que se le atribuya a la participación para el desarrollo de la autonomía de sus entidades mediante la toma de decisiones que permita a los pobladores de un determinado territorio construir los destinos colectivos del mismo. Este respeto por la diferencia –cultural, social y étnica– que hace de nuestro país un país de regiones, requiere fomentar la apropiación de lo público por parte de la sociedad y las organizaciones sociales con el fin de potenciar la capacidad creciente de la persona de tomar decisiones informadas sobre los problemas que le atañen, al tiempo que identifique y sea capaz de incorporar las necesidades e intereses de otros para la construcción de la convivencia pacífica.

En el marco del conflicto armado, y en el posconflicto, será necesario que la reconciliación pase por el perdón para luego incluir a la población que por diferentes causas se vio afectada por el mismo y así construir las condiciones de convivencia pacífica basadas en la solidaridad y el respeto de la dignidad humana.

En este contexto, la participación es un escenario que promueve la implicación de unos y otros en los asuntos públicos que

los afectan de formas diferenciales. Desde los años 60's el país viene desarrollando una transformación de la matriz sociopolítica que hace que las organizaciones sociales sean mediadoras de intereses y necesidades de la complejidad de la organización social.

Tan solo una descripción escueta del número de organizaciones cívicas características de la vida barrial que había en el año 2000 en Colombia demuestra el impacto posible sobre la vida social a la hora que “48.000 Juntas de Acción Comunal, 20.000 organizaciones de copropiedad horizontal, 2.700 organizaciones juveniles, 2.320 comités cívicos” (Agudelo Sedano, 2000:6) pongan en juego su potencial de trabajo de cara a la construcción de una sociedad más inclusiva, equitativa y democrática.

Conscientes de la necesidad de fortalecimiento de los escenarios de participación, los participantes de las mesas del Acuerdo Nacional por la Reconciliación y la Paz en Colombia han identificado que un adecuado uso los mecanismos de participación, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y la construcción de redes entre los diferentes actores sociales son el medio a través del cual se pueda consolidar la transformación necesaria para sentar las bases de una sociedad más pluralista, equitativa, justa, solidaria, incluyente y libre, que respete la dignidad de la persona humana, que reconozca y proteja la diversidad étnica, cultural, de género, el disenso

y el derecho a la libre asociación y auto-determinación de los pueblos, para de esa manera superar la confrontación armada y los conflictos sociales que vive Colombia.

Desde que se formuló la primera versión del Acuerdo el Gobierno activó varios escenarios para avanzar en esta materia. Además de una significativa reunión del Presidente con cientos de comunales de todo el país en el marco de la actualización del “Conpes Comunal” (3661), se establecieron las mesas para la construcción de un proyecto de ley que redactara un Estatuto Orgánico de la Participación. El proyecto hizo tránsito por el Congreso y espera finalizar su trámite por la Corte Constitucional.

8.2. Avances y retrocesos

Entre las transformaciones institucionales que planteó este estatuto está la creación del Consejo Nacional de Participación, dando lugar a un nuevo espacio para la participación de representantes de 14 sectores de la sociedad civil y 4 actores institucionales, para asesorar al gobierno en la definición,

promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en Colombia.

Entre las funciones que se le atribuyen se debe resaltar el papel de liderazgo en la constitución del Sistema Nacional de Participación Ciudadana, que debe articular instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana, contemplando los diferentes niveles territoriales.

También se le atribuyen funciones en la promoción y en la evaluación de los espacios de participación ciudadana, así como de las políticas y programas de la oferta institucional que involucre la participación.

Además de los otros aspectos regulatorios sobre los mecanismos de participación ciudadana establecidos y reglamentados en la ley 134 de 1994, este estatuto orgánico incorpora el control a lo público, las rendiciones de cuentas y los presupuestos participativos como escenarios regulados para la participación ciudadana y que avanzan en la consolidación de herramientas para



garantizar la transparencia en el ejercicio de lo público, que están en líneas generales entre las propuestas del Acuerdo.

Sin embargo, los participantes en las mesas del Acuerdo Nacional recalcan la importancia de que en el país se supere la participación que hace énfasis en el carácter consultivo frente a los procesos que le atañen, promoviendo fuertemente una participación que fortalezca el carácter decisorio de los ciudadanos como principio para el ejercicio de la soberanía ponderada que debe existir en todos los niveles territoriales. Un ejemplo de ello han sido las múltiples iniciativas de paz que han desarrollado diferentes comunidades y organizaciones sociales, que superan con creces las acciones del gobierno en la materia, pero que a la vez demuestran que un apoyo a esta lógica parte de un camino allanado que es el compromiso de la sociedad por sacar adelante a partir de su concurso dichas iniciativas.

En general los participantes del Acuerdo Nacional reconocen que existe una evidente debilidad de las organizaciones de la sociedad civil para avanzar de manera sostenida hacia la Reconciliación y la Paz. No obstante, expresan la necesidad de hacer uso óptimo de los mecanismos de participación, logrando así, un mayor fortalecimiento de las organizaciones sociales y la construcción de redes entre distintos actores sociales.

Dada la complejidad de la vida social, es absurdo pensar que todos los temas deban buscar un consenso nacional y único, en especial cuando es evidente cómo en los diferentes niveles territoriales y regiones una misma problemática se asume de forma diferente, tiene retos distintos y se da bajo la influencia de condiciones diversas. En este marco, y tal como se indica en el Estatuto Orgánico de la Participación, es primordial que el gobierno incorpore rápidamente y estructuralmente las lógicas de la planeación participativa, y de la planeación de abajo hacia arriba, que entre otros

aportes permitirá adquirir la posibilidad real de armonizar los planes de desarrollo y las otras herramientas de planificación y ordenamiento del territorio, al tiempo que el control político mediante la construcción de proyectos verdaderamente colectivos, que le den sentido a la participación política fundamentada en el voto programático para municipios y departamentos.

El papel constitucional del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales de Planeación que conforman el Sistema Nacional de Planeación Participativa, con el nuevo Estatuto de la participación requieren ser analizados para armonizar el ejercicio de la participación en lo local y no duplicar esfuerzos en el logro de los objetivos comunitarios y de las organizaciones sociales.

Se ha tratado de restarle fuerza a la consulta previa, a través de los proyectos de reforma en trámite. Sin embargo, el avance de la participación ciudadana en este campo, que le permite a los indígenas, negros, raizales, rom, y en general a la diversidad étnica y cultural de Colombia, ver recogidas sus visiones de mundo en procesos que implican su bienestar (estar bien). Esto requiere del reconocimiento de sus diferencias y de cómo ellos abordan autónomamente sus procesos de toma de decisión y de los aspectos que requieren profundizar relaciones complejas entre las culturas. ¿Cómo hablar de educación sin hablar de educación inclusiva, propia y etno-educación? ¿Cómo estructurar un sistema de salud que no establezca las sinergias con la medicina tradicional y alternativa?; y frente a los conflictos, ¿Cómo desconocer los aportes respecto de instituciones sociales para la gestión de los conflictos como la de los jueces de paz, la de los palabreros (ahora patrimonio de la humanidad), las comunidades de paz, y muchas otras construcciones sociales que pueden facilitar el desarrollo de alternativas viables en el camino de la resolución de nuestros conflictos y en la estructuración de propuestas para el postconflicto?.

8.3 Propuestas para avanzar en una política de participación para la paz

Buscando complementar las propuestas del Plan de Desarrollo mediante las propues-

tas recogidas por todo el país con miras a generar unas condiciones básicas para el desarrollo de una política pública que nos lleve a la reconciliación y la paz, se formularon para este mínimo cuatro estrategias, que recogen a su vez 13 líneas de acción:

Estrategia 1:

Establecer un acuerdo sobre valores y comportamientos éticos requeridos en la gestión de las políticas públicas, incluyendo en todos los escenarios de participación los principios de no discriminación, de respeto por la multiculturalidad, la multietnicidad y el disenso político de los actores sociales involucrados en la construcción de los destinos colectivos, que lleven a la consolidación de los procesos de paz y reconciliación. Se resalta la necesidad de abordar estrategias particulares para indígenas, raizales, afrodescendientes, rom y palenqueros.

Líneas de Acción:

- a. Desarrollar escenarios de pedagogía activa para la formación de niños, jóvenes y adultos que fortalezcan una conducta basada en valores y comportamientos éticos, acorde con el desarrollo de los principios de la Constitución Política de Colombia, en especial los relacionados con la filosofía de la gestión colectiva de las problemáticas sociales.
- b. Establecer un programa de formación docente, a nivel de la educación superior sobre los principios que soportan una cultura política con enfoque participativo y sobre mecanismos que fomenten la inclusión social, de tal forma que incentive los programas de educación ciudadana en escuelas, colegios y educación superior.
- c. Promover en todas las instituciones del Estado la construcción de protocolos para la formulación de sus programas que incluyan el requerimiento explícito de la participación comunitaria en la formulación, ejecución y evaluación de los mismos, así como la formulación de indicadores que focalicen los recursos según criterios que promuevan el fortalecimiento de las diferencias de orden multicultural y multiétnico que tiene el país.
- d. Definir para las instituciones del sector público, indicaciones y recursos para el desarrollo de procesos de análisis de contexto de cara a la construcción de términos de referencia en los procesos de contratación de proyectos que afecten zonal y regionalmente a las poblaciones, con metodologías que permitan visualizar los aspectos a concertar en el marco del desarrollo de los proyectos y que cubran a la población general más allá de lo instituido ya para las minorías indígenas y afrodescendientes.

Estrategia 2:

Fortalecimiento de los movimientos y organizaciones sociales y del tejido social de la población colombiana, mediante el reconocimiento y respeto de sus derechos y diferencias como vía para el fortalecimiento de la democracia participativa y de la gestión colectiva de las metas de cambio social; al tiempo fomentar nuevas formas organizativas que faciliten la participación ciudadana y la gestión de intereses y necesidades de carácter colectivo que, mejorando las condiciones de vida de las personas, sean base para una sociedad democrática, participativa e incluyente.

Líneas de Acción:

- a. Promover programas de formación y fortalecimiento de iniciativas colectivas para la construcción de alternativas sostenibles de desarrollo social a partir del desarrollo de un programa adscrito al Ministerio Público que parta de la sistematización de experiencias participativas a nivel local, regional y nacional, que sirva de línea base para el fortalecimiento de las prácticas participativas que promuevan el desarrollo regional y la construcción de región.
- b. Crear el fondo de apoyo a programas municipales para la promoción de procesos comunitarios para la concertación de políticas públicas encaminadas a la resolución de conflictos que tengan como meta consolidar procesos autónomos locales bajo formas organizativas que trabajan por el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos sociales a los que pertenecen.
- c. Establecer un programa de fortalecimiento y operativización de los consejos consultivos de ordenamiento territorial y de ordenamiento ambiental en tanto espacios trascendentales que inciden transversalmente en los diferentes mínimos de paz, en especial en los temas de reforma agraria amplia e integral, alternativas productivas sostenibles y construcción de país desde la diversidad regional.
- d. Establecer los mecanismos para que las organizaciones sociales también tengan garantizado el acceso a la participación política en los poderes públicos, hoy restringidos por las lógicas económicas, mediáticas, de la maquinaria política y de la cooptación de los grupos armados al margen de la ley.

Estrategia 3:

Fortalecer la participación ciudadana, en alianza permanente con el Estado, en la definición y gestión de las políticas públicas que garanticen el bienestar colectivo, garantizando una dinámica de construcción de los planes de desarrollo nacional, departamental, municipal y local con carácter participativo de tal manera que facilite los procesos de armonización del plan, el reconocimiento de las necesidades que se expresan en las particularidades regionales y que propicien y garanticen el bienestar colectivo con un sentido primordial de equidad. Para ello se requiere el fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Planeación en todo el país y si se le

da vía a la nueva ley estatutaria de la participación, a los Consejos de participación, y desarrollos legislativos que le den el sentido que pedía la Constitución para la ley orgánica de ordenamiento territorial que fomenten la construcción participativa, con carácter regional, de los planes de desarrollo nacional, departamentales, municipales y locales y promueva otras formas de organización de las regiones acordes con parámetros que superan la división político – administrativa del territorio.

Líneas de Acción:

- a. Formular un programa de consolidación de consejos territoriales de planeación en los municipios que aun no han sido creados y de fortalecimiento donde existen, con el fin de consolidar un mecanismo de seguimiento y apoyo al desarrollo de las políticas públicas con referentes participativos, que para el caso, enfatice en el desarrollo de procesos de consolidación de las propuestas que se han venido trabajando en el marco de paz, derechos humanos y derecho internacional humanitario.
- b. Revisar en el Congreso los desarrollos legislativos referentes a la participación y la planeación, así como fortalecer los elementos desarrollados en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de tal forma que fomenten la construcción participativa, con carácter regional, de los planes de desarrollo nacional, departamentales, municipales y locales.
- c. Fortalecer en la legislación sobre ordenamiento territorial, planeación, participación y ambiental, los mecanismos de evaluación, seguimiento y control institucional y social, que le den transparencia y permitan la aplicación real de las leyes en la materia.

Estrategia 4:

Establecer una veeduría ciudadana que garantice el cumplimiento de los mínimos de paz y reconciliación, con la generación de una estructura que facilite y garantice a la sociedad civil, la evaluación y seguimiento a las propuestas de paz del gobierno y aquellas en las que los mínimos de paz y reconciliación se hacen evidentes.

Líneas de Acción:

- a. Conformar una red de veeduría ciudadana a nivel nacional, que apoye y haga seguimiento a los planes, programas y proyectos de paz del gobierno y a los procesos que desarrollan los 8 mínimos de paz, como escenario para el ajuste y redimensionamiento de dichas programas para lograr su efectividad.
- b. Elaborar un plan logístico, operativo y presupuestal por parte del gobierno para el funcionamiento efectivo de los procesos de participación ciudadana de carácter constitucional e institucional en el desarrollo de las políticas públicas de resorte colectivo.