





# Propuestas de Mínimos para la Reconciliación y la Paz en Colombia

Acuerdo Nacional  
Comisión de Conciliación Nacional



**Primera Edición 2013**

Edición Reservada

**ISBN 978-958-58068-0-1****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](http://www.ccncol.org)

E mail: [ccncol@cec.org.co](mailto: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](http://www.funhorizontes.org)

E mail: [dirección@funhorizontes.org](mailto:dirección@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

**Diseño portada:** Luz Mery Avendaño**Diagramación e Impresión:**

Editorial Gente Nueva

## **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 Gil y Eduardo Alberto Gómez Bello  
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



# Contenido

|   |    |
|---|----|
| <b>Introducción</b>   | 11 |
| <b>Presentación</b>   | 15 |
| <b>1. Mínimo de la política de reconciliación y paz: Fundamentos para acompañar la negociación y el logro de acuerdos para garantizar el avance en el proceso</b>   | 17 |
| 1.1 Contexto nacional e internacional de una política pública de paz y reconciliación: construcción histórica de la paz en Colombia desde las iniciativas gubernamentales: los modelos de diálogo y negociación | 17 |
| 1.2 Evaluación de la política y su evolución normativa e institucional: la búsqueda de una salida negociada al conflicto a través del diálogo   | 28 |
| 1.3 Reflexiones y propuestas desde las mesas regionales convocadas y promovidas por la Comisión de Conciliación Nacional en todo el país  | 34 |
| 1.4 Propuestas de política pública sobre reconciliación y paz a partir de las bases del Acuerdo Nacional promovido por la Comisión de Conciliación Nacional   | 38 |
| 1.5 Consideraciones para el desarrollo de una estrategia de incidencia política en la construcción participativa de un modelo de negociación desde la perspectiva del Acuerdo Nacional                          | 44 |
| 1.6 Bibliografía  | 47 |
| <b>2. Mínimo de equidad en el acceso a los derechos para garantizar una vida digna: Aportes para la construcción de una política de igualdad en Colombia</b>  | 49 |
| 2.1 Contexto internacional y nacional de la política de equidad   | 49 |
| 2.2 Evaluación de la política relacionada con el mínimo de equidad en el acceso a los derechos para garantizar una vida digna   | 54 |
| 2.3. Reflexiones y propuestas desde las mesas regionales convocadas y promovidas por la Comisión de Conciliación Nacional en todo el país   | 60 |
| 2.4 Propuesta de políticas y programas del Acuerdo Nacional en el mínimo de equidad en el acceso a los derechos para garantizar una vida digna  | 62 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.5 Recomendaciones para la incidencia   | 68  |
| 2.6 Bibliografía   | 70  |
| <b>3. Mínimo sobre la reforma agraria amplia e integral: Un acuerdo sobre la tierra y el territorio para alcanzar la paz en el campo</b>   | 73  |
| 3.1 Contexto internacional y nacional de la política agraria   | 73  |
| 3.2 Evaluación de la política agraria en el Plan Nacional de Desarrollo  | 80  |
| 3.3 Reflexiones y propuestas desde las mesas regionales convocadas y promovidas por la Comisión de Conciliación Nacional en todo el país en relación con la política agraria y el uso del suelo y territorio | 85  |
| 3.4 Propuestas de políticas, estrategias y programas del Acuerdo Nacional en el Mínimo de Paz Reforma Agraria Amplia e Integral  | 90  |
| 3.5 Bibliografía   | 95  |
| <b>4. Mínimo de educación con calidad y cobertura para todos: Un derecho fundamental que permite la movilidad social y reducir la desigualdad</b>  | 97  |
| 4.1 Contexto internacional y nacional de la política de educación  | 97  |
| 4.2 Evaluación de la política de calidad y cobertura en la educación en Colombia en los planes de desarrollo   | 104 |
| 4.3 Reflexiones y propuestas desde las mesas regionales convocadas y promovidas por la Comisión de Conciliación Nacional en todo el país   | 119 |
| 4.4 Propuestas de políticas, estrategias y programas del Acuerdo Nacional recogidas por la Comisión de Conciliación Nacional en el mínimo de educación con calidad y cobertura para todos                    | 125 |
| 4.5 Recomendaciones para la incidencia   | 125 |
| 4.6 Bibliografía   | 132 |
| <b>5. Mínimo para la democracia real y la transparencia en el uso de los recursos públicos: Fortaleciendo la legitimidad de las políticas públicas y el Estado</b>   | 135 |
| 5.1 Contexto internacional y nacional de la política para la democracia real y la transparencia en el uso de los recursos públicos   | 135 |
| 5.2 Revisión de la política de transparencia y anticorrupción del Estado colombiano en los planes de desarrollo y el marco jurídico  | 139 |
| 5.3 Reflexiones y propuestas desde las mesas regionales convocadas y promovidas por la Comisión de Conciliación Nacional   | 153 |
| 5.4 Propuestas de políticas, estrategias y programas para el mínimo de democracia real y transparencia en el uso de los recursos públicos del Acuerdo Nacional por la paz y la reconciliación                | 159 |
| 5.5 Recomendaciones para la incidencia en el mínimo de transparencia   | 162 |
| 5.6 Bibliografía   | 163 |

|   |            |
|---|------------|
| <b>6. Mínimo de construcción de país desde la diversidad regional: Avanzando en el proceso de la descentralización para garantizar desarrollo territorial</b>   | <b>165</b> |
| 6.1 Contexto internacional y nacional de la política de desarrollo territorial  | 165        |
| 6.2 Evaluación de la política de descentralización y desarrollo territorial   | 171        |
| 6.3 Reflexiones y propuestas desde las mesas regionales convocadas y promovidas por la Comisión de Conciliación Nacional en todo el país                        | 175        |
| 6.4 Propuesta de políticas, estrategias y programas del Acuerdo Nacional en el mínimo de construcción de país desde la diversidad regional                      | 183        |
| 6.5 Recomendaciones para la incidencia  | 189        |
| 6.6 Bibliografía  | 189        |
| <br>  |            |
| <b>7. Mínimo de alternativas productivas sostenibles: Propuestas para una economía post-conflicto con un modelo de desarrollo humano y sustentable</b>          | <b>191</b> |
| 7.1 Contexto internacional y nacional de la política de alternativas productivas para el desarrollo   | 191        |
| 7.2 Evaluación de la política en los planes de desarrollo y su evolución normativa e institucional  | 198        |
| 7.3 Reflexiones y propuestas desde las mesas regionales convocadas y promovidas por la Comisión de Conciliación Nacional en todo el país                        | 213        |
| 7.4 Propuestas de política pública sobre alternativas productivas a partir de las bases del Acuerdo Nacional promovido por la Comisión de Conciliación Nacional | 220        |
| 7.5 Bibliografía  | 225        |
| <br>  |            |
| <b>8. Mínimo de participación ciudadana en la construcción de los destinos colectivos: Avanzando en la legitimidad de las políticas</b>                         | <b>227</b> |
| 8.1 Contexto nacional e internacional de la política de participación ciudadana   | 227        |
| 8.2 Evaluación de la política de participación en los planes de desarrollo y del marco institucional  | 229        |
| 8.3 Reflexiones y propuestas desde las mesas regionales convocadas y promovidas por la Comisión de Conciliación Nacional en todo el país                        | 234        |
| 8.4 Propuestas de políticas y programas del Acuerdo Nacional en el Mínimo de Paz Participación Ciudadana en la construcción de los destinos colectivos          | 240        |
| 8.5 Bibliografía  | 243        |
| <br>  |            |
| <b>Siglas</b>   | <b>244</b> |



# Introducción

## Una nueva oportunidad para la conciliación y la paz

Los diálogos de paz en la Habana, Cuba, entre el Gobierno Nacional y los representantes de la guerrilla, le han abierto al país nuevas esperanzas para un camino cierto de reconciliación y de paz y, en este contexto, 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.

Las negociaciones entre el Gobierno Nacional y los grupos insurgentes son un paso clave para avanzar en la reconciliación entre los colombianos, pero se requiere, además, que todos los actores de la sociedad aporten en la construcción de la paz a partir de un eventual acuerdo de 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.

Con este propósito, la Comisión de Conciliación Nacional ha decidido publicar los contenidos del Acuerdo Nacional, que fue el resultado de un amplio proceso en el que participaron diversos actores de la vida social, económica, política y académica, así como diferentes organizaciones públicas y privadas del país, para recoger las propuestas ciudadanas sobre las condiciones necesarias para una reconciliación y paz estructurales y permanentes en la sociedad colombiana

El documento 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.

Un paso importante se dio cuando los ocho mínimos del Acuerdo Nacional fueron acogidos en algunos apartes del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y, con el activo trabajo e impulso de algunas comisiones de conciliación regionales, fueron incorporados en algunos planes de desarrollo departamentales, municipales y distritales.

Sin embargo, las dinámicas del país generan transformaciones y cambios en los contextos y realidades regionales y nacionales, al tiempo que se realizan ajustes normativos e institucionales que requieren una actualización en los análisis y las propuestas de reconciliación y paz. **Los contenidos de este documento son para la discusión y se pueden renovar en la medida que el país defina nuevos derroteros y retos en el desarrollo y la prosperidad.**

Por ese motivo, la Comisión de Conciliación Nacional encargó al equipo académico encargado de sistematizar el Acuerdo Nacional realizar una actualización de los ocho mínimos del Acuerdo Nacional, con el fin de aportar en las propuestas que están haciendo las diferentes organizaciones en el proceso de paz y como estrategia para ambientar la posible post-negociación y las condiciones futuras de una paz estructural.

Como complemento a los mínimos de paz, la Iglesia en Colombia considera que se debe avanzar en aspectos como la justa distribución de la tierra y el logro de un auténtico desarrollo económico, de un desarrollo integral para el hombre y los campesinos de nuestra nación; el acompañamiento permanente a las víctimas, trabajando en favor del derecho que éstas tienen a la verdad, la justicia y la reparación; ambientar los escenarios para que sea posible el perdón en todos los estamentos de la sociedad; acompañar la reincorporación social de los victimarios y actores de la guerra, mediante la reinserción social de los excombatientes; ampliar el concepto de democracia, con la

construcción o el fortalecimiento de espacios de participación política; fortalecer la confianza de la población en el proceso de paz, trabajando en torno a la reconciliación y un ambiente en que sea posible el perdón, así como terminando el conflicto armado; y aportar en el 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 y la solución pacífica de los mismos, que ayuden a generar un cambio de actitud y de forma de pensar de la población.

Estoy seguro de que la publicación de este material servirá para alimentar la reflexión permanente sobre la necesidad de avanzar en grandes consensos nacionales que permitan a todos los colombianos alcanzar 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



# Presentación

El Acuerdo Nacional es el resultado de un amplio proceso que se realizó entre el 2009 y el 2010 en todo el país y que contó con una participación bastante representativa de la sociedad colombiana en búsqueda de aportes sobre las diferentes políticas, estrategias, programas e incluso proyectos que permitirán al país avanzar por la senda del progreso, el desarrollo y la prosperidad con justicia social para una paz verdadera.

El Acuerdo se construyó colectivamente en escenarios amplios y abiertos, mediante conversatorios y foros regionales y sectoriales, donde más de 15.000 representantes de por lo menos 35 sectores de la sociedad colombiana, en mesas de trabajo plasmaron sus propuestas para la construcción de las condiciones de un país incluyente, justo, equitativo y tolerante.

Por encargo de la Comisión de Conciliación Nacional, un equipo de docente e investigadores de diferentes universidades colombianas se encargó de recoger, sistematizar y categorizar la información para presentarla en un documento que se denominó “Propuestas para la Construcción de Políticas Públicas para la Reconciliación y la Paz en Colombia” en ocho “mínimos” que en su momento fueron socializados y entregados al entrante Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos para incidir en el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 “Prosperidad para Todos”.

Los siguientes fueron los mínimos resultado del consenso de los diferentes actores que participaron en el Acuerdo Nacional:

1. Política de reconciliación y paz: fundamentos para acompañar la negociación y el logro de acuerdos para garantizar el avance en el proceso
2. Equidad en el acceso a los derechos para garantizar una vida digna: aportes para la construcción de una política de igualdad en Colombia.
3. Reforma agraria amplia e integral: un acuerdo sobre la tierra y el territorio para alcanzar la paz en el campo.

4. Educación con calidad y cobertura para todos: un derecho fundamental que permite la movilidad social y reducir la desigualdad.
5. Democracia real y la transparencia en el uso de los recursos públicos: fortaleciendo la legitimidad de las políticas públicas y el Estado.
6. Construcción de país desde la diversidad regional: avanzando en el proceso de la descentralización para garantizar desarrollo territorial.
7. Alternativas productivas sostenibles: propuestas para una economía post-conflicto con un modelo de desarrollo humano y sustentable.
8. Participación ciudadana en la construcción de los destinos colectivos: avanzando en la legitimidad de las políticas.

# **1. | Mínimo de la política de reconciliación y paz:**

## **Fundamentos para acompañar la negociación y el logro de acuerdos para garantizar el avance en el proceso**

### **1.1 Contexto nacional e internacional de una política pública de paz y reconciliación: construcción histórica de la paz en Colombia desde las iniciativas gubernamentales: los modelos de diálogo y negociación**

El desafío de encontrar un escenario para desactivar el conflicto armado en el país implica recurrir al diálogo como el principal mecanismo de negociación política para hallar soluciones y alternativas a la confrontación armada, y, supone también, reconocer el diálogo como una de las tantas herramientas que permite la construcción de consensos y compromisos entre actores opuestos. Los gobiernos colombianos, en una historia que data un poco más de 25 años, han desarrollado enfoques e implementado políticas para abordar la relación con los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley, en algunos casos con éxito como a finales de los años 90 en el marco de una redefinición política en Colombia y, en otros casos con rotundo fracaso, como la pasada experiencia con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en la administración Pastrana.

En esta lógica se han circunscrito los procesos de diálogo y negociación entre los grupos insurgentes y los Gobiernos, característicos por las complejidades que abordan y los horizontes que van configurando, pues como bien afirma Gonzalo Sánchez “nunca ha habido victorias decisivas de las partes contendientes,

sino paréntesis dentro de los cuales las hostilidades se prolongan por otros medios” (1985: 271). Es importante llamar la atención en que a partir de la firma de los *Acuerdos de Cese de Fuego, Tregua y Diálogo Nacional* en 1984 durante el gobierno de Belisario Betancur, la coyuntura fue aprovechada por las FARC para fortalecerse militarmente dentro del territorio colombiano, lo que se demostró con el incremento en el número de frentes organizados durante este período. Es en este período también surge la Unión Patriótica (UP) como partido político de izquierda, que recoger. una diversidad de actores sociales entre ellos al Movimiento Autodefensa Obrera (ADO) y el Partido Comunista Colombiano y, desmovilizados del ELN y de las FARC, quienes se propusieron la tarea de llevar a cabo reformas políticas relacionadas con la democratización de los participación política; plantear la reforma agraria como una necesidad social y económica del país; y, construir un modelo económico basado en la equidad y la justicia social.

Dentro de la historia del país, el capítulo relacionado con la Unión Patriótica es uno de los más difíciles de leer, pues en ningún otro grupo se hizo más evidente la reacción de sectores de derecha en contra de una iniciativa política. Aún hoy en día las estadísticas sobre el número de militantes asesinados, desaparecidos, no es definitivo, y, además quienes sobrevivieron al exterminio se encuentran en el exilio. Dos candidatos presidenciales, ocho congresistas, diputados, concejales, alcaldes fueron asesinados por fuerzas paramilitares y los organismos de seguridad del Estado.

La persecución a la Unión Patriótica tuvo un impacto negativo en la construcción de escenarios futuros de paz, especialmente en lo relacionado con la efectiva incorporación de los grupos desmovilizados en la vida política colombiana. Esta experiencia ha sido uno de los principales argumentos que los grupos armados han esgrimido sobre las garantías reales para su participación en la vida política. No obstante, también es necesario reconocer que nos encontramos en un escenario político nuevo, un escenario caracterizado por medidas transicionales en la búsqueda de la reconciliación y la paz duradera, marcado por el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado, tal y como la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras lo hizo manifiesto; el reconocimiento de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación como pilares de la dignificación de las víctimas; el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en los hechos de violación de derechos humanos a través de la participación directa de las fuerzas de seguridad o de la aquiescencia en la ocurrencia de los hechos, y, en buena medida un escenario caracterizado por la voluntad de encontrar un fin al conflicto a través de la implementación de medidas transicionales y la construcción de garantías jurídicas para la paz.

Lo anterior facilita la comprensión de las dificultades que desde los años 80 ha atravesado el acercamiento especialmente con los Grupos Insurgentes en el país. En esa misma vía, una revisión a los aspectos más importantes de la historia de diálogos y negociaciones con la insurgencia permite vislumbrar aspectos que hoy en día se han transformado a raíz de las nuevas condiciones históricas en las que el país se encuentra, teniendo en cuenta que los procesos de desarme y desmovilización implementados por la Ley 975 de 2005 plantearon retos diferentes al país y a la política pública.

La administración Turbay (1978-1982), en medio de una posición radical militarista se vio obligada a crear las condiciones técnicas para iniciar procesos de negociación con la insurgencia en Colombia, situación paradójica porque dada la dureza de las medidas tomadas como el Estatuto de Seguridad, cuyo telón de fondo lo constituía la Guerra Fría, se logra poner cara a cara a la insurgencia con el Estado, logro del M-19, grupo muy golpeado por las medidas represivas del Gobierno. Este período se caracterizó por el alto grado de responsabilidad que tuvo el gobierno en la violencia política, puesto que ésta recayó principalmente en los cuerpos armados a través de la implementación de la política oficial de represión clara y directa hacia los subversivos. Las violaciones a los derechos humanos eran frecuentes, la movilización social fue criminalizada, y, todo acto de protesta social era relacionado con la insurgencia.

El Gobierno Turbay Ayala y su crítica con su política de seguridad ciudadana tuvo que negociar la toma de la Embajada de República Dominicana, no obstante dicha negociación, que rebasó incluso las expectativas del M-19, señaló el punto de partida para cualquier proceso de negociación: El Reconocimiento político-militar de la insurgencia. “Con la embajada se abrió en el país tal debate nacional sobre los presos políticos y sobre la necesidad del diálogo y la negociación para buscar la paz”. (Behar, 1985: 195).

Belisario Betancur (1982-1986) asumiría la presidencia en un momento complejo puesto que los movimientos insurgentes se encontraban atravesando una etapa de recuperación política y militar, hecho éste justificado por las medidas impuesta en el régimen político de Turbay, quien a pesar de haber cedido en considerar la toma de la Embajada como una acción política y de haber facilitado la salida de los miembros del M-19 para Cuba, no aceptó la propuesta del *Diálogo Nacional*.

Políticamente Betancur le apostó, en medio de las críticas y la oposición de muchos sectores, a la construcción de una política de negociación en tanto estrategia para superar la crisis del régimen político y resolver el conflicto armado desde las opciones políticas negociadas. Con esta propuesta política

se daría origen a una serie de experiencias de negociación con la insurgencia que durante 25 años han emergido en el escenario político, convirtiéndose en *modelos de negociación*.

En Colombia se han construido modelos de negociación<sup>1</sup> en el marco de la construcción de políticas públicas de paz, con el propósito de edificar y consolidar un escenario probable para encontrar una solución al conflicto, sin embargo, a partir del gobierno del Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) en donde fracasaron las conversaciones emprendidas con las FARC, los modelos han ido virando hacia salidas que han conjugado las salidas con mayor énfasis en el componente militar con los más recientes cambios hacia salidas con un componente político en contextos de transición como la experiencia del Gobierno actual.

Del *Modelo de Tregua Armada y Apertura Política*, definido en 1982; pasando por los Modelos de *Desmovilización a cambio de espacio político*; de *Transición o de negociación en medio del conflicto*; de *Negociación por un Nuevo Estado*; se desembocó, en las administraciones de Álvaro Uribe Vélez, en un *Modelo de Desdibujamiento de los actores políticos* bajo la égida de la Política de Seguridad Democrática.

El camino construido configuró una nueva apuesta política en el propósito de dar por terminado el conflicto armado interno desde el actual Gobierno del Presidente Santos: La decisión de terminar el conflicto en el marco de contextos de transición, sin desconocer por supuesto los aportes de la Ley 975/05 y la Ley 1424/10, que derivaría en la construcción de un modelo de justicia transicional en medio del conflicto armado existente, el cual se expresó a través de la Ley 1448 de 2011, en donde el modelo institucional expuesto allí propende por el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en las garantías de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación en medio de un proceso de paz que va mostrando la construcción de un nuevo proceso de negociación y construcción de paz.

Ahora bien, *El Modelo de Tregua Armada y Apertura* (Zuluaga:2004) en la administración Betancur tuvo como punto de partida la política de negociación formulada por el presidente, quien reconoció de una parte las causas objetivas

---

<sup>1</sup> Jaime Zuluaga (2004) ha definido cuatro modelos de negociación recientemente como una forma de entender la evolución o el reversamiento de las políticas de gobierno en torno a la negociación con la insurgencia colombiana: Modelo de Tregua Armada y Apertura Democrática, Modelo de Desmovilización a cambio de espacio político, Modelo de Transición: Negociar en Medio del Conflicto y el Modelo de Negociación por un Nuevo Estado (zona de distensión y negociación en medio del Conflicto), noción esta última desarrollada por Camilo González Posso.

de existencia de la insurgencia (pobreza, inseguridad, exclusión social) y, de otra reconoció a las guerrillas como actores políticos-militares y, en consecuencia, los concibió como interlocutores legítimos del gobierno.

Con dicho *Modelo* se dieron inicio las negociaciones con las FARC, el M-19, el EPL y ADO, con quienes se acordó en primera instancia una *Tregua Bilateral* sin exigir la concentración de las guerrillas en un lugar específico así como tampoco se exigió la entrega de las armas; se aprobó una *Ley de Amnistía*, mediante la cual se le confirieron garantías de seguridad jurídica a los insurgentes que se acogieran a ella. La ley de Amnistía implementó en este modelo *el perdón y el olvido*.

En el desarrollo del *Modelo* se presentaron una serie de dificultades que entorpecieron su implementación, no hubo apoyo por parte de los partidos políticos como tampoco hubo compromiso del Ejército y la Policía por lo que se presentaron violaciones a la tregua por las partes involucradas, en donde uno de los hechos más significativos e impactantes para la historia política colombiana, como ya fue reseñado en líneas atrás, fue el exterminio de la Unión Patriótica. No obstante, éste se convertiría en el *Modelo Seminal* para definir el escenario de negociación con la insurgencia en los años posteriores.

El *Modelo de Desmovilización a cambio de espacio político* tuvo como punto de partida el fracaso del *Modelo* implementado por el Presidente Betancur, por lo que el Presidente Virgilio Barco (1986-1990) desdeñó la salida política al conflicto armado en su Plan de Gobierno, sin embargo, el secuestro por el M-19 de Álvaro Gómez obligaría de nuevo al país en 1988 recurrir a un nuevo modelo, dadas las circunstancias sociales y políticas, formulado en su *Iniciativa para la Paz*, basado en un *modelo cerrado* que permitiera el cese de actividades militares, la concentración de los grupos insurgentes en un lugar específico y su posterior desmovilización y entrega de armas en plazos establecidos.

El *modelo* consistió en la institucionalización de la negociación, ventaja comparativa respecto al modelo anterior, pues reducía la probabilidad de entorpecimiento por parte de las Fuerzas Militares; la concentración territorial de los movimientos insurgentes; plazos y etapas para la desmovilización; y, garantías para los desmovilizados.

Se podría afirmar que este *Modelo* fue exitoso en tanto logró la desmovilización y su reincorporación política del M-19 en 1990, y en su implementación durante el Gobierno de César Gaviria (1990-1994), del Ejército Popular de Liberación, EPL; del Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT; el Movimiento Quintín Lame, MQL; y la Corriente de Renovación Socialista, CRS; a pesar de haberse llevado a cabo en un período en el que las guerrillas

se encontraban fortalecidas militar y políticamente; experiencias de unidad guerrillera y consolidación de bloques políticos e ideológicos dan cuenta de ello como la conformación de la *Trilateral* en 1985, conformada por el Movimiento Independiente Revolucionario, MIR; Patria Libre; el Ejército de Liberación Nacional, ELN; y el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT; la conformación de la *Coordinadora Nacional Guerrillera* en el mismo año de la que harían parte también las organizaciones de la *Trilateral* más el EPL, el M-19, el MQL y el Grupo Ricardo Franco; y el nacimiento de la *Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar* en 1987, al sumarse las FARC-EP a la *Coordinadora Nacional*.

El siguiente *Modelo de Transición: Negociar en medio del conflicto* tomó relativa distancia de los modelos construidos con anterioridad en la medida en que la estrategia de implementación fue la negociación de una agenda en el exterior sin cese al fuego, sin plazos fijos de discusión y sin certezas sobre el panorama de la desmovilización, bajo estas condiciones se iniciaron conversaciones con la *Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar* en Caracas y en Tlaxcala, en donde uno de los acontecimientos importantes en el desarrollo del *Modelo* fue la participación del ELN en un proceso de diálogo con su propuesta de *humanización de la guerra y de reforma de la política petrolera*.

Ahora bien, las conversaciones dadas en el marco del *Modelo* se soportaron políticamente en la Constitución de 1991, condición particular dado el hecho que la Asamblea Constituyente se presentó en la década del 90 como un triunfo sobre los argumentos esgrimidos por los movimientos insurgentes sobre la precariedad del sistema político colombiano y el peso del bipartidismo en el mismo. Aún así, en los diálogos de Caracas y Tlaxcala la agenda construida apuntaba a discutir temas como el modelo de desarrollo económico y social. Las particularidades del modelo lo erosionaron, sin cese al fuego las hostilidades y los enfrentamientos entre las fuerzas militares y los grupos insurgentes llevaron a la suspensión definitiva de los diálogos con la *Coordinadora*, la declaratoria de la Guerra Integral por el Ministro de Defensa Rafael Pardo fue la estocada final. De este modelo se desprenderá un elemento importante que será definitivo para la construcción de los siguientes modelos: *la negociación en medio del conflicto* a pesar de una cuestionable voluntad política del Gobierno durante este período.

Valdría la pena mencionar que este *modelo* tendría una variante principal por la política de “*Diálogo Útil*” del Presidente Samper (1994-1998) que si bien pudo convertirse en un nuevo modelo en sí mismo, los hechos amarrados a la crisis política generada en este período a raíz del escándalo por el ingreso de dineros del narcotráfico a la campaña electoral, no le permitieron ir más allá de los sinsabores de la crisis para instaurar un nuevo modelo basado en

la reafirmación del carácter político de la lucha insurgente, en la estrategia regional y territorial de los diálogos a diferencia de la paz parcelada y, en la legitimación de iniciativas y propuestas de diálogo desde autoridades locales y regionales.

Durante el Gobierno Samper se inició un proceso de negociación con el Movimiento Jaime Bateman Cayón, MJBC, en el Norte del Cauca, sin embargo la crisis política, la disputa territorial entre el VI Frente de las FARC-EP y el MJBC, la debilidad política e ideológica del Movimiento se convirtieron en factores decisivos para apresurar una ruptura del único proceso de negociación con la insurgencia llevado a cabo en el Gobierno Samper cuya finalidad fuese la desmovilización y reincorporación de un grupo insurgente (González Perdomo, 1999). Aunque vale la pena rescatar que durante este período se logró identificar otra posible salida en el escenario de la negociación con la insurgencia: el Acuerdo Humanitario.

El Modelo estuvo precedido por un ambiente de desconfianza sembrado por las posiciones de los actores que poco a poco se fueron endureciendo, desembocando en una situación creciente de degradación del conflicto, situación que estuvo acompañada por un despertar de las organizaciones sociales y movimientos sociales que presionaron a través del Mandato Ciudadano por la Paz para que el gobierno le diera prioridad a una política de negociación. Andrés Pastrana (1998-2002) impulsaría en consecuencia el *Modelo de negociación por un nuevo Estado*, jugando un papel crucial tanto en su campaña presidencial como en su período de gobierno.

Esta relativa oxigenación del conflicto permitió avanzar en aspectos novedosos, presentándose como un pacto de reformas para un nuevo Estado basado en la justicia social (Ibid.), para ello se implementó el principio de negociación en medio del conflicto, conservando una línea de continuidad con el modelo anterior, pero se avanzó en proponer una zona desmilitarizada que garantizara la concentración de los movimientos insurgentes, para este caso la concentración de las FARC-EP, de 42.000 km<sup>2</sup>, la participación de la sociedad civil en las Audiencias Públicas y en el Comité Temático, el compromiso de los partidos políticos y representantes de los gremios económicos para apoyar el proceso, la participación de representantes de gobiernos europeos y americanos como observadores o facilitadores, así como de representantes del Secretario General de las Naciones Unidas y de varias agencias de la ONU, quienes acompañaron el proceso en asuntos puntuales de tipo humanitario o como mediadores (González Posso, 2004).

Sin embargo, el recrudecimiento del conflicto, las críticas a la zona de distensión o desmilitarizada como sitio de encuentro, el asesinato de la ex ministra

Consuelo Araújo Noguera y la calificación por parte de los Estados Unidos de “terroristas” a las FARC-EP rompieron el proceso, creando en amplios sectores del país una sensación de recelo y desconfianza frente a las salidas políticas negociadas, clima propicio para que el candidato Álvaro Uribe Vélez enarbolará las banderas militares como tratamiento a la guerrilla, y, de paso se transforma en su apuesta de gobierno más enérgica que recibiría una amplia favorabilidad popular. No es posible entender el respaldo importante con que contó sin entender el sentimiento popular de frustración que produjo en muchas capas de la población el despeje militar en el Caguán, como zona de concentración insurgente y sede de los diálogos con el Gobierno Pastrana.

Con la elección (2002-2006) y reelección de Uribe Vélez (2006-2010) se origina un nuevo modelo de negociación basado en un aspecto que bien puede ser matizado, pero que en esencia apunta a un *desdibujamiento de los actores políticos*. La promesa de Uribe de acabar con la guerrilla en el 2005, los esfuerzos emprendidos para diseñar un proceso de desmovilización con las autodefensas, las nuevas coordenadas geopolíticas sobre el terrorismo a nivel mundial, se convirtieron en variables fundamentales de este nuevo modelo, aún a pesar de los esfuerzos mantenidos por sostener el *Diálogo Informal Exploratorio* que se sostiene actualmente con el ELN. Dos soportes fundamentales se constituyeron en los derroteros de este modelo: El marco jurídico y normativo que sustentó las desmovilizaciones colectivas e individuales, en primer lugar, y, la Ley 975 de 2005 o la Ley de Justicia y Paz, en segundo lugar, que permitió que en Colombia se visibilizará otra realidad que está detrás de los procesos de diálogo con los hoy llamados Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley: La realidad de las víctimas del conflicto armado cuyo antecedente más inmediato se encuentra en la Ley 387 de 1997, en la que se reconoce la existencia del Desplazamiento Forzado brindando un marco normativo que posibilitara la atención a la población en situación de desplazamiento a causa del conflicto armado. Hoy por hoy, el bloque normativo construido en torno al desplazamiento se constituye en un amplio escenario de defensa de derechos de la población afectada por el conflicto y, adicionalmente, el marco de la Ley de Justicia y Paz posibilitó la visibilización de las víctimas del conflicto armado.

Sólo como elemento de contexto en la comprensión sobre la posición política de los gobiernos Uribe Vélez, vale la pena traer a colación que el inicio del primer gobierno estuvo marcado por los acontecimientos sucedidos el partir del 11 de septiembre de 2001, con efectos evidentes en Latinoamérica. Es indiscutible el impacto que acarrió lo sucedido en la construcción simbólica y política de la insurgencia promovida por las medidas de seguridad global de Estados Unidos.

Así como la Guerra Fría se erigió como un ícono representativo del enfrentamiento entre los Estados Unidos y los brotes comunistas, el 11 de septiembre de 2001 fue el estandarte de la lucha antiterrorista en el mundo.

El discurso antiterrorista alineó la posición de los Estados Unidos en relación a las políticas de negociación y paz Estados Unidos, un actor que ha desempeñado un papel determinante para su conducción. En el caso específico del discurso político antiterrorista, Winifred Tate ha calificado el apoyo de Estados Unidos a los esfuerzos para lograr la paz en Colombia como “muy ambivalente y siempre (...) sujeto a las presiones de las prioridades políticas oficiales: primero, los programas antinarcóticos y ahora la guerra contra el terrorismo” (2004:74).

Vale recordar que esta orientación en la política internacional, este giro determinante de los Estados Unidos hacia Colombia, tuvo su principal antecedente en los diálogos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) durante la administración Pastrana (1998-2002). Adicionalmente, hacia 1999 Colombia ya se había convertido en el tercer país del mundo recibir más ayuda militar de Estados Unidos (Op. Cit.:76) a través del paquete de “Apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia”.

En el año 2002, año con una gran relevancia política tanto internacional como nacional, se dieron cambios importantes. Cambios en las leyes de los Estados Unidos hicieron posible que la ayuda dada a Colombia en su lucha contra el narcotráfico pudiera ser dirigida al desarrollo de operaciones “contraterroristas”, lo cual demostró los cambios de visión que se tejieron sobre el conflicto colombiano tanto a nivel nacional como internacional, es decir, abordar el conflicto colombiano desde una mirada mucho más estratégica que política, ligada fundamentalmente a la producción y tráfico de estupefacientes, cuyo antecedente se remonta a Lewis Tambs, embajador de Estados Unidos ante Colombia, en el período de 1983 a 1985, cuando para describir al ELN y a las FARC se refiere a éstos como “narcoguerrillas”. Situación que se transformaría estructuralmente en la adición de las FARC y el ELN y a las AUC a Lista de Organizaciones Terroristas.

El mensaje actual del Gobierno Estadounidense en relación al proceso de diálogo y negociación que el país adelanta se interpreta desde una relativa y responsable distancia a través de las declaraciones del Presidente Obama sobre el mismo, sin desconocer la tensión eventual que existió a raíz en relación a la solicitud de Simón Trinidad por las FARC en la mesa de negociación.

Ahora bien, el Modelo construido en la Administración Uribe Vélez redefinió los caminos en relación a los Grupos Armados al Margen de la Ley, desplazando los modelos de diálogo y negociación por la vía de la toma del control

del territorio y el fortalecimiento del pie de fuerza del Estado, pero abrió una puerta significativa para el reconocimiento de los derechos de las víctimas.

La actual administración le hizo una apuesta más clara en considerar la reconciliación como un escenario de construcción política en clave del reconocimiento de los derechos a las víctimas mediante un rediseño institucional y el compromiso por hacer de la reconciliación una política de Estado soportada en el derecho a la verdad, la justicia y la reparación. Ya la Ley 975/05 y el Decreto 3391 de 2006, la Ley 1592 de 2012, que modifica la Ley 975, señalaron el condicionamiento explícito y expreso de los beneficios penales a la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, a través de las penas alternativas condicionadas a la confesión completa y veraz de los hechos y la contribución a la reparación material y simbólica de las víctimas. Por su parte, la Ley 1424 de 2010 condicionó los beneficios de suspensión condicional de ejecución de la pena y de reintegración a la vida civil a la suscripción del Acuerdo de Contribución a la Verdad y la Reparación.

En el momento actual se hace evidente la necesidad de poner sobre la mesa la posibilidad de avanzar hacia un modelo de diálogo con la insurgencia con un marco distinto a los explorados en el pasado, con participación activa de la sociedad civil, con el acompañamiento internacional necesario y orientado por los principios rectores de construcción de una Política de Reconciliación y Paz: Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición.

Dentro de los principios orientadores del actual Gobierno se incorpora justamente la intención de aprender de la experiencia, así el Presidente Santos ha enfatizado que este proceso se caracteriza por la concreción de la agenda y el horizonte de tiempo definido para llevar a cabo las negociaciones basado en un Modelo de Negociación con las FARC.

El Modelo ha sido innovador en varios aspectos que permiten entrever la capacidad de volver sobre la historia de los procesos de negociación del pasado. Se destaca la prudencia y el secreto con el que se mantuvieron los acercamientos iniciales con el Grupo Armado, lo cual de alguna manera también permite ponderar las voluntades de las partes por avanzar en el proceso.

Una vez dado a conocer el proceso por parte del Gobierno éste ha hecho el esfuerzo por mantener la coherencia en las declaraciones públicas a través de un negociador autorizado para hacerlas. De otro lado, el pragmatismo al mantener los cinco puntos de la Agenda como parte sustantiva de la negociación, y, como marco exclusivo de las negociaciones. Aunque si bien éste justamente fue un elemento de tensión al presentar ante la opinión pública la agenda construida en la etapa exploratoria a finales del año pasado, puede ser comprendido como un elemento nuevo en el modelo del actual gobierno.

Y, finalmente, el modelo se soporta en la pertinencia política y estratégica de sostener los diálogos fuera del país contando con las figuras de países garantes, involucrando y comprometiendo el escenario político internacional en el proceso mismo de negociación.

No obstante, el modelo adolece aún de claridad en torno a la participación de la sociedad civil en el proceso, indudablemente el Modelo del Caguán mostró las dificultades que entraña este componente, no puede desestimarlo de ninguna manera, especialmente por la trayectoria que diferentes actores e instancias sociales han realizado en la búsqueda de la paz del país y en la exigencia por una salida negociada del conflicto.

Los escollos que el proceso ha tenido no son de menor importancia dentro de la construcción de esta apuesta, las duras críticas que provienen de muchos sectores del país, los reveses que las FARC han tenido durante el mismo, la agitada coyuntura social, han marcado una dinámica al proceso que lleva hoy al Presidente a ser enfático con los cronogramas y los resultados de las conversaciones.

Las actuales indefiniciones de la Corte Constitucional en relación al Marco Jurídico por la Paz, proyecto de Ley presentado por el Gobierno que propone condiciones para el tratamiento entre otros aspectos de delito político y reintegración a la vida civil de los combatientes en el marco de la Justicia Transicional, cuyos pilares, no sobra insistir, son el acceso a la verdad, la justicia y la reparación de la víctimas, no ha contribuido a brindar claridad a la opinión pública sobre los verdaderos alcances del Marco, aumentando los interrogantes sobre las penas establecidas para los eventuales desmovilizados posterior al Acuerdo de Paz. Adicionalmente, los reparos de las FARC sobre el mismo en torno a los mecanismos judiciales para asumir las responsabilidades sobre los delitos cometidos hacen el panorama más complejo. Es así como cobra importancia la participación de la sociedad civil informada y con mecanismos claros de incidencia política en la definición de los alcances del Marco Jurídico por la Paz en clave de una Política Pública para la Reconciliación y la Paz en Colombia.

Sin embargo, es importante la posición de apoyo que sobre el tema ha asumido la Fiscalía General de la Nación y la posibilidad de un respaldo irrestricto que podría expresar la Organización de las Naciones Unidas, a pedido del propio Presidente Santos.

Al respecto, el trabajo que aquí se presenta cristaliza una iniciativa que desde finales de los años 90 se puso en marcha conjuntamente entre otras con Destino Colombia, el Congreso Nacional por la Paz, la Agenda Mínima y el Estado Constitucional planteado por Planeta Paz. El Gran Acuerdo Nacional,

promovido por la Comisión de Conciliación Nacional, en sintonía con los anhelos de paz en el país, se enfoca justamente en el rechazo a la violencia armada como opción para la solución de los conflictos sociales y políticos y en la promoción del Derecho a la Paz como un derecho fundamental.

## **1.2 Evaluación de la política y su evolución normativa e institucional: la búsqueda de una salida negociada al conflicto a través del diálogo**

La construcción de una política en Colombia en torno a la paz y a la reconciliación pasa indiscutiblemente por abordar una serie de aspectos críticos, problemáticos y, esencialmente, políticos así como pasa por situar históricamente al país.

La historia del conflicto interno armado colombiano podría situarse a finales de los años 50 del siglo XX, período en el que el país atravesó por un conflicto bipartidista que dio origen a lo que después sería conocido como la época de la Violencia. Durante las década del 60 se consolidaron procesos de izquierda armada política, algunos claramente influenciados por ideologías comunistas como el caso de la transformación de las autodefensas campesinas en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); otros, provenientes de corrientes inspiradas en procesos ligados a la teología de la liberación, la revolución cubana y a la defensa de la soberanía del país frente a Estados Unidos, como los casos grosso modo del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL), movimientos que se destacan dentro de los más importantes.

A finales de la década del 70 y a lo largo de los años 80, la insurgencia experimentará una transformación inspirada en el triunfo de la revolución sandinista y en la incorporación dentro del discurso político y la praxis política la defensa de los derechos humanos y la demanda por hacer de la protesta social un escenario de construcción política. El M-19 oxigenará la práctica de la insurgencia poniendo en el país para la discusión como la democracia, la participación de la sociedad civil, la justicia y la equidad social, elementos incluso que facilitaron el desenlace positivo en los años 90 sobre la dejación de las armas y la desmovilización de los grupos insurgentes, reseñados en párrafos anteriores, a través también de la creación de un nuevo Estado Social de Derecho plasmado en la Constitución de 1991.

Esta historia, no es lineal por supuesto, las alianzas entre fuerzas de seguridad del Estado y los grupos paramilitares, así como la relación existente entre la formación del paramilitarismo y el narcotráfico, sembraron el terror en el territorio colombiano, los desplazamientos forzados, las masacres colectivas, los

asesinatos selectivos, las listas negras, entre otros mecanismos implementados contribuyeron a recrudescer y degradar el conflicto colombiano.

Ahora bien, en los Gobiernos de Álvaro Uribe Vélez la bidimensionalidad de la política y la conjunción en torno a lo nacional e internacional permitieron fortalecer las dos miradas sobre el conflicto colombiano: la guerra contra las drogas y la guerra contra el terrorismo. Ambas miradas encontraron un punto de confluencia en un proceso completamente distinto basado en tres condiciones fundamentales en relación a los Grupos Organizados Armados al Margen de la Ley (GOAML): un cese al fuego, el fin de los asesinatos y secuestros de civiles y, el rompimiento de los lazos con el negocio ilícito de la droga (Véase Romero, 2004). Las AUC anunciaron un “cese del fuego unilateral” que les permitió entrar en un proceso de desmovilización. Adicionalmente, la política en relación a la paz se sustentó en un marco de justicia transicional que puso el acento en una fórmula que hasta la fecha no se había explorado, la búsqueda de la reconciliación del país a partir de la búsqueda de la verdad, la exigibilidad de la justicia y la reparación de las víctimas de los Grupos Armados al margen de la Ley.

El modelo planteado avanzó efectivamente en una suerte de superación del conflicto en relación a unos actores particulares, los grupos paramilitares, quienes adelantaron un proceso de desmovilización con el Gobierno Uribe Vélez, sin embargo en una suerte de perversión este proceso dio lugar a la formación de bandas criminales emergentes o Bacrim, en donde se reestructuró el crimen a través de la formación en los departamentos con influencia paramilitar y guerrillera de grupos como las Águilas Negras, los Rastrojos, los Urabeños, entre otros.

Este proceso de negociación, involucrado además en escándalos de falsas desmovilizaciones que hoy tienen como prófugo de la justicia al ex comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, no logró madurar la posibilidad de adelantar un proceso con los grupos guerrilleros que aún tienen presencia en el país a pesar de los golpes militares que se le han propinado, particularmente a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, con la muerte de “Raúl Reyes” en marzo de 2008 por parte de la Fuerza Pública; de “Iván Ríos” por su grupo de guardia dentro de la organización guerrillera; del “Mono Jojoy”, y, posteriormente de “Alfonso Cano” máximo comandante y reemplazo del Fundador de las FARC “Manuel Marulanda Vélez”, estos dos últimos hechos ocurridos bajo el actual Gobierno del Presidente Santos.

No obstante, es necesario reconocer que las actuales conversaciones de paz son el producto también de los acercamientos que en la pasada administración se llevaron a cabo liderados por el Alto Comisionado de Paz, Frank Pearl,

interrumpidos en buena medida por la entrega de los restos del coronel Julián Guevara en medio de la pasada campaña electoral, quien permaneciera secuestrado durante 12 años por las FARC.

Con estos elementos el horizonte dejado por ocho años de Seguridad Democrática por el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez plantea entonces una serie de desafíos en torno a aumentar la credibilidad en un futuro proceso de paz por parte de la opinión pública; en lidiar las consecuencias de las relaciones que el conflicto armado ha establecido con el narcotráfico y la criminalidad, pero quizá el principal desafío que se hubiese tenido que asumir fue el del estancamiento o bloqueo del conflicto y sus actores.

El tránsito de la Seguridad Democrática, baluarte del Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” hacia la Prosperidad Democrática, baluarte del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 “Prosperidad para Todos”, supone una mirada amplia sobre la reconciliación como una condición fundamental del logro de la paz en el país. Se hace necesario, en este orden, avanzar en la consolidación de una política de un mayor aliento en torno a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, puesto que el modelo anterior supeditó éstos a la Política de seguridad y fortalecimiento de las fuerzas militares que arrojó por supuesto indicadores importantes como la reducción de los secuestros extorsivos en “casi 90%, los actos terroristas en más de 80% y las acciones subversivas en un 64%” (DNP, 2010:402), pero que requieren que se relativicen a la luz de las recomendaciones de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para la Derechos Humanos en sus informes de 2008 y 2012: El respeto por todas las partes del Derecho Internacional Humanitario, al Gobierno y a la sociedad civil avanzar hacia la consolidación de un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; a los Grupos Armados Ilegales a liberar de inmediato y sin condiciones a los rehenes; a la Fiscalía y el Ministerio de Defensa a desarticular los grupos armados ilegales surgidos tras la desmovilización paramilitar y a la Justicia investigar los nexos de servidores públicos y líderes políticos con el paramilitarismo; al Gobierno y al Congreso a aplicar medidas de reparación y de atención a los derechos de las víctimas; a distintas autoridades a fortalecer la justicia, el Ministerio Público, profundizar la lucha contra la impunidad y conseguir resultados con la aplicación de la Ley 975; al Gobierno, el Ministerio Público y la Rama de la Justicia a evitar las ejecuciones extrajudiciales y proceder a las investigaciones y sanciones por tal causa; al Gobierno a esforzarse por superar la pobreza, la pobreza extrema, atender los sectores de especial vulnerabilidad y conseguir el retorno a las tierras de los campesinos desplazados.

El actual Gobierno, bajo la premisa de Consolidar la Paz a través de una política de “seguridad en todo el territorio nacional, la observancia plena de los derechos humanos, y el funcionamiento eficaz de la justicia” (PND, 2010:390), ha demostrado una preocupación por la construcción de marcos jurídicos orientados a edificar las condiciones para un exitoso proceso de negociación y un proceso de paz.

Durante el primer año del presidente Santos se impulsaron legislaciones de paz, entre ellas la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras o Ley 1448 de 2011, además de sostener públicamente su intención de diálogo con los grupos armados a través de su famosa llave para la paz, pero con una agenda secreta para concretar el inicio de las negociaciones, cambiando el estilo de otras administraciones. Atentos, en consecuencia, a nuevos aires de diálogo el Secretariado de las FARC inicia durante este período acercamientos, que derivarán en los primeros encuentros en Cuba con el propósito de establecer los diálogos y la definición de una agenda de tipo procedimental que permitiera medir el alcance de los pasos dados por las partes.

Importante reconocer que esta prudencia y también el silencio necesario y estratégico del primer año del Gobierno Santos en relación a los acercamientos con las FARC, logra sentar las bases para construir confianza entre las partes y, por lo tanto, expectativas moderadas sobre los alcances del proceso mismo en su etapa embrionaria. En dicha etapa, el Gobierno designó como responsables para los encuentros en Cuba al Consejero presidencial para la Reintegración, Alejandro Eder, y, Jaime Avendaño, funcionario presidencial, y, por su parte, las FARC delegaron a “Rodrigo Granda”, quien encontrará la libertad en el gobierno Uribe, y, a “Andrés París”, ideólogo del Grupo. Este primer grupo tuvo la responsabilidad de definir una agenda para dar lugar a un siguiente nivel que permitiría un acercamiento formal aún en medio de la discreción del actual Gobierno.

En el segundo semestre de 2011, el Gobierno designó un equipo integrado por importantes figuras de la política colombiana, como una muestra del interés del Gobierno en iniciar los acercamientos con el grupo insurgente, quienes seguirían acompañando a Alejandro Eder y a Jaime Avendaño. De esta forma, junto al Ministro Frank Pearl, quien fuese el Alto Comisionado para la Paz en la administración Uribe Vélez, designaría a Sergio Jaramillo, Consejero Presidencial en Seguridad y Paz y al periodista Enrique Santos Calderón, con una trayectoria importante en los procesos de paz desde los años 80.

Con este equipo se daría lugar a la fase exploratoria del proceso de negociación, en la cual se identificaron los garantes del proceso: Cuba y Noruega y, donde el compromiso con el proceso se manifestó (y se manifiesta

actualmente) en la convicción puesta en que nada ajeno a la dinámica de las discusiones incidirá en el curso de las mismas. Hecho que implica un aprendizaje sobre las lecciones arrojadas por las anteriores experiencias de diálogo con los grupos armados.

Ahora bien, esta nueva apuesta del gobierno por construir una Política para la Consolidación de la Paz, se sustenta en las necesidades identificadas en el Gobierno anterior de verdad, justicia y reparación y garantías de no repetición; manteniendo la seguridad en el país, el respeto por los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario; y, el fortalecimiento de la Justicia en el país como base de la construcción de un gobierno de Tercera Vía, tal como el Presidente ha señalado, que resume como: *“el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario”*. (DNP, 2011).

Una política construida en los anteriores pilares traducida en el Plan Nacional de Desarrollo como Consolidación de la Paz podría conducir sustancialmente hacia una resignificación del conflicto colombiano; hacia una reconstrucción de los Grupos Organizados Armados al Margen de la Ley (GOAML) en actores insertos en la vida política del país a través de la dejación de las armas y del reconocimiento de la vía pacífica en la construcción de una sociedad democrática, toda vez que el lenguaje de la paz planteado en el actual Gobierno se sustenta en una serie de principios, en donde el principal, es justamente el de hacer prevalecer el Estado de Derecho en todo el territorio convirtiéndose en garante de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.

Consolidar la seguridad, garantizar la observancia plena de los derechos humanos, y proveer un sistema de justicia pronto y eficaz, ejes de la Política de Consolidación de la Paz, posibilitaron que, después de la etapa exploratoria realizada en medio de reserva y prudencia en Cuba, el 27 de agosto de 2012 el Presidente Santos en una alocución presidencial diera a conocer, después de la polémica levantada por el expresidente Uribe Vélez sobre el carácter secreto con el que se habían adelantado los acercamientos con las FARC, los avances de los diálogos.

Así de esta manera después de 10 años el país se enfrenta a un nuevo proceso de negociación que conducirá a la consolidación de la paz, como es el clamor de todos los colombianos y colombianas. Un proceso que históricamente se inscribe en un momento en el que el Gobierno ha afirmado que las condiciones para negociar están dadas.

En este sentido, es importante no perder de vista dos aspectos centrales para comprender la situación actual y la convicción del Gobierno sobre las condiciones certeras para el proceso de negociación: El primero, el espíritu reformista del actual Gobierno. Ya ha sido un tema recurrente en las anteriores

experiencias la necesidad de diseñar marcos jurídicos y legislativos sobre una reforma agraria que enfrente los problemas que ha traído el despojo de la tierra a causa del conflicto durante las última dos décadas.

Así mismo es importante crear las condiciones jurídicas para garantizar la no repetición de los hechos violentos que tanto dolor y sufrimiento han traído al país, y, construir una Política de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, entre los temas objeto de reformas más importantes.

El segundo aspecto, el apoyo de la comunidad internacional para lograr el fin del conflicto en el país es vital, y, se ha manifestado a través del Gobierno de Chile, de Venezuela, de Cuba, y, de Noruega, especialmente; sin dejar de considerar importante la prudencia también observada por parte de Estados Unidos, por obvias razones. Las relaciones exteriores que el mandatario ha fortalecida genera confianza a las partes en el proceso.

Si bien, por el momento el Gobierno ha planteado que por ahora el ELN no estará en la mesa, es evidente que el interés por parte del Grupo Armado también inclina la balanza a favor de una solución política, en la que no haya impunidad como lo ha enfatizado el Gobierno.

La construcción de las condiciones para avanzar en el diálogo con las guerrillas colombianas se constituye en el principal reto para la búsqueda de la reconciliación y la construcción de la paz en el marco de la actual Gobierno. El momento histórico en el que se encuentra el país, el aprendizaje y las lecciones dejadas por los procesos anteriores, reclaman una nueva concepción del conflicto colombiano, una noción que implique la definición de una política basada en el reconocimiento de los actores, en el fortalecimiento de la justicia, el respeto por los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y la reconstrucción de la memoria histórica como pilares de la paz que se articulan a otras dimensiones de la política pública en torno al desarrollo económico y competitivo en todos los ámbitos, la igualdad de oportunidades para los sectores sociales, la promoción de la inclusión social, entre otros aspectos relevantes que se convierten en principios rectores de política para el presente Gobierno. (Véase DNP, 2010).

Con todo lo anterior, el Gobierno ha dado inicio a las conversaciones entre las partes a la cabeza Humberto de la Calle Lombana, negociador por parte del Gobierno Santos, e Iván Márquez por parte de las FARC, quien tienen la responsabilidad de avanzar en la discusión de los cinco puntos de Agenda de Negociación.

Una agenda esta vez más realista, pragmática, que aborda la discusión sobre la (1) Política de desarrollo agrario integral; (2) Derechos y Garantías para la Participación Política; (3) Fin del Conflicto a través de la Dejación de Armas;

(4) Solución al problemas de las drogas ilícitas; y (5) Víctimas y el Derecho a la Verdad.

Lo interesante de la nueva agenda política se encuentra en la coherencia de sus planteamientos en medio de las circunstancias políticas y jurídicas del país, y los avances que el Gobierno ha hecho sobre los temas a discutir en materia de Política de Desarrollo Agrario y en Víctimas y el Derecho a la Verdad. Además el hecho de que por primera vez las FARC aceptan discutir la dejación de las armas es un logro político importante para las partes. El reto se constituye en acercar los conceptos y unificar el lenguaje y alcance de los contenidos, porque aún persisten diferencias claras en los propósitos comunes y en los puntos de acuerdos.

Igualmente, es clave crear un escenario político que permita la inserción de los miembros de la guerrilla en actividades partidistas y no permitir que ocurran nuevamente sucesos como la exterminación de la Unión Patriótica, con garantías claras de seguridad y de neutralización de organizaciones enemigas de un proceso de paz en Colombia. Así mismo, la participación política de los excombatientes no puede estar por encima del derecho a la justicia que el país tiene en relación a la búsqueda de los responsables de los delitos de lesa humanidad, algo así estaría en contravía sin duda del eje rector de la política pública de reconciliación: los derechos de las víctimas.

Las conversaciones no han estado hasta el momento exentas, como es de esperarse en el proceso, de las tensiones propias de los encuentros: El lenguaje del Estado rompe con la tradición del lenguaje utilizado en procesos anteriores con las FARC, un grupo radical de antaño cuyo horizonte político estaba determinado por la intención de transformar las estructuras sociales, políticas y económicas del país y tomarse el poder. Hoy nos encontramos un movimiento que hace exigencias aún maximalistas pero que dejan entrever ciertas dosis de realismo en la lectura que hacen del país, y, quizá, conscientes de clamor nacional en torno a la búsqueda de la reconciliación.

A pesar de las complicaciones políticas que tenga el proceso, éste se ha insertado en las agendas de los movimientos sociales, en las agendas de iniciativas ciudadanas que luchan aún por ganarse un espacio dentro del proceso. Reto que se prefigura también como uno de los principales en la etapa actual de las conversaciones: Involucrar la sociedad civil para ganar legitimidad en el mismo.

### **1.3 Reflexiones y propuestas desde las mesas regionales convocadas y promovidas por la Comisión de Conciliación Nacional en todo el país**

La Comisión de Conciliación Nacional llevó a cabo durante un año (2009–2010) un ejercicio de diálogo constructivo con cerca de 15 mil dirigentes

políticos y sociales en más de 130 municipios, con el fin de construir una política que condujera a la desactivación del conflicto armado y la búsqueda de una salida negociada para éste, lo cual implicaba alentar el camino para la definición de unas condiciones básicas para el diálogo con los grupos armados. En este sentido, se le dio contenido a un Acuerdo Nacional que recoge consensos, entre los cuales se halla el de avanzar hacia la construcción de una política de Reconciliación y Paz, basada no solamente en el silencio de los fusiles, si no en la construcción de una agenda política que atienda las situaciones de inequidad, pobreza, desempleo, violación de derechos humanos, redistribución de ingresos, reparación integral, restitución de tierras para lograr la Reconciliación y una Paz estable, con desarrollo y justicia social.

El conflicto que padecemos sangra al país, violenta la Vida y la Dignidad de los colombianos así como afecta recursos humanos y económicos que deberían destinarse para superar la inequidad y la pobreza. De acuerdo a las cifras arrojadas por ACNUR, en los últimos 20 años de conflicto armado en Colombia se han producido millones de víctimas civiles: Al menos 4 millones de desplazados; 53.016 asesinatos políticos; 35.449 secuestros y 5.098 desapariciones forzadas; se conoce de más de 2.370 masacres<sup>2</sup>.

Según ACNUR, tres millones de personas han huido de sus tierras. Colombia es el segundo país con el mayor número de desplazados después de Sudán que cuenta con 6 millones de desplazados. La situación social y las condiciones de vida de los desplazados hablan de una crisis humanitaria<sup>3</sup> y, más de la mitad de las personas en situación de desplazamiento forzado viven con menos de 350.000 pesos mensuales, menos del 10% posee vivienda propia y el 90% vive en condiciones de pobreza (REDEPAZ, 2010).

Como se mencionaba anteriormente, las administraciones de Uribe Vélez se soportó en la Política de Seguridad Democrática orientada a la ofensiva frontal a la guerrilla, la cual en buena medida logró recuperar la seguridad en algunas zonas del país, el repliegue de los grupos ilegales y el debilitamiento de estos grupos en lo militar y en lo político. Al respecto, el Consejo Nacional de Planeación en el 2007 insistió en la necesidad de repensar la política a través de la identificación de una serie de criterios o consideraciones entre ellos:

1. En su concepción debe ser legítima, orientarse a la búsqueda del bienestar, la equidad y el respeto de los derechos humanos;
2. En relación la población desplazada tener en cuenta programas para atender la vulnerabilidad de quienes retornan voluntariamente; registros objetivos

<sup>2</sup> CINEP. Disponible en <http://www.cinep.org.co/node/781>

<sup>3</sup> ACNUR. Entrevista en Caracol Radio disponible en <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=616414>

- y depurados de población; tender puentes entre políticas humanitarias y sociales; reparación integral, partiendo de la restitución de bienes.
3. Respecto al respeto de los derechos humanos, avanzar en el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, para que pueda incorporarse éste al Plan Nacional de Desarrollo con acciones concretas y asignación presupuestal.
  4. Sobre política de reconciliación consideraba en su momento otorgarle una mayor claridad a los aspectos de financiación y verificación de los programas de reinserción y reparación de víctimas; garantías para que las víctimas accedan a la justicia; instrumentos para que la responsabilidad de los agentes estatales sea establecida y asumida; atención al resurgimiento de bandas criminales (BACRIM).
  5. Recomendó así mismo el Consejo Nacional de Planeación que en la búsqueda de una solución negociada al conflicto armado, interno, debe ser incluida una estrategia internacional que asegure *el apoyo de países amigos*.

De otro lado, después de la vigencia de la Ley de Justicia y Paz, el país está frente a un cambio significativo en el modelo de resolución de los conflictos armados a través de la visibilización de las víctimas del conflicto armado, que alcanzó concreción con la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios y reconoce su derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación. Se plantea que más de 45 mil hechos criminales se aclararon; se desmovilizaron un poco más de 50.000 personas pertenecientes a grupos paramilitares, FARC, ELN y ERG (Ejército Revolucionario Guevarista); 4.000 desmovilizados se postularon a la Ley; y, los demás accedieron al proceso de reintegración coordinado por la Agencia Colombiana para la Reintegración.

Con los anteriores elementos, el Acuerdo Nacional a través de sus mínimos 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:

1. Liberación de todos los secuestrados.
2. Creación de condiciones de diálogo entre Grupos al Margen de la Ley y el Gobierno.
3. Generación de una Cultura de Paz.
4. Garantías de retorno a sus lugares de origen de la población en situación de desplazamiento forzado.
5. Cumplimiento por parte del Gobierno de los compromisos de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

El trabajo desarrollado en las mesas de trabajo se presenta a continuación en la matriz construida para tal efecto.

### Matriz del Mínimo de la Política de reconciliación y paz

| Estrategias resultantes del ejercicio de sistematización en 280 mesas sectoriales   | Metas concertadas por delegados de 17 regiones del país  | Acciones planteadas por delegados de 17 regiones del país   |
|---|--|---|
| <p>Liberación inmediata de todos los secuestrados. Ni un secuestro más.</p> <p>Construcción de las condiciones del diálogo entre el Estado y los grupos al margen de la Ley.</p> <p>Generación de una cultura de paz que atraviese los distintos espacios de la vida pública y privada:</p> | <p>Conseguir el compromiso de la insurgencia para poner fin al secuestro y concretar el Acuerdo humanitario.</p>   | <p>Mantener la oferta actual de liberación unilateral. Explorar todas las posibilidades para un acuerdo humanitario.</p> <p>Reuniones con organizaciones interesadas en alcanzar la paz para concertar acciones fundamentales que conlleven al diálogo.</p> <p>Agenda de reuniones entre gobierno, guerrilla y otros grupos involucrados en el conflicto armado.</p> <p>Diálogos de paz entre los grupos involucrados, concertados y mediados por la CCN y la comunidad internacional.</p>  |
|   | <p>Firmar acuerdos de paz en el 2013 como fruto de los procesos de diálogo, negociación y consolidación del cese al fuego.</p>   | <p>Formulación e implementación de una política pública que ajuste y complemente la Ley de Verdad, Justicia y Reparación. Ajustar la Ley de justicia y paz para otros grupos armados al margen de la ley.</p> <p>Plantear un marco legal para el proceso de diálogo y desmovilización.</p> <p>Establecer relaciones de amistad y cooperación con países vecinos para que acompañen los procesos de paz.</p> <p>Mecanismos de control y verificación de los procesos y los acuerdos alcanzados.</p>  |
|   | <p>Lograr que todos los colombianos estén alfabetizados en cultura de paz y convivencia, avanzando en los procesos de reconciliación integral que incluyan los valores éticos y la exclusión de lenguajes violentos en la familia, la escuela y la sociedad.</p> | <p>Cátedras de paz gratuitas en universidades y otras instancias educativas.</p> <p>Formación en superación positiva de conflictos en todos los niveles de la sociedad.</p> <p>Compromiso de los medios de comunicación en la construcción de la cultura de la paz transmitiendo contenidos con mensajes alusivos a la construcción de una cultura de la paz.</p> <p>Creación de medios alternativos para formar a las nuevas generaciones en una cultura de reconciliación.</p> <p>Programas pedagógicos que incluyan en sus contenidos temas sobre el perdón y la reconciliación.</p> <p>Sistema de sanción moral y social contra los generadores de violencia.</p> <p>Dinámicas para fortalecer la comunicación entre las distintas iniciativas de paz.</p> <p>Formación, desde las escuelas, en la solución pacífica de conflictos.</p> |

| Estrategias resultantes del ejercicio de sistematización en 280 mesas sectoriales  | Metas concertadas por delegados de 17 regiones del país   | Acciones planteadas por delegados de 17 regiones del país  |
|--|---|--|
| <p>defensa de la vida, la verdad, la solidaridad, la equidad, la tolerancia, la no discriminación y el respeto por la diferencia.</p> <p>Retorno de los desplazados a sus lugares de origen en condiciones de seguridad.</p> <p>Cumplimiento de los compromisos del Estado para el logro de la verdad, la justicia y reparación de las víctimas.</p> | <p>Hacer efectivo el retorno de desplazados en condiciones de dignidad, seguridad sostenibles, incluyendo una respuesta efectiva a los problemas relativos a la restitución de tierras.</p>   | <p>Garantizar condiciones de seguridad en las zonas de retorno.</p> <p>Seguridad alimentaria para las familias desplazadas de forma sostenida.</p> <p>Acompañamiento integral en las zonas de retorno por entidades no gubernamentales que garanticen condiciones de favorabilidad social.</p> <p>Cumplimiento de la ley 387 de 1997 y demás instrumentos jurídicos relacionados.</p> <p>Programas de cultura ciudadana en términos de derechos y deberes frente a los expropiados de sus tierras.</p>   |
|  | <p>Fortalecer los programas de Verdad, Justicia, Reparación con garantías de no repetición para las víctimas de la violencia y con reinserción de los desmovilizados a la sociedad civil.</p> | <p>Creación de la Comisión de la verdad de alto reconocimiento ético y jurídico que garantice procesos transparentes. Aplicación la Ley 975 del 2005.</p> <p>Trabajo con la Comisión de verificación y posibilitar un proceso completo de justicia transicional.</p> <p>Registro de la memoria: Elaboración de registros que no permitan el olvido de las víctimas en la memoria de los colectivos ciudadanos. (libros, monumento). Exploración de nuevos caminos jurídicos para la paz. Establecer acciones claras de no repetición y programas de reinserción.</p> |

#### 1.4 Propuestas de política pública sobre reconciliación y paz a partir de las bases del Acuerdo Nacional promovido por la Comisión de Conciliación Nacional

Partiendo del hecho que el actual Gobierno ha considerado la Consolidación de la Paz a través de tres grandes elementos articuladores y orientadores de política como son la consolidación de la seguridad a través del mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana; el fortalecimiento de la Justicia; y, la promoción y defensa de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y la Justicia Transicional (DNP. 2010). El Acuerdo Nacional propone la consolidación de unos escenarios de convergencia entre lo planteado por el Gobierno actual y los desarrollos del trabajo participativo liderado por la Comisión de Conciliación Nacional con el fin de construir una política de Estado orientada a construir la reconciliación y paz.

En este sentido, se propone la creación de escenarios de Convergencia en la construcción de Política Pública de Paz y Reconciliación según las estrategias

planteadas en el Acuerdo Nacional, a partir de las siguientes estrategias y Líneas de acción:

### **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 donde 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.
- 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 en el involucramiento de la sociedad civil en los procesos de diálogo, mediación y ne-

gociación con los actores armados para 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, departamental, municipal y distrital.
- 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 ciudadanos 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.

## **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.

## 1.5 Consideraciones para el desarrollo de una estrategia de incidencia política en la construcción participativa de un modelo de negociación desde la perspectiva del Acuerdo Nacional

Con optimismo, con esperanza, el momento histórico que atraviesa el país, podría permitir avanzar en la construcción de la reconciliación y paz y en la búsqueda de un *consenso en torno a la paz civil*, como bien insiste Mauricio García Durán; que tendría su punto de origen en el Gran Acuerdo Nacional aquí expuesto, pero indudablemente implicaría asumir un gran reto desde la sociedad civil como un actor esencial en dicha construcción desde estrategias de incidencia política dentro los lineamientos de la Justicia Transicional.

¿En qué consiste el reto? En primer lugar, en seguir fortaleciéndose como un actor importante con el propósito de ganar un lugar estratégico en el diálogo con Estado y con los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley, y, en segundo lugar, dimensionar su papel, revisando las experiencias del pasado, para contribuir en un eventual proceso de diálogo y negociación. La sociedad civil y los diferentes sectores sociales que la componen, deben asumir la tarea de aportar elementos para el diseño de escenarios de incidencia política, teniendo en cuenta que ésta es un conjunto de iniciativas, cuyo principal objetivo es el de alcanzar transformaciones legales y políticas que son identificadas como necesarias desde la perspectiva de los actores sociales.

En lo que sigue se presentan algunas elementos a considerar en el diseño de una estrategia de incidencia que pasa, entre otras cosas, por responder a las preguntas del ¿para qué? y ¿cómo? Responder a la pregunta sobre el para qué de la incidencia es reconocer el potencial organizativo y transformador de la sociedad civil utilizado para alcanzar cambios socioculturales y estándares de cumplimiento de política pública.

De otro lado, “el cómo”, será siempre uno de las preguntas más importantes a desarrollar en el diseño de una estrategia, pues tiene como punto de partida el análisis de contexto hecho de la situación a incidir. En este sentido, es necesario considerar, en el caso específico, que un proceso de negociación posee dos dimensiones: una procedimental y otra sustantiva. La sociedad como actor que tiene una mirada sobre el conflicto tendría mayores elementos de juicio para orientar estas dimensiones, por lo que ésta discusión debe ser un aspecto a incorporar en los puntos de la agenda social de la sociedad civil.

Así mismo, en un proceso de negociación existen tanto *niveles de negociación* como *elementos de negociación* (Bejarano, 1995), entendiendo por niveles de negociación fases de reconocimiento de los actores en el proceso mismo. Tales fases sólo se generan a partir del análisis de los aspectos que pueden garantizar las condiciones básicas para lograr un acuerdo.

Respecto a los niveles de negociación, un primer nivel consiste en el análisis de la formación del conflicto, en el que es de vital importancia partir del supuesto sobre la existencia de unas condiciones subjetivas de la violencia, pues si bien es cierto que “todo conflicto se forma al interior de una estructura social, sólo se torna violento cuando confluye con la conformación de actores específicamente constituidos que impulsan el desarrollo del conflicto” (Ibíd.:16).

El segundo nivel hace referencia a un asunto pantanoso en el cual naufragan todas las negociaciones: “los intereses u objetivos contrapuestos y mutuamente excluyentes de actores antagónicos” (Ibíd.). Se hace necesario entonces realizar un minucioso análisis sobre las incompatibilidades que pueden girar en torno a cuatro temas: la extensión territorial, la capacidad militar, el principio de legitimidad y la cuestión económica-social.

El análisis del comportamiento de los actores en conflicto se convierte en un tercer nivel que remite a la forma en que se construye la confianza y cómo se transfieren valores positivos o negativos entre las partes. Es muy importante señalar que de acuerdo a la lectura que cada una de las partes haga de su oponente o antagonista determina el clima de tensión en la negociación.

Finalmente, el último nivel la formación de la paz, éste es un “proceso destinado a superar las incompatibilidades, bien desplazándolas como tales o bien encontrando la forma de hacer compatibles los objetivos de los actores, identificando las alternativas de la solución” (Ibíd.).

En términos generales, los niveles de negociación no son más que el trasfondo, los supuestos sobre los que descansa cualquier proceso de negociación, que a su vez tienen continuidad a partir de los elementos que lo constituyen. Es entonces un llamado a los diferentes sectores sociales para trabajar seria y responsablemente sobre las implicaciones de participar activamente en el diseño de un modelo de negociación con los grupos armados en aras de la búsqueda de la reconciliación y la paz.

De otro lado, un proceso de negociación es una relación que adquiere el carácter de ser negociable, aunque sea una verdad de Perogrullo. En ese sentido la negociación posee tres elementos: el contexto, la estructura y el proceso como tal de construcción progresiva de acuerdos entre las partes.

Considerar la negociación como proceso paulatino de llegar a acuerdos significa determinar la intensidad del conflicto, la correlación de fuerzas (sociales, políticas, económicas y militares) y los objetivos estratégicos en el desarrollo de la negociación bajo el supuesto de que estas tres variables configuran el proceso de negociación.

Por su parte, el contexto de la negociación alude a todas las circunstancias externas como internas que rodean la negociación y, por último, la estructura de la negociación que diseña las características del proceso en términos de tres ejes básicos:

- Los temas sustantivos o aquellos temas de la agenda que se supone constituyen las demandas de cambio.
- Los temas operativos o aquellos temas concernientes a la superación de las hostilidades que miden la voluntad de las partes.
- Los temas de procedimientos que involucran las reglas del juego de la mesa de negociación, así como los aspectos de verificación de los acuerdos.

Para sintetizar se tiene, entonces, que los niveles de la negociación se convierten en puntos de partida para iniciar un diálogo directo entre los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley y el Estado, mientras que los elementos de una negociación permiten configurar y concretar el diálogo entre las partes a partir de ciertos puntos de referencia. Los elementos deben fijar aspectos mínimos de entendimiento que aseguren por lo menos confianza en el compromiso de las partes en el respeto de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Adoptar este enfoque para abordar un proceso de negociación, implica tener en cuenta que las negociaciones entre insurgencia y Estado no solamente se definen a partir de los temas sustantivos o de las incompatibilidades entre las partes. En las negociaciones no sólo se establece qué dialogar sino cómo dialogar. Es este el punto en el que la sociedad civil debe ser más propositiva e indudablemente las organizaciones comprometidas con la construcción de una cultura democrática juegan en este horizonte un papel fundamental.

Lo interesante del proceso actual colombiano lo brinda el nuevo marco político y jurídico en el que el país se encuentra, que implica una ruta necesaria en el diseño de una estrategia de incidencia política desde amplios sectores de la sociedad que aborden los lineamientos de la justicia transicional, encontrando en éstos las herramientas para dinamizar procesos de participativos que promuevan el fortalecimiento del tejido social e incidan en la adopción de medidas efectivas en favor de las víctimas de hechos derivados del conflicto armado interno así como también incidir en la definición e implementación de mecanismos para la reintegración a la vida civil de los excombatientes sin abandonar las demandas de responsabilidad y justicia que sobre éstos recaen frente a los delitos de lesa humanidad.

## 1.6 Bibliografía

- DNP, Departamento Nacional de Planeación** (2010). Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad para Todos 2010 – 2014. Bogotá
- DNP, Departamento Nacional de Planeación** (2011). Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad para Todos 2010 – 2014. Bogotá
- GONZÁLEZ PERDOMO, Adriana** (1999). *Entre Victorias de Guerra y Derrotas de Paz, El caso del Jaime Bateman Cayón*. Tesis de Grado, Santiago de Cali, Universidad del Valle, Departamento de Ciencias Sociales, Programa de Sociología.
- GONZÁLEZ PERDOMO, Adriana** (2002). *Conflicto, Violencia y Paz. Coexistencia Perversa*. Documento de Trabajo, Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia. Disponible en <http://www.foro.org.co/docum/documentos/ConflictoArmado.pdf>.
- GONZALEZ POSSO, Camilo** (2004). *Negociaciones con las FARC, 1982 – 2002*. En: *Alternativas a la guerra. Iniciativas y procesos de paz en Colombia*. Bogotá: Revista Controversia, Febrero de 2004, Número Extraordinario.
- SÁNCHEZ, Gonzalo** (1985). *Las raíces históricas de la amnistía o las etapas de la guerra en Colombia*. En: *Ensayos de Historia Social y Política del Siglo XX*. Bogotá: El Ancora Editores.
- SÁNCHEZ, Gonzalo y Ricardo Peñaranda** (1986). *Pasado y presente de la Violencia en Colombia*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC.
- SANTOS CALDERÓN, Enrique** (1986). *La Guerra por la Paz*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC.
- ZARTMAN, William** (2000). *Ripeness. The Hurting Stalemate and Beyond*. En: Paul Stern y Daniel Druckman (eds). *Internacional Conflict Resolution after the Cold War*. Committee on International Conflict Resolution.
- ZULUAGA, Jaime** (2004). *Colombia: dos décadas entre la guerra y la paz*. En: *Colombia, entre la guerra y la paz. Alternativas a la guerra*. Bogotá: Documentos No. 20: Indepaz.



## **2. | Mínimo de equidad en el acceso a los derechos para garantizar una vida digna: Aportes para la construcción de una política de igualdad en Colombia**

### **2.1 Contexto internacional y nacional de la política de equidad**

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 la preferencia ha sido identificada con toda claridad en las diferentes manifestaciones de la sociedad civil y su esencia consiste en un avance efectivo y real hacia la superación de la pobreza y la desigualdad en Colombia y sólo así se podrán reducir significativamente las causas estructurales de la violencia y el conflicto.

Los estudios sobre pobreza de la última década<sup>4</sup> han mostrado evidencia que el País viene alcanzando metas importantes en materia de infraestructura

---

<sup>4</sup> Ver: Pobreza y desigualdad del ingreso: Análisis de los resultados recientes: 2010- 2011. <http://www.dnp.gov.co>. (2012) Desigualdad de Resultados y Oportunidades en Colombia: 1997-2010\* Francisco H.G. Ferreira<sup>t</sup> y Marcela Meléndez, CEDE (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico). Vélez, C.E., J.P. Azevedo and C. Posso (2010). "Oportunidades para los niños colombianos: Cuánto avanzamos en esta década." Bogotá: Banco Mundial, Departamento Nacional de Planeación y Banco de la República. Lasso, J. (2008). Impacto de los cambios de precios relativos en pobreza y desigualdad en Colombia: 1998-2007. Ensayos sobre Política Económica, 26(57). PNUD. (2011). Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia rural razones para la esperanza. Bogotá. Angulo, R.C., Díaz, Y. & Pardo, R. (2011). "Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010," Archivos de Economía 009228, Departamento Nacional de Planeación.

y de provisión de activos físicos y sociales que mitigan las condiciones de pobreza de amplios sectores de la población. Sin embargo, dichos estudios también muestran que la pobreza es dinámica, y que se presentan retrocesos en algunos factores 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.

La problemática en Colombia del acceso a los derechos para garantizar una vida digna está relacionada con la desigualdad de oportunidades<sup>5</sup> que se explica históricamente por circunstancias de origen de estrato socioeconómico, ubicación regional, de género y de raza. En materia de la acción del Estado, los obstáculos más importantes para el acceso a los derechos que garanticen 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 de 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 generan una mayor vulneración de los derechos a la población vinculada al mismo.

A pesar de que a nivel mundial<sup>6</sup> existe un consenso de que una mayor equidad es condición necesaria para alcanzar la prosperidad de una sociedad en el largo plazo, el marco institucional de Colombia, el diseño y los mecanismos de las políticas públicas se configuran sobre la base de la capacidad de influencia de los grupos de interés de mayor poder económico y político. Así las cosas, los aspectos de equidad y de progresividad social tienen un menor rango de prioridad en los programas y en los presupuestos públicos<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Ver: Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma. Rodríguez, L., & Katsushi, I. (2011). *Food Price surges and poverty in urban Colombia: new evidence from household survey data*: Research Institute for Economics and Business Administration, Kobe University, Japón. Zapata, J. G., & Arismendy, C. (2003). *Ordenamiento territorial y Reforma Agraria en Colombia: Un nuevo enfoque para un viejo problema*. Fedesarrollo.

<sup>6</sup> Ver: Nupia, O. (2011). "Anti-Poverty Programs and Presidential Election Outcomes: Familias en Acción in Colombia", Documento CEDE 2011-14. (2012) *Equidad en la Diferencia: Políticas para la Movilidad Social de Grupos de Identidad*. Misión de Movilidad Social y Equidad. Juan Camilo Cárdenas\*, Hugo Nópoł, Jorge Luis Castañeda Series CEDE UNIANDES.

<sup>7</sup> Esta causalidad configura un círculo vicioso por medio del cual se paraliza la movilidad social, es decir, los grupos de mayor poder económico originan una institucionalidad y

Dicha situación, 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, lo cual genera que las desigualdades económicas, sociales y políticas persistan históricamente (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 de que los mecanismos de mercado son condición necesaria y suficiente para que el Estado cumpla sus deberes constitucionales y la ciudadanía ejerza sus derechos.

Contemporáneamente, los obstáculos de acceso a los derechos se originan en el carácter individualista y en las condiciones de funcionamiento imperfecto de los mercados, cuya secular tendencia a la concentración del ingreso, generan las condiciones de pobreza e inequidad de las sociedades. Cualquier análisis simple de la operación de los mercados tanto en Colombia como en muchos de países latinoamericanos, demuestra claramente que sus características monopólicas y su falta de transparencia en la información, generan su ineficiencia e incapacidad para abastecer plenamente las necesidades de los más pobres. Los hechos y las cifras así lo demuestran. Recientes estudios<sup>8</sup> sobre la problemática de la equidad y la exclusión señalan que Colombia está muy mal en términos de equidad.

Si bien 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 son muy grandes y estas diferencias están determinadas en Colombia por circunstancias de nacimiento. Entre las más protuberantes están los niveles de escolaridad de los padres, nacer en municipios pequeños y alejados de los grandes centros urbanos, ubicarse en las regiones de la costa norte o de la costa pacífica especialmente en

---

normatividad sesgada a favor de sus intereses, lo cual asegura que a través de las políticas públicas se mantengan sus privilegios por fuera del circuito de la producción, la innovación y la productividad, generando instituciones económicas (empresas, mercados, sistemas de precios administrados, subsidios e impuestos) que alejan a la economía del equilibrio eficiente en el cual se maximizaría el bienestar de la sociedad.

<sup>8</sup> Ver: Juan Camilo Cárdenas\*, Hugo Ñopo†, Jorge Luis Castañed. (2011) Equidad en la Diferencia: Políticas para la Movilidad Social de Grupos de Identidad. Misión de Movilidad Social y Equidad. Serie CEDE UNIANDES. Darwin Cortés\*\* y Juan F. Varga. (2012) Inequidad Regional en Colombia\* Serie CEDE UNIANDES. Margarita Gáfaró, Ana María Ibáñez, David Zarruk (2012) Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra. Serie CEDE UNIANDES.

las zonas rurales, pertenecer a una minoría étnica (especialmente indígenas o afro descendiente) social (LGBTI), (Cortes y Vargas 2012) etc.

Además de lo anterior, se ha encontrado que los niveles de concentración de la tierra en Colombia son preocupantes y prácticamente no existen los mercados de arrendamientos lo que obstaculiza el acceso al uso de la tierra, de lo cual se derivan los bajos niveles de consumo y los altos niveles de pobreza de la población rural. Igualmente, los niveles de pobreza y desigualdad son más altos en aquellas zonas con menores dotaciones de infraestructura vial, transmisión de datos e información, energía y sistemas de transporte, lo cual determina 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.

Por lo anterior, no se justifica de ninguna manera que en las políticas públicas en general y en particular en la Ley del Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, se persista en profundizar en el individualismo 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.

Tampoco tiene ningún sustento, que se continúe la refinación de los instrumentos de exclusión a través de leyes estatutarias que limiten los derechos y que a través de Comités en los cuales los usuarios no tienen ninguna representación, se asignen de forma limitada recursos que se sabe de antemano serán insuficientes para la atención de derechos fundamentales de la población. Este diseño de políticas públicas e instrumentos no contribuirán a superar las condiciones de desigualdad y miseria de buena parte de la población.

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<sup>9</sup> para que se rediseñe la intervención del

---

<sup>9</sup> Ver: (2004) Berry Albert, “Focalización y Subsidios: Por la Demanda o por la Oferta?” en La Política Social desde la Constitución de 1991 ¿Una Década Perdida? CID Universidad Nacional de Colombia. También: (2000) RODRIK. Dani; “Development strategies for the next century”. Harvard University Press. También: (2000) SENN amartya; “Desarrollo y Libertad” Editorial Planeta S.A.

Estado de manera directa y sin necesidad de agentes de intermediación privados, por medio de los instrumentos clásicos como los subsidios a la oferta y la regulación sobre los mercados donde se ejerzan posiciones dominantes, los cuales históricamente han mostrado mayor eficacia para alcanzar una sociedad más equitativa y con mayores niveles de progreso social.

Los estudios más completos y recientes sobre pobreza<sup>10</sup> muestran que el País viene alcanzando logros importantes en materia de infraestructura y de provisión de activos físicos que mitigan las condiciones de pobreza, pero que son insuficientes para que la población pobre acceda a los ingresos que le permita satisfacer autónomamente sus necesidades.

Colombia es uno de los países de América Latina que tiene la mayor desigualdad en la distribución del ingreso: se calcula que el coeficiente de Gini para nuestro país en este tema es de 0,576. Además, un 27,7% de la población tiene las necesidades básicas insatisfechas<sup>11</sup>. Sólo es superado en América Latina y el Caribe por Haití<sup>12</sup> No obstante, al igual que otros países latinoamericanos, registró en los últimos años importantes avances sociales: la pobreza se redujo y mejoró el Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>13</sup>.

El PNUD en su último informe (2011) insiste en que no hay desarrollo sin igualdad por ello llama la atención a los gobiernos de la región para ejecutar políticas públicas, como la fiscal, enfocadas no solo a reducir la pobreza, sino a formular políticas enfocadas a reducir la desigualdad, por ejemplo para el caso de Colombia, la estructura tributaria es inequitativa, porque se basa más en el impuesto al consumo y mucho menos en el de renta, cuando debería ser lo contrario. (Es necesaria una mención a la última reforma aprobada, teniendo en cuenta los numerosos editoriales y comentarios a la misma).

El informe del PNUD mencionado nuevamente plantea al Gobierno y a la sociedad la urgencia de reducir la desigualdad la cual sigue siendo muy alta,

---

<sup>10</sup> Ver: (2004) DNP "MISIÓN PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD (MERDP)" Documentos Varios. También Bonilla, L. (2008). "Diferencias regionales en la distribución del ingreso en Colombia," Documentos de trabajo sobre Economía Regional (108), Banco de la República. Angulo, R.C., Díaz, Y. & Pardo, R. (2011). "Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010," Archivos de Economía 009228, Departamento Nacional de Planeación. (2012) "World Development Indicators", World Bank. CEDE UNIANDES Francisco H.G. *Ferreira* y Marcela Meléndez (2012) *Desigualdad de Resultados y Oportunidades en Colombia: 1997-2010\**.

<sup>11</sup> Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2010)

<sup>12</sup> El Índice de Gini del ingreso per cápita del hogar, mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso, empeora cuando se acerca a 100 y mejora cuando tiende a cero.

<sup>13</sup> [http://www.eltiempo.com/colombia/politica/colombia-entre-los-seis-paises-con-mayor-desigualdad-en-el-mundo\\_7821308-1](http://www.eltiempo.com/colombia/politica/colombia-entre-los-seis-paises-con-mayor-desigualdad-en-el-mundo_7821308-1)

persistente y se reproduce en un contexto de baja movilidad socioeconómica. La propuesta siempre es la misma: la distribución del ingreso, la mejoría en la calidad de la educación y hacer más progresivo y efectivo el gasto social a través de la implementación de programas específicos.

Como ha sido demostrado ampliamente en diversos documentos nacionales e internacionales, la persistencia de los problemas estructurales de la pobreza se relacionan de manera directa con la inequidad en la distribución de los ingresos y los recursos públicos, sobre todo en lo que se relaciona con la distribución del Presupuesto Público del Gobierno Central. Frente a ello las Naciones Unidas en su último informe del 2011<sup>14</sup> demuestra que la desigualdad Colombia no ha mejorado al mismo ritmo que lo hace en aquellos países que superaban a Colombia hace menos de un lustro como Brasil y Chile.

Esta situación de desigualdad es más dramática en el sector rural y una muestra evidente es la situación de los campesinos colombianos, afectados por la pobreza, la ausencia de los servicios públicos esenciales, los bajos niveles de estudios formales, la poca productividad y en general la mayoría de sus necesidades básicas insatisfechas, lo que se constituye en uno de los generadores de las protestas y el inconformismo generalizado en los campos.

## **2.2 Evaluación de la política relacionada con el mínimo de equidad en el acceso a los derechos para garantizar una vida digna**

La inequidad y la exclusión se constituyen en los principales obstáculos para sembrar en el país una cultura de derechos humanos, democracia, justicia y desarrollo sustentable que posibilite poner fin a un conflicto ya crónico.<sup>15</sup> Asegurar los derechos civiles y políticos sin considerar el ejercicio de los Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales, DESCAs, conlleva discriminaciones intolerables que favorecen a los sectores beneficiados por la desigual distribución de la riqueza, del poder y que reproducen las inequidades sociales.

Analistas mencionan algunos de los rasgos característicos de la exclusión socioeconómica y territorial en Colombia, entre ellos:

- El grado de concentración del ingreso, el mayor de América Latina y cuarto en todo el mundo (el coeficiente de Gini ha oscilado entre 0.54 y 0.58).

<sup>14</sup> Ver: (2011) "Informe sobre desarrollo humano 2011, Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<sup>15</sup> Asimismo, persisten condiciones estructurales que han aumentado la desigualdad en el país: el 20% más rico de la población concentra más del 70% de la riqueza; la tierra está concentrada en los grandes terratenientes del país, ya que el 54% de la propiedad rural, está en manos del 6% de la población (Alianza Antioquia por la Equidad).

- El nivel de pobreza se ha logrado disminuir levemente. En 2011 aproximadamente el 37,2% de la Población se encontraba bajo la línea de pobreza. El fenómeno de la indigencia, que alcanza alrededor del 12% de la población<sup>16</sup>.
- El desempleo y el subempleo aún son excesivamente altos con tasas del 9,9% y el 42% respectivamente. Este último requiere un análisis más de fondo, pues afecta directamente los índices de inequidad y pobreza.
- La informalidad continúa siendo el sistema de trabajo predominante de la mayoría de la fuerza laboral, alcanzando un 62,4%.
- La tierra se continúa concentrando en pocas manos, con una importante injerencia de capitales ilícitos, tanto que el 1,08% de los propietarios posee más del 53% del área. El 62,3% de los propietarios son minifundistas.
- Persisten condiciones estructurales que han aumentado la desigualdad en el país: el 20% más rico de la población concentra más del 70% de la riqueza; la tierra está concentrada en los grandes terratenientes del país, ya que el 54% de la propiedad rural, está en manos del 6% de la población (Alianza Antioquia por la Equidad).
- La cobertura simple del sistema de seguridad social ha mejorado ostensiblemente y la unificación de los regímenes permitió cubrir más del 90% de la población, aunque esta alta cobertura no se hace efectiva en la accesibilidad a los servicios de salud de la población. Según estudio de la Defensoría del Pueblo, en el 2011 más de una cuarta parte de las tutelas a nivel nacional se instauraron para el acceso efectivo al derecho a la salud [105.947 de 405.359] y de ellas, 68% correspondieron a servicios del Plan Obligatorio de Salud-POS que previamente está financiado mediante la prima pública de aseguramiento Unidad de Pago por Capitación -UPC.<sup>17</sup>
- La cobertura en pensiones es inferior al 29% de la población que debería estar beneficiada y las proyecciones son preocupantes por el bajo nivel de cotizantes, agravado por la informalidad laboral.
- Sobre cobertura de la salud: “La principal preocupación del Estado fue incrementar la afiliación de los colombianos al sistema de salud, pero no garantiza el acceso efectivo a los servicios y su calidad (Septiembre 2010)<sup>18</sup>.”

---

<sup>16</sup> Se anuncia al mismo tiempo que la Inversión Extranjera Directa aumentó 23% en el primer trimestre del 2010, gracias a exenciones tributarias, flexibilización laboral y garantías jurídicas por 20 años. Y se divulga que el sector financiero obtuvo ganancias por 2.5 billones de pesos en este año, gracias a las condiciones para acceder a créditos y a la inversión del sector comercial.

<sup>17</sup> La Tutela y el Derecho a la Salud 2011, Defensoría del Pueblo – Programa de Salud, Bogotá, agosto de 2012, Pgs. 102 y 147.

<sup>18</sup> El estudio cualitativo fue realizado durante dos años por la facultad de salud pública de la Universidad de Antioquia, la Procuraduría General de la Nación, la Universidad In-

- “Los subsidios entregados no cubren el déficit de la vivienda: 14,7% en déficit cuantitativo, 29,6% con carencias de servicios públicos básicos, y 19% de las construcciones con precariedad de materiales.
- La Ley 100 de 1993 creó el sistema actual de salud y pensiones previó ingresos para un escenario de crecimiento económico y empleo optimista, dejando de recaudar recursos para esos sectores equivalentes al 1% del PIB. Tampoco se alcanzó la meta de universalidad prevista por la ley, observándose serias diferencias entre las áreas rural y urbana.

A los factores ya mencionados habría que agregar que la pobreza extrema está ligada al aumento de la línea de hambre porque las personas no tienen el ingreso suficiente para adquirir la canasta familiar con mínimos niveles de nutrición.

En relación con el sistema de salud, el modelo de intermediación (Usuario – EPS- IPS) (Usuario – Entidad Promotora de Salud - Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud) definido por la política nacional es costoso, ineficiente y en algunos casos permeado por la corrupción; la satisfacción de los usuarios del sistema es mínima y el acceso a los servicios se ve constantemente limitado por barreras económicas y jurídicas a lo cual se suma que más del 80% de la red pública hospitalaria del país haya sido reestructurada por su baja viabilidad financiera<sup>19</sup>, de otra parte, la intermediación en el sector salud, la liberación de precios de medicamentos e insumos, la tardía actualización del POS y consecuente prescripciones NO-POS más los altos costos de transacción se suman a la ineficiencia en la asignación de recursos, pues de los \$42 billones que mueve el sector menos de la mitad se destina para la atención de servicios de salud.

Según el investigador social Libardo Sarmiento, el despojo de reivindicaciones, con deterioro en el mercado de trabajo, y los problemas derivados de la pobreza y la indigencia<sup>20</sup>, resumen la problemática social del país. La violación

---

dustrial de Santander y Colciencias. Fuente: [http://www.eltiempo.com/vidadehoy/salud/cobertura-en-salud-ha-aumentado-en-colombia-pero-calidad-ha-disminuido-revela-informe\\_4619183-1](http://www.eltiempo.com/vidadehoy/salud/cobertura-en-salud-ha-aumentado-en-colombia-pero-calidad-ha-disminuido-revela-informe_4619183-1)

<sup>19</sup> (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2010). Fuente: [http://www.justiciaporcolombia.org/sites/justiciaporcolombia.org/files/u2/Informe\\_Alterno\\_PCDHDD.pdf](http://www.justiciaporcolombia.org/sites/justiciaporcolombia.org/files/u2/Informe_Alterno_PCDHDD.pdf)

<sup>20</sup> “Se considera pobre a una persona cuyo ingreso mensual esté por debajo de 281.384 pesos. Y se considera indigente a una persona cuyo ingreso mensual esté por debajo de 120.588 pesos. También se consideran pobres los hogares que tienen cuatro miembros cuyos ingresos están por debajo de 1'125.536 pesos. Los hogares que tienen cuatro miembros son considerados en la indigencia si sus ingresos son inferiores a los 482.352 pesos” (MESEP 2010).

de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) es de carácter estructural y está generalizado en Colombia. Es secular en el país la falta de respeto y atención a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, que se irradia en la creciente pobreza, hambre, falta de servicios básicos y la discriminación con una gran exclusión social y económica.

No obstante lo anterior, el Gobierno actual durante la ejecución del último Plan Nacional de Desarrollo<sup>21</sup> avanza en la política social a través de la estrategia de la Red JUNTOS. Mediante subsidios condicionados ha logrado mitigar los problemas de pobreza de numerosas familias en Colombia, aunque por su carácter asistencial, se hace necesario diseñar estrategias más estructurales para lograr niveles de auto sostenibilidad y desarrollo productivo.

Por las anteriores consideraciones, es claro que la superación de la pobreza y la exclusión no pueden depender exclusivamente de la acción de las Agencias del Gobierno sino de que el Estado especifique nuevos diseños institucionales con el concurso del sector privado, que aseguren que al menos dos terceras partes de la población ocupada tenga acceso a empleos estables y con calidad, que reduzcan las brechas salariales (más de la mitad de la población ocupada en Colombia gana menos del salario mínimo) para la satisfacción de los mínimos vitales.

En cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el cual Colombia ratificó su compromiso, se han conseguido avances en la reducción de la pobreza extrema (12%) para alcanzar la meta de disminución hasta el (6%) al 2015.

No cabe duda que en los últimos dos años, el actual Gobierno se ha preocupado por superar los viejos esquemas de intervención frente a la problemática de la pobreza<sup>22</sup>. A través de nuevas leyes, metodologías y esquemas de gestión colaborativa institucional, el Gobierno puede mostrar avances integrales en materia de política social, como el sistema de matrícula integrado en educación, los programas y proyectos de la Red para la Superación de la Pobreza

---

<sup>21</sup> Ver: (2010) DNP: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, “PROSPERIDAD PARA TODOS”.

<sup>22</sup> Ver: Documentos CONPES SOCIAL Nos. 51 y 147 de 2012; Ley 1530 de 2012; Ley 1508 de 2012; Decreto No. 1476 de 2012; Ley 1429 de 2010; la ley 1537 de 2012 sobre vivienda; Red para la Superación de la Pobreza Extrema (UNIDOS; Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV); Políticas Activas de Mercado Laboral (PAML); la Comisión de Seguimiento, el Ministerio Público y el ACNUR, la batería de indicadores de goce efectivo de derechos (GED) y los criterios y metodología para garantizar la operación del sistema general de regalías en alimentación escolar y régimen subsidiado de salud.

Extrema UNIDOS y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas SNARIV. También han sido importantes las políticas activas de mercado laboral PAML y los Programas Trabajemos Unidos, de Ingreso Social y de Generación de Empleo. Está pendiente la revisión de resultados de otros programas y proyectos como las Asociaciones Público – Privadas para proyectos de fomento y a nivel regional los OCAD, derivados del nuevo Sistema Nacional de Regalías, así como los nuevos criterios y metodología para aplicar estos recursos en alimentación escolar y el régimen subsidiado de salud, que buscan ampliar las coberturas e implementar nuevos proyectos de ampliación de la infraestructura, aunque los parámetros con base en la media nacional han tenido dificultades por no tener sentido en el contexto de algunas regiones del País.

De particular importancia ha sido la estrategia de prevención del embarazo adolescente y la promoción de los proyectos de vida de los niños, niñas y adolescentes desde los 6 hasta los 19 años, lo cual garantiza efectos positivos sobre las condiciones de vida a largo plazo de éste grupo. A esto se suma los efectos muy positivos de la gratuidad educativa universal desde grado 0 al 11 en la educación pública que junto a los programas adelantados por el MEN que han disminuido la deserción escolar e impactado positivamente los indicadores asociados a la pobreza. Finalmente, a partir de las mencionadas leyes sobre el empleo se vienen obteniendo algunos resultados aún incipientes en materia de formalización de empresas e ingresos de la población informal. Finalmente, la Red para la Superación de la Pobreza Extrema (UNIDOS), durante los dos últimos años se ha fortalecido alcanzando en el 2011 1.474.360 familias vinculadas de las cuales 302.714 son familias víctimas del desplazamiento forzado por la violencia. (Sin embargo, una crítica generalizada en los encuentros regionales para el Acuerdo Nacional se relaciona con la aplicación de políticas exclusivamente asistenciales que no superan de manera estructural la pobreza).

Durante el 2011, con la transformación de JUNTOS a UNIDOS aparecen nuevos elementos como la promoción de la inversión privada, la innovación social, la participación comunitaria, la superación de las llamadas “trampas de desarrollo local” dentro de criterios de convergencia regional y la articulación efectiva de inversión pública y privada, haciendo aportes importantes a la superación de la pobreza en el país, en la medida en que contribuye al fortalecimiento de las familias en condiciones de vulnerabilidad, de acuerdo con el nivel 1 del Sisbén, incluyendo a la población en condición de desplazamiento, comunidades indígenas y afro descendientes.

Sin duda alguna, uno de los principales avances institucionales ha sido la creación a finales del 2011 del Departamento Administrativo para la Prosperidad

Social - DAPS, que tiene dentro de sus objetivos formular “de manera directa o a través de las entidades adscritas, las políticas públicas y los programas para la superación de la pobreza, la reparación de las víctimas de la violencia y la atención a la población vulnerable”<sup>23</sup>. Esta entidad tiene un rango similar al de un Ministerio y según fuentes del propio gobierno contará con recursos por más de siete billones de pesos para invertir en la política social del Plan Nacional de Desarrollo. Para ejecutar la política se creó una entidad adscrita a este Departamento, llamada Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, ANSPE, cuyos resultados son claves para avanzar en la disminución de la inequidad y el progreso social.

Lo anterior deja ver toda claridad la evidencia acerca de que la estrategia fundamental para acceder a los ingresos que necesita la población, es que la función de intervención del Estado en lo social, se modernice y se fundamente en principios de solidaridad y cooperación. Estos principios históricamente han demostrado en las sociedades desarrolladas ser más eficientes y eficaces para proveer salud, educación, vivienda y servicios públicos con la cobertura suficiente y la calidad adecuada. Igualmente, los principios de solidaridad permiten diseñar estrategias efectivas para generar empleos estables, con cobertura suficiente y no excluyente para la mano de obra no calificada. Esta estrategia requiere de una acción de complementariedades a largo plazo entre el sector público y privado, que permita la participación directa de los pobres y desempleados en la ejecución de proyectos comunes que se orienten a la generación de oportunidades de crecimiento económico con equidad.

Finalmente, para numerosos expertos es necesario que el Estado defina una política de inversión extranjera que promueva el acceso a recursos nuevos y se garantice la seguridad jurídica, pero que no necesariamente privilegie los intereses de las multinacionales sobre las empresas nacionales y que ante todo priorice los intereses de la población, teniendo en cuenta aspectos como la propiedad de la tierra, la defensa de los territorios autónomos de indígenas, afrodescendientes y las reservas campesinas; el Impacto ambiental; una política agraria integral e incluyente, y la salvaguardia de los procesos sociales y valores culturales en las regiones.

Hay que tener en cuenta que se están vendiendo a precios irrisorios las riquezas naturales del país, sin observar que dichas multinacionales y los países desarrollados tienen grandes necesidades de las materias primas (como p. e. Coltán), y por ende debe observarse la regla mínima del buen comerciante que oferta y demanda definen el precio, y que entre más escaso sea un bien más alto es su precio.

---

<sup>23</sup> <http://www.colombiaenaccion.gov.co/2011/12/12/%E2%80%9Csuperministerio-social%E2%80%9D-nace-el-departamento-administrativo-para-la-prosperidad-social/>

Modelos como los de economía solidaria o cooperativa permiten construir alternativas más equitativas para avanzar en la construcción de una sociedad que no basa exclusivamente su sector productivo en los criterios del mercado, sino que emerjan nuevas formas de producción y consumo, basadas en auto-gestión, la complementariedad y la responsabilidad social.

### **2.3 Reflexiones y propuestas desde las mesas regionales convocadas y promovidas por la Comisión de Conciliación Nacional en todo el país**

Con base en los resultados de las actividades realizadas en las mesas regionales, se encontró que el 86% de los participantes de foros y conversatorios por el Acuerdo Nacional, subrayaron la importancia de fortalecer el Estado Social de Derecho, conforme a los lineamientos de la Constitución Política de 1991, a fin de garantizar el bienestar colectivo, el acceso de la población a una vida digna y sin exclusiones. Así mismo, anotan la responsabilidad del Estado en la adopción de políticas que permitan satisfacer las necesidades básicas, pasando por la generación de empleo, la inclusión social, la salud, la vivienda y la educación. También acentúan la urgencia en la adopción de políticas que permitan el acceso real a los servicios de salud, entendida como un derecho fundamental de la población<sup>24</sup>. La reforma del sector financiero para que verdaderamente se comprometa 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.

Con respecto a este mínimo los participantes por el Acuerdo Nacional plantean:

- Incremento de la inversión social por encima de otras destinaciones en el presupuesto nacional, sin artificios contables que incluyan gastos relacionados con la seguridad u otros aspectos similares. Acceso generalizado a vivienda digna y servicios públicos esenciales a costos accesibles con los ingresos promedio de la población pobre.
- Pacto fiscal y político para el financiamiento integral de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) que promueva la equidad de manera justa y sostenible para la igualdad social, con énfasis claro en el sector rural.

---

<sup>24</sup> Desde que se expidió la Ley 100 de 1993, las tutelas por el derecho a la salud han ocupado un lugar central dentro de los pronunciamientos de la Corte Constitucional y la sentencia T-760 del año 2008, marcó una posición contundente al reafirmar que la salud es un derecho humano fundamental. Esto brinda grandes posibilidades para avanzar en la garantía del acceso a la salud para todos los ciudadanos, pues reafirma que se debe garantizar este derecho y que dependiendo de cada caso concreto la respuesta institucional debe tener en cuenta los criterios de razonabilidad y proporcionalidad (Cinep 2009).

- Políticas efectivas para la redistribución de los bienes y el ingreso.
- Políticas no asistenciales para satisfacer las necesidades básicas conforme a la Constitución de 1991, dado que se trata del ejercicio de garantizar los derechos fundamentales.
- Acceso universal, calidad y oportunidad en el acceso a la prestación de los servicios de salud: reforma Ley 100 de 1993<sup>25</sup>.

### Matriz del Mínimo Equidad en el acceso a los derechos para garantizar una vida digna

| Aspectos resultantes del ejercicio de sistematización en 280 mesas sectoriales   | Metas concertadas por delegados de 17 regiones del país  | Acciones planteadas por delegados de 17 regiones del país   |
|--|--|---|
| <p>Incremento de la inversión social por encima de otras destinaciones en el presupuesto nacional.</p> <p>Pacto fiscal y político para el financiamiento integral de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) que promueva la equidad de manera justa y sostenible para la igualdad social.</p> <p>Políticas efectivas para la redistribución de los bienes y el ingreso.</p> <p>Políticas no asistenciales para satisfacer las necesidades</p> | <p>Realizar propuesta de un pacto fiscal y político para el financiamiento integral de los derechos DESCAs que promueva la equidad de manera justa y sostenible para la igualdad social.</p> <p>Ejecutar Política fiscal de ingresos y gastos que garantice la redistribución del ingreso y la riqueza en Colombia para alcanzar la equidad e igualdad social.</p> | <p>Elaborar la matriz por grupos sociales y derechos que permita identificar déficit en derechos, costos y mecanismos de implementación.</p> <p>Tener en cuenta las obligaciones internacionales de progresividad en la satisfacción de los derechos económicos, sociales, culturales de la población.</p> <p>Espacios participativos para concertar la realización de las metas.</p> <p>Programas formativos par. posicionar los DESCAs.</p> <p>Campañas de sensibilización ciudadana y de generación de opinión en torno a los DESCAs.</p> <p>Fortalecer los programas de formación en derechos humanos a todo nivel.</p> |

<sup>25</sup> La Corte Constitucional ((2008) Sentencia T-760) ordena que la salud tenga cobertura universal y que el servicio sea igual para los Planes Obligatorios de Salud (POS), subsidiado y contributivo. Para esto, el Gobierno deberá hacer una reforma al régimen de salud, pues con el recaudo de dineros de la reforma tributaria no es suficiente, según han explicado algunos economistas.

| Aspectos resultantes del ejercicio de sistematización en 280 mesas sectoriales   | Metas concertadas por delegados de 17 regiones del país  | Acciones planteadas por delegados de 17 regiones del país   |
|--|--|---|
| <p>básicas conforme a la Constitución de 1991, dado que se trata del ejercicio de derechos fundamentales.</p> <p>Acceso universal a salud: reforma Ley 100.</p> <p>Acceso generalizado a vivienda digna y servicios públicos esenciales.</p> | <p>Desarrollar de una política pública que garantice integralmente los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, contemplados en la Constitución de 1991.</p> | <p>Hacer seguimiento y análisis sobre la incorporación de los DESCA en los planes de desarrollo nacional y regional.</p> <p>Formulación de la implementación de Políticas Públicas en materia de servicios públicos como Mínimos exigibles para garantizar una vida digna.</p> <p>Hacer veeduría de los compromisos asumidos por el Estado.</p> <p>Acciones coordinadas con centros de estudio y observatorios sobre DESCA.</p> <p>Formulación de propuestas para el cumplimiento según compromisos nacionales e internacionales.</p> <p>Amplia divulgación y debate sobre este mínimo a nivel nacional y regional.</p> <p>Cooperación internacional para la veeduría y visibilización de la inequidad en Colombia.</p> |

## 2.4 Propuesta de políticas y programas del Acuerdo Nacional en el mínimo de equidad en el acceso a los derechos para garantizar una vida digna

Uno de los principales aspectos para garantizar una verdadera paz y reconciliación nacional se relaciona con el acceso a los derechos para garantizar una vida digna, pero particularmente en un avance efectivo y real hacia la superación de la pobreza y la desigualdad en Colombia, lo que permitirá reducir significativamente en las causas estructurales de la violencia y el conflicto.

El Acuerdo Nacional pone un énfasis y reitera que la superación de la pobreza y la exclusión dependen básicamente del acceso a empleo digno, con el incremento de inversiones públicas y privadas que garanticen condiciones estables de trabajo con calidad y que reduzcan las brechas salariales para la satisfacción de las necesidades básicas.

En este sentido, las estrategia. y los programas que se proponen para avanzar en este mínimo son los siguientes:

### **Estrategia 1:**

Incremento de la Inversión Social por encima de otras destinaciones del Presupuesto Nacional, aplicando estrictamente la prioridad del gasto público social establecido por la Constitución de 1991 (Título XII):

### **Programas:**

- a. Se debe promover el establecimiento de mecanismos o figuras jurídicas que permitan asignar recursos específicos destinados a la creación y alimentación de un Fondo Especial para la Superación de la Pobreza y la Desigualdad con recursos de la Banca Multilateral de Fomento, de las Regalías y con Capital Privado, que financie programas como la Red Juntos y proyectos comunes especiales para la generación de empleo estable y concentre los subsidios para las familias con menores recursos y población de alta vulnerabilidad, que generan un efecto en el ingreso de la población pobre. Los criterios de construcción de este Fondo pueden definirse en cabeza del Departamento para la Prosperidad Social y administrado por la Agencia ANSPE.

El Fondo deberá financiar prioritariamente un programa integral y definido de promoción de empresas y empleo, con metas definidas y mecanismos e incentivos (a empresas y fundaciones) para quienes decidan participar no solo de su elaboración sino de su ejecución.

Con los recursos del Fondo se deberá promover el nivel de organización y cooperación de los empresarios y comerciantes en las áreas rurales de los Municipios y Departamentos, con el fin de movilizarlos hacia el intercambio de información sobre oportunidades de negocios y empleo y aumentar su capacidad de acción y de negociación frente a las empresas Multinacionales y las Grandes Empresas Nacionales y el Gobierno, lo mismo que para adelantar Proyectos estratégicos para el desarrollo de sus negocios, de los Departamentos y Municipios.

- b. Un programa de promoción empresarial, que contemple la modernización, ampliación y diversificación de las actividades productivas regionales municipales y departamentales, con una visión moderna (calidad e innovación) de integración productiva, asociatividad, cooperativismo y economía solidaria (economías de aglomeración).
- c. Para el Gobierno Nacional, debe ser prioritario liderar, la gestión colaborativa de los Gremios, la Sociedad Civil y las multinacionales que operan en

el País, el eslabonamiento de las Industrias y el Comercio con el Programa integral de Promoción de Empresas y Empleo, los proyectos de internacionalización de la economía y los sectores de las economías Regionales.

- d. Un Programa integral de Promoción de Empresas y Empleo que debe identificar, definir y estructurar un conjunto de Proyectos Estratégicos de Desarrollo Departamentales, con especial énfasis en los sectores rurales los cuales permitan alcanzar metas concretas de crecimiento y bienestar social a corto y largo plazo. Este Programa debe garantizar los vínculos directos e indirectos entre los proyectos y las metas, con capacidad de articulación de los distintos factores de necesidades logísticas, externalidades en costos, generación de ingresos, de empleos y encadenamientos intersectoriales. Ello permitiría pasar de las ventajas comparativas estáticas regionales hacia la creación de las ventajas competitivas, mediante el aprovechamiento de la disponibilidad de los cuantiosos y variados recursos naturales.
- e. La superación de la pobreza sólo es posible a través de la gestión colaborativa entre el sector público y el privado, con el fin de que el gasto público genere oportunidades de negocios privados, ingresos y empleos, los cuales reactivados e impulsados generan mayores recursos de inversión y gasto público posterior y por ende bienestar social.
- f. 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.
- g. 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.
- h. 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 2**

Pacto Fiscal y Político para el financiamiento integral de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) que promueva la Equidad de manera justa y sostenible para la igualdad social.

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).

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 de Desarrollo del Milenio.

### **Programas:**

- a. Modificación del sistema tributario basado en impuestos indirectos y cargas fiscales a las rentas de trabajo. 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.
- b. Con base en 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.
- c. 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.
- d. 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.

- e. 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.
- 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, 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.
- 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, no solo en las cabeceras municipales sino el sector rural.
- h. Dentro de la política de vivienda de interés social que desarrolla actualmente el nuevo Ministerio y que propone entregar durante este Gobierno 100 mil viviendas gratis, sería importante consolidar un Sistema de Vivienda Social de Colombia, que organice la sobre todo 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. 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.
- i. 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.

- j. 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.

### **Estrategia 3**

Políticas No Asistenciales para satisfacer las necesidades básicas conforme a la Constitución de 1991, dado que se trata del ejercicio de derechos fundamentales.

Se propone reformular la política social de asistencia a la pobreza y la desigualdad, con el fin de pasar a una estrategia de desarrollo endógeno y sostenible, que está mencionado, pero no suficientemente definido con estrategias y programas concretos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, mediante proyectos productivos y competitivos, así como la garantía de trabajo digno y estable, especialmente en las regiones con mayor población vulnerable y en pobreza.

#### **Líneas de acción:**

- a. Revisar el programa de la RED JUNTOS y Familias en Acción, con el propósito de cambiar la orientación de la política con un carácter eminentemente asistencial a uno de reducción estructural de la pobreza y la desigualdad. De ninguna manera, significa que el Estado abandone las políticas y programas asistenciales, pero sí que dé un giro en la asignación de recursos para otros programas de generación de fuentes de empleo con mayor impacto en la transformación social. El Departamento de la Prosperidad Social y la Agencia ANSPE han avanzado en este sentido, pero todavía prevalece la cultura asistencial del programa familias en acción y se requiere una mayor articulación con otras entidades del Estado y con amplios sectores de la sociedad.
- b. 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.

#### **Estrategia 4.**

Garantizar que la prestación de los Servicios de Salud en toda la red hospitalaria del país y sin distinciones 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.

#### **Líneas de acción:**

- a. 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.
- b. 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.
- c. Se promoverá en el Congreso de la República la adopción de una legislación severa en materia de desviación o malversación de los recursos de la salud, endureciendo las penas para quienes aprovechan la ausencia de controles y abusan del sistema, con el interés de un enriquecimiento ilícito personal.

#### **2.5 Recomendaciones para la incidencia**

La Comisión de Conciliación Nacional podrá ofrecer su participación en términos de veeduría en 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).

También puede 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.

La Comisión de Conciliación Nacional, considera de la mayor importancia, que el Gobierno implemente un Programa a nivel nacional de formación, capacitación y acompañamiento integral a las comunidades con miras a la incidencia de las comunidades 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.

Igualmente se propone, implementar un proyecto de documentación la 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.

Existen 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. Sin embargo, a pesar de las diferencias existentes entre el gobierno y algunos sectores de la sociedad civil, en el tema de la reducción de la pobreza y la inequidad 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 que-hacer 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 la importancia de 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.

También se considera de la mayor importancia 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.

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.

## 2.6 Bibliografía

- ANGULO, R.C., Díaz, Y. & Pardo, R.** (2011). "Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010", Archivos de Economía 009228, Departamento Nacional de Planeación.
- BERRY Albert**, "Focalización y Subsidios: Por la Demanda o por la Oferta?" en La Política Social desde la Constitución de 1991 ¿Una Década Perdida? CID Universidad Nacional de Colombia. (2004)
- BONILLA, L.** (2008). "Diferencias regionales en la distribución del ingreso en Colombia," Documentos de trabajo sobre Economía Regional (108), Banco de la República.
- CÁRDENAS Juan Camilo \*, Hugo Ñopot, Jorge Luis Castañeda.** "Equidad en la Diferencia: Políticas para la Movilidad Social de Grupos de Identidad. Misión de Movilidad Social y Equidad". Series CEDE UNIANDES (2012).
- Corte Constitucional** (2008): Sentencia T-760.
- DARWIN Cortés\*\* y Juan F. Vargas** (2012) Inequidad Regional en Colombia\* Serie CEDE UNIANDES
- DEFENSORIA DEL PUEBLO** "La Tutela y el Derecho a la Salud 2011"- Programa de Salud, Agosto de 2012.
- DNP** (2010) "Texto Aprobado y Leyes del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, "PROSPERIDAD PARA TODOS".
- DNP** (2012) Pobreza y desigualdad del ingreso: Análisis de los resultados recientes: 2010-2011. <http://www.dnp.gov.co>.
- DNP** "MISION PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD (MERDP)" Documentos Varios. (2004)
- DNP:** BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010–2014, "PROSPERIDAD PARA TODOS". Departamento Nacional de Planeación. (2010)
- DNP** (2012) "Avances y retos de la Política Social en Colombia" Subdirección Territorial de Inversión Pública y Dirección de Desarrollo Social.
- DNP** (2012) CONPES SOCIAL No. 51.
- FERREIRA Francisco H.G. † y Marcela Meléndez** (2012) Desigualdad de Resultados y Oportunidades en Colombia: 1997-2010\*. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2010) Series CEDE UNIANDES
- GÁFARO, Margarita, Ana María Ibáñez David Zarruk** (2012) Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra. Serie CEDE UNIANDES.
- PASTORAL SOCIAL REGIONAL SURORIENTE COLOMBIANO, MEMORIAS II CONGRESO TIERRA Y TERRITORIO** (2012): "Una mirada desde la Iglesia del Surorienté".

**MESEP** (2010) Ley 100 de 1993.

**NUPIA, O.** (2011). "Anti-Poverty Programs and Presidential Election Outcomes: Familias en Acción in Colombia", Documento CEDE 2011-14.

**LASSO, J.** (2008). Impacto de los cambios de precios relativos en pobreza y desigualdad en Colombia: 1998-2007. Ensayos sobre Política Económica, BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.

**Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo** (2010).

**PNUD** "Informe de Desarrollo Mundial". (2010)

**PNUD** "Informe sobre desarrollo humano 2011, Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos." Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011) (Alianza Antioquia por la Equidad).

**PNUD.** (2011). Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia rural razones para la esperanza. Bogotá.

[http://www.eltiempo.com/colombia/politica/colombia-entre-los-seis-paises-con-mayor-desigualdad-en-el-mundo\\_7821308-1](http://www.eltiempo.com/colombia/politica/colombia-entre-los-seis-paises-con-mayor-desigualdad-en-el-mundo_7821308-1)

[http://www.eltiempo.com/vidadehoy/salud/cobertura-en-salud-ha-aumentado-en-colombia-pero-calidad-ha-disminuido-revela-informe\\_4619183-1](http://www.eltiempo.com/vidadehoy/salud/cobertura-en-salud-ha-aumentado-en-colombia-pero-calidad-ha-disminuido-revela-informe_4619183-1)

**Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo**, (2010). [http://www.justiciaporcolombia.org/sites/justiciaporcolombia.org/files/u2/Informe\\_Alterno\\_PCD-HDD.pdf](http://www.justiciaporcolombia.org/sites/justiciaporcolombia.org/files/u2/Informe_Alterno_PCD-HDD.pdf)

**REYES, A.** (2009). Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia. Bogotá: Editorial Norma.

**RODRÍGUEZ, L., & Katsushi, I.** (2011). Food Price surges and poverty in urban Colombia: new evidence from household survey data: Research Institute for Economics and Business Administration, Kobe University, Japón.

**RODRIG, Dani.** "Development strategies for the next century". Harvard University Press. (2000)

**SEN. Amartya.** "Desarrollo y Libertad" Editorial Planeta S.A. (2000)

**VÉLEZ, C.E., J.P. Azevedo and C. Posso** (2010). DNP, BANCO MUNDIAL, BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA "Oportunidades para los niños colombianos: Cuánto avanzamos en esta década."

**ZAPATA, J. G., & Arismendy, C.** (2003). Ordenamiento territorial y Reforma Agraria en Colombia: Un nuevo enfoque para un viejo problema. Fedesarrollo.

"World Development Indicators", World Bank. (2012)

"World Development Indicators", World Bank. (2010)

[www.caritassuroriente.org](http://www.caritassuroriente.org)

[www.pastoralsocialregional@caritassuroriente.org](mailto:www.pastoralsocialregional@caritassuroriente.org)



### **3. | Mínimo sobre la reforma agraria amplia e integral:**

**Un acuerdo sobre la tierra y el territorio para alcanzar la paz en el campo**

#### **3.1 Contexto internacional y nacional de la política agraria**

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 necesario en la lucha por la tierra. Sin embargo, los argumentos acerca del por qué la reforma agraria es necesaria y el cómo debe realizarse ha variado a lo largo del tiempo.

En Colombia, el nuevo Gobierno (2010–2014) que devolvió su papel a varios escenarios de construcción de democracia desde la deliberación y la participación ha permitido que resurjan espacios como la negociación de la paz con la insurgencia guerrillera, la cual ha tenido su correlato en diferentes regiones de lo territorial y al nivel nacional, debatiendo los problemas que allí se negocian, a la vez que ha generado procesos de readecuación de la política pública en todos los sectores, además de la protesta social<sup>26</sup> para reivindicar

---

<sup>26</sup> En el año 2013 se han realizado diversos paros agrarios con incidencia nacional, que han llevado a la constitución de mesas de negociación de pliegos generales, así como mesas de trabajo con diferentes sectores de la producción rural. Incluso generó el cambio de ministros y el redimensionamiento de normas que le den más protagonismo a los niveles territoriales intermedios para que la respuesta estatal se adecúe mejor a las necesidades

intereses y necesidades no contempladas en los procesos de negociación con gremios e instituciones representativas de determinados sectores de la economía en lo rural.

Este dinamismo en la protesta social y en los reclamos de los gremios de una política agraria que se adecúe a las necesidades de los diferentes tipos de productores en contextos de globalización, de internacionalización de las economías, de activación de los tratados de libre comercio, es una evidencia de los efectos que estas medidas están teniendo en la economía familiar y empresarial local y en la vida cotidiana del campesino y el empresario rural.

Aunque la agenda pública retoma centralmente el tema de la tierra, la adjudicación de baldíos<sup>27</sup> contemplando incluso las zonas de reserva campesina y de desarrollo empresarial, la actualización del catastro y el avance frente a los rezagos históricos de la titulación de tierras, la noción de reforma agraria viene contemplando que al lado de la tierra, la política debe atender problemáticas como la soberanía, independencia y seguridad alimentaria, la adecuación de tierras, el acceso a recursos financieros, apoyos en la regulación de precios y adaptación a los procesos de comercialización, desarrollo de infraestructura vial y tecnológica asociada a los procesos productivos, el fortalecimiento de la asesoría técnica y la transferencia de tecnología, así como el desarrollo de investigación que permita la innovación necesaria para ser competitivos frente a los mercados manteniendo criterios de equidad social y sostenibilidad ambiental.

Es claro entonces, que reforma agraria 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 lo que tiene que ver con este factor, pero debe atender no sólo los fenómenos relacionados con la vida económica, sino también aquellos que hacen parte de la vida política, cultural y social de las comunidades.

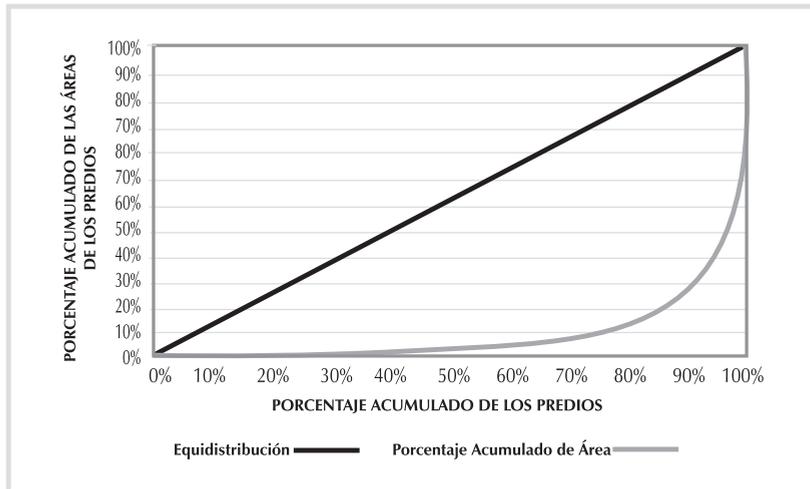
Como lo muestra el gráfico siguiente que representa la concentración de la propiedad rural en Colombia en el año 2012, el problema no se ha modificado en los últimos 50 años, desde que se comenzaron a hacer los censos nacionales agropecuarios. Vemos cómo el 20% de los predios concentran el 90% de la tierra, frente al 27% de los predios concentraban el 90% de la tierra incorporada a la frontera agrícola del país en el 2004. Sabemos que

---

regionales de la dinámica agropecuaria. El contexto ha derivado a una nueva problemática que es la de gobernar en medio de paros y atendiendo a la coyuntura, que puede tener efectos negativos en el mediano y largo plazo, al no atender los problemas estructurales.

<sup>27</sup> Existen dudas de procesos de adjudicación en personas naturales y jurídicas que podrían al contrario fomentar la concentración de la propiedad y que deben ser aclarados para garantizar transparencia.

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).



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

Sin embargo, aunque el fenómeno general se mantiene, los pequeños avances que se hicieron en reducción de la concentración de la tierra entre los años 60 y 84, han retrocedido en el período que sigue de 1984 a la actualidad. Según los análisis de CEGA, Machado y Rincón, los índices de concentración de la propiedad basados en la curva de Lorenz pasaron de 85,19 en 1960 a 83,93 en 1984, para nuevamente aumentar dicha concentración a 1996 con un índice de 88,00 (Machado, 2004:7).

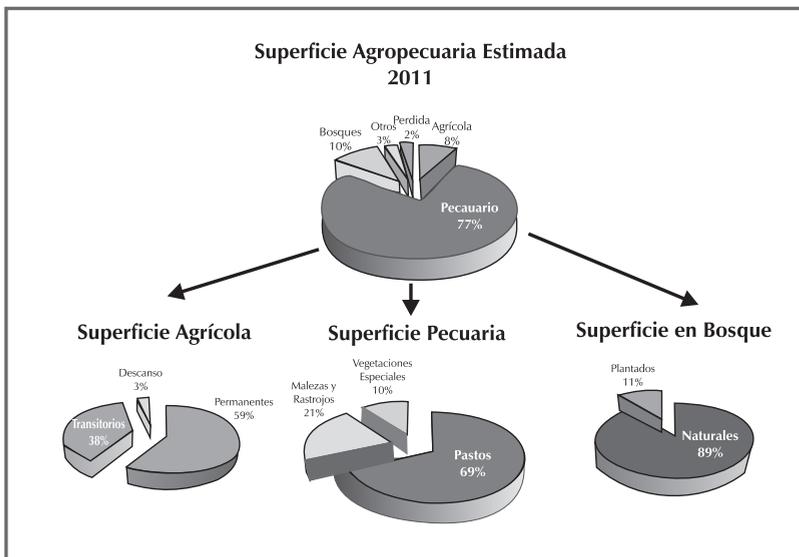
El *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia* (2012) nos reporta un coeficiente de Gini de 0,86 en 2009, que en el contexto suramericano lo pone en el tercer lugar, con Perú, de los países con mayor concentración de la tierra, luego de Paraguay (0,93/1991) y Brasil (0,87/2007), según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

Aunque no sirve de consuelo, Uruguay que es el país con menor concentración de la propiedad en Suramérica, tiene un coeficiente de Gini de 0,79, (IGAC, 2012) muestra lo crítico del problema en la región y el carácter estructural del problema. Según la FAO el promedio del Gini en América del Sur es el más alto del mundo (0,85), seguido de América del Norte y Central con

un promedio en los índices de Gini de 0,75. Así las cosas, se requiere que este tema tenga estrategias de fondo, que no se resolverán con políticas de titulación de tierra en baldíos nacionales.

Desde otra mirada, según los análisis de Machado (2004), en el período 1984–1996, la pequeña propiedad pasó del 89,92% al 91,11% de los predios, al tiempo que disminuyó el área del 23,15% al 21,40%. Por el contrario, en el mismo período la gran propiedad pasó del 1,4% al 1,08% y el área aumentó del 46,35% al 53,80%, esto incluyendo los resguardos. Ambas miradas dan cuenta de los procesos de reconcentración de la propiedad, dirigida principalmente hacia la gran propiedad. Es claro, que una política pública clara 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 garantizan los derechos, entre ellos la falta de presencia efectiva del sector justicia.

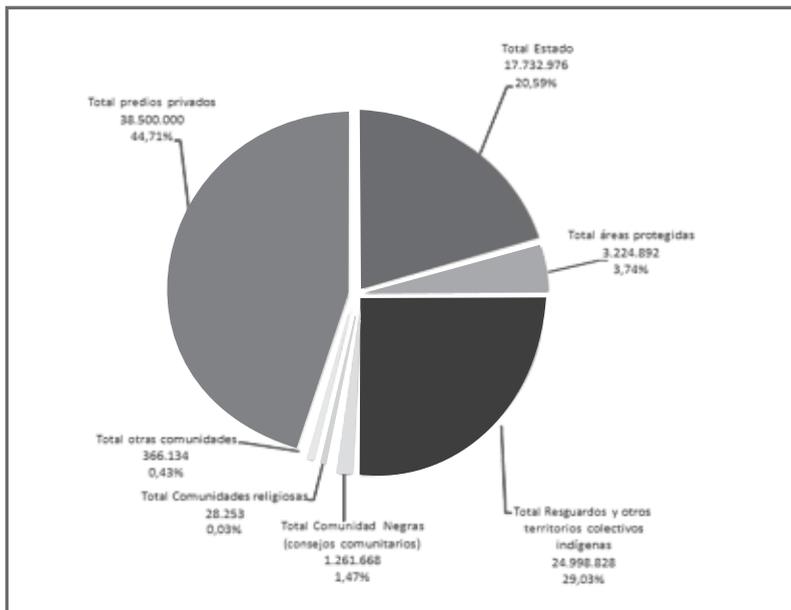


**Fuente:** DANE. Encuesta Nacional Agropecuaria 2011. (Graficación propia).

Además es claro el diagnóstico si tenemos en cuenta el gráfico anterior con base en la información de la Encuesta Nacional Agropecuaria (2011), donde se muestra cómo la superficie dedicada a la producción pecuaria está en el 77,5% aumentando del 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.

Es importante en la discusión actual sobre Colombia la problemática de los grupos poblacionales y cómo acceden a la tierra, que la ven más que como un insumo para la producción, como un elemento de su desarrollo social y cultural, donde concepción de territorio es central.

El gráfico siguiente nos muestra el avance en algunos temas como el de la población afrodescendiente, toda vez que a partir del año 2000 se comienza la titulación de territorios colectivos.



**Fuente:** IGAC (2012). Consolidado Nacional por tipos de propiedad (has. y %) 2009, exceptuando catastros Antioquia, Bogotá, Cali y Medellín. Pág. 114.

Sin embargo en el período 2000–2009 que retoma el IGAC, también se ha visto un aumento de la propiedad privada de 34.700.000 has. a 38.500.000 has. que

unido al ya mencionado aumento de la gran propiedad nos llama la atención sobre un punto que en torno a la problemática de una reforma agraria amplia e integral en el marco de un proceso de paz provoca bastantes preguntas sobre los problemas de tenencia y uso de la propiedad que hoy adquiere dimensiones internacionales con la entrada de grandes capitales extranjeros a la compra de tierras.

Aunque el Ministerio de Agricultura (2010) presenta que la tasa de desempleo rural ha disminuido del 10,8% al 7,9% en el período 2002-2009, también muestra como la tasa de ocupación bajó del 53% al 51,6% (aunque en el 2007 había llegado al 47,7%). Esto, como vemos se corresponde con el fenómeno descrito, y lo hace aun más interesante a la hora de pensar la necesidad de plantear salidas estructurales al conflicto colombiano si se aborda con la perspectiva del impacto que tienen en estas estadísticas el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia.

Arriesgando las primeras hipótesis, se puede pensar que la reducción en la tasa del desempleo corresponda con la reducción en la demanda que produce dicho desplazamiento hacia las ciudades y no hacia otras regiones hacia el mismo sector. De la misma forma, el cambio que produce la violencia en el uso de la tierra hacia actividades productivas de menor uso de fuerza de trabajo, determina la reducción de la ocupación de dicha mano de obra disponible. Incluso en los varios foros de tierras que se han hecho posteriores a la promulgación de la ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011), se muestra cómo en 2010 “un total de 280.000 personas fueron desplazadas, de las cuales el 32,7% provenían de las llamadas zonas de consolidación” (CODHES). Este se constituye en un indicador sobre el tipo de acciones promover en la política pública para responder a los individuos concretos que padecen el flagelo del conflicto.

Para nadie es desconocido que el café sigue siendo el cultivo que ocupa la mayor superficie de las áreas agrícolas del país (732.656 has. en 2008 según DNP), siguiéndole el maíz y luego el arroz, tendencia que se mantiene en los últimos diez años. Sin embargo, las políticas públicas para proteger y fomentar criterios de sostenibilidad ambiental y social en estos sectores han sido contradictorias.

Solo para poner un ejemplo de lo sucedido en 2010, no se entiende que ante la crisis en la economía del arroz por cuestiones de la variabilidad climática (fenómeno del niño y la niña), la medida que se toma es abrir la importación del arroz, que tiene entre otras como antecedentes los sucesos alrededor del algodón y otros productos que afectaron no sólo este sector sino todos los relacionados con sus cadenas productivas, afectando el ingreso a nivel de toda

la sociedad. Con la entrada en vigencia del TLC, en 2012 se viene discutiendo sobre la necesidad de regular los contingentes acordados en fechas diferentes a cuando sale la producción nacional, cuestión que no resuelve el problema de fondo. En 2011, la producción de arroz en Colombia cayó a 2 millones de toneladas, un 9,9 menos que en 2010 (El Espectador, 3 de Nov. de 2012).

En el caso del café, si bien se creó la Federación de Cafeteros con el fin de proteger el sector frente a los cambios del precio a nivel internacional, además de fomentar el desarrollo de la infraestructura y los servicios sociales para la población de las regiones productoras, en 2013, la crisis llegó hasta el punto de que el gobierno tuvo que recurrir al pago de subsidios al productor para resolver el impacto de la baja de precios internacionales del café, generando mayor dependencia del recurso público, evidenciando que no se dieron respuestas estructurales a una crisis de más de veinte años en el sector.

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.

Ya en el 2005 el Banco Mundial le presentaba al gobierno colombiano un estudio donde una de sus conclusiones más relevantes era que “nuestras estimaciones sugieren que la expansión de las actividades agrícolas de América Latina y el Caribe tiene un fuerte impacto positivo en el crecimiento del ingreso del sector no-agrícola. En efecto, su impacto en el crecimiento y el bienestar nacional en promedio es dos veces mayor que la proporción de la agricultura en el PIB nacional, aunque, nuevamente, existen importantes variaciones de un país a otro”. (Banco Mundial, 2005: 3).

Como se presentó anteriormente, el que la historia del conflicto social y armado colombiano haya estado signado por su correlato de las luchas por la tierra y que hoy siga siendo significativo en la dinámica relacional de los diferentes sectores de la sociedad, hace ineludible pensar que una salida concertada del conflicto pase por analizar las reformas estructurales que se deben realizar en el marco de la tenencia y uso de la tierra así como de las políticas micro y macroeconómicas que buscan el desarrollo social de nuestra sociedad.

En el presente documento se hace un análisis somero de las relaciones que tiene este tema con toda la estructura de la organización social y política, al tiempo que se muestra que otros estudios han profundizado en el impacto económico que tiene la inversión en el agro colombiano que se refleja en crecimiento del ingreso general, aumento del PIB y del bienestar general.

Sin embargo, es claro que esta es una problemática que no se va a solucionar con políticas homogéneas o centralistas. Tanto la problemática agraria como el conflicto que de ella se deriva, requiere soluciones integrales que pasan por reconocer la legitimidad tanto de las reivindicaciones locales como de las iniciativas regionales para abordar el problema. Si bien se requiere el enfoque territorial, sobre el cual se avanza en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, también se hace necesario un compromiso nacional dado que el nivel de centralidad de la política pública actual, hace que iniciativas locales se diluyan o sean subsumidas por el impacto de la acción del gobierno central en temas y regiones. La democracia participativa y el estado social de derecho requieren profundizarse para producir cambios sostenidos que hagan en el futuro que el conflicto armado no sea una vía ni necesaria ni pertinente para dar solución a los conflictos sociales. Sólo con este salto hacia la concertación como medio de resolución de conflictos, podrá tenerse claro que el conflicto social es a la larga constructor de sociedad, y por lo tanto ignorarlo o criminalizar la protesta, se convierte en una miopía que desconoce toda la historia del desarrollo social de la humanidad.

### **3.2 Evaluación de la política agraria en el Plan Nacional de Desarrollo**

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 el Gobierno asumió darle una gran importancia al tema agropecuario al punto de constituirlo en una de las locomotoras que consolidarán el desarrollo del país. Recogió en su filosofía general dos principios que se formulaban desde el Acuerdo Nacional para la Paz y la Reconciliación en Colombia en 2010, a saber: introducir un enfoque territorial y generar encadenamientos económicos y sociales (PND 2010–2014: 185). Sin embargo, como en las otras locomotoras, se plantea que el factor determinante del desarrollo agropecuario será la competitividad, que ya se ha mencionado promueve más políticas que impactan negativamente en el sistema agrario y en las condiciones de vida de la mayoría de población que vive en relación con el sector.

En ese sentido, el nuevo plan de desarrollo viene promoviendo siete lineamientos estratégicos para el sector:

- a. Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria.
- b. Promover los encadenamientos y la agregación de valor en la producción agropecuaria, forestal y pesquera.
- c. Ampliar y diversificar el mercado interno y externo con productos de calidad.
- d. Promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo.

- e. Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural.
- f. Promover la equidad en el desarrollo regional rural.
- g. Adecuación de la institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad.

Los primeros cuatro se mueven en el marco de la tensión conceptual entre convergencia y desarrollo endógeno, que a primera vista parecen convenientes en una política de desarrollo integral. Plantea que si el país quiere ser competitivo, la organización de la producción debe hacerse en torno a áreas estratégicas que nos permitan ser competitivos en los mercados, donde las cadenas productivas tienen sentido. De otra parte, se busca reducir las diferencias regionales a partir de promover con estas políticas el desarrollo endógeno de municipios y regiones, en especial aquellas que deben su marginalidad a los bajos niveles de desarrollo. Incluso, en los análisis no lo reduce a factores económicos.

Sin embargo, su implementación ha demostrado las falacias que se esconden en la formulación. La convergencia lleva a que sea el mercado el que termine definiendo los sectores competitivos en detrimento incluso de productos y proyectos productivos regionales vitales para el sostenimiento de la población y del medio ambiente. Sin ir más allá, expresiones de esta problemática se expresan en la preocupación de los movimientos sociales y organismos internacionales sobre los efectos visibles en términos de soberanía y seguridad alimentaria, sobre los impactos del sector minero-energético frente a la producción en el campo y las problemáticas del riesgo climático que son cada vez más críticos en el debate de la política pública respecto del sector (Rondón, en Barberena y otros, 2012).

Si bien entre los planteamientos del PDN 2010–2014 se propone que se va a promover la consistencia entre uso y vocación del suelo, como se planteó respectivamente en el marco de la agenda del Acuerdo Nacional, lo cierto es que las evidencias han sido contrarias. Se viene trabajando, por ejemplo, un proyecto de 1.300.000 has. en Palma que no se corresponden con la vocación del uso del suelo, que además conlleva varios problemas con tenencia, impacto ambiental, desplazamiento forzado y otros.

En el punto 4 de la política del Plan, se plantea que “se desarrollarán mecanismos que faciliten la inversión privada en proyectos agroindustriales (Zonas de Desarrollo Agroempresarial), complementados con esquemas de negocios inclusivos que incorporen las tierras y mano de obra de los pequeños productores a proyectos sostenibles sin que esto implique necesariamente la transferencia de la propiedad. Para esto se deben revisar las restricciones asociadas con la Unidad Agrícola Familiar (UAF), buscando un balance entre la corrección de la

concentración de la propiedad rural y la incorporación de tierras y pequeños propietarios al desarrollo de proyectos agroindustriales liderados por inversión privada” (DNP, 2010:190).

Este punto se ha venido incluyendo en los proyectos de ley de tierras y desarrollo agrario, con la denuncia de fondo en términos del efecto negativo sobre la problemática de tierras y las condiciones de vida del campesino. El retirar las restricciones en materia de la UAF está dirigido a poder titular baldíos nacionales o promover su explotación a grandes propietarios, cuando la destinación de los mismos ha venido siendo para el pequeño campesino sin tierra. La segunda parte de la formulación sobre el asocio del pequeño con el gran propietario, que se conoce como derecho de superficie, vislumbra un problema adicional que ha sido referido por Luis Jorge Garay como el rentismo paupérrimo. Es decir, que se constituye en otra forma de despojo de la tierra al campesino a favor de megaproyectos y grandes inversiones de capital.

Los otros tres puntos del Plan enunciados tienen una idea más social del problema y recogieron varias de las propuestas del Acuerdo Nacional. Sin embargo vale la pena revisar sus resultados.

El quinto que trata del mejoramiento de la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural trae como propuesta la adjudicación de baldíos y el fortalecimiento de las zonas de reserva campesina.

Ya se explicaba cómo la adjudicación de baldíos no transforma la frontera agrícola, lo cual implica que el efecto sobre el ingreso campesino es negativo al mantenerlo por fuera de mercados que le sean rentables e incluso sostenibles para el desarrollo productivo.

De otra parte, los movimientos sociales frente a la consolidación de Zonas de Reserva Campesina se convierten en una de las banderas más fuertes de los movimientos sociales agrarios como mecanismo de protección frente al deterioro de la sostenibilidad ambiental y social que se viene provocando en medio de las políticas neoliberales y de globalización. Sin embargo, esta debe ser una apuesta integral del Estado, para lo cual requiere fortalecer más los mecanismos y capacidad de control sobre los territorios, donde las herramientas de ordenamiento territorial vienen siendo insuficientes y débiles frente a los grandes capitales y las políticas de carácter nacional que contradicen la mirada regional y local frente a los usos adecuados del territorio.

En el sexto se plantea que “con el fin de contribuir a reducir los desequilibrios regionales y aprovechar el potencial productivo de las de las zonas homogéneas, se promoverá: (1) el desarrollo de conglomerados a partir del potencial productivo identificado por las regiones (vocación del suelo, disponibilidad

de infraestructura y mercados objetivo); (2) la planificación de las necesidades de adecuación de tierras a nivel regional; (3) la articulación de la oferta de infraestructura regional para la logística y comercialización de productos; y (4) el mejoramiento de la capacidad de los entes territoriales para acceder a la oferta institucional del Gobierno central” (DNP 2010: 192).

Lamentablemente se viene reproduciendo el enfoque que llevó al fracaso del Programa de Agro Ingreso Seguro en el Gobierno pasado de pensar en un liderazgo de grandes productores, de adecuar la tierra de las zonas consideradas para el ejercicio competitivo de la actividad económica agropecuaria, etc. Es decir, promueve actividades económicas para mediana y gran empresa reduciendo desequilibrios en algunas pocas regiones, lo cual no se traduce en desarrollo endógeno en la medida que mantiene la concentración de la riqueza al interior de las regiones focalizadas. Claramente se requiere revisar este punto para que no se siga constituyendo en factor de conflicto.

En el último punto se plantea la formulación un proyecto de ley con los lineamientos de la política integral de tierras y desarrollo rural, que incluye la creación del Consejo Nacional de Tierras como mecanismo intersectorial decisorio para formular y aprobar la política, y de la Unidad Nacional de Tierras y Adecuación. Este proyecto no ha podido ser aprobado por las inconsistencias internas y aunque se plantea una integración de medidas para fortalecer la acción frente a los pequeños campesinos, el énfasis en temas como la UAF, la asociatividad, la titulación de baldíos, que son de carácter regresivo, hacen inviable este tipo de reformas a la ley.

También se planteaba en lo referente a la restitución de tierras, que se crearía una Unidad Administrativa que integre, coordine y gestione a nivel nacional y territorial todas las reclamaciones de manera centralizada, orientada y gratuita. Ya fue aprobada en 2011 la Ley 1448, denominada de Víctimas y Restitución de tierras, que cumple esta meta. Fue una ley aprobada con mucha dificultad, en especial por la definición de víctima y el rango de tiempo y contexto en que es efectiva. Se crea la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UNARIV, en la que se unifica el registro único a las víctimas, para poder dar respuestas integrales. Se crea el Índice de Riesgo de Victimización con el fin de ir más allá de la atención y trabajar en prevención. Sin embargo, aun los resultados son incipientes y no logra cumplir a cabalidad con su propósito.

Si bien podemos ver una batería de medidas para atender el sector agropecuario, cabe la pregunta de por qué es necesario insistir en la necesidad de una *Reforma Agraria Amplia e Integral*, desde la cual se pueda dar salida al nudo gordiano de la problemática agraria colombiana. Además se debe tener

cuidado en relacionar el mínimo de paz, con la política pública en restitución de tierras y territorios del gobierno Uribe y actual, toda vez que aunque el carácter crítico de la población desplazada reciente exige una discriminación positiva, la problemática de la población rural, incluidos indígenas, negritudes y raizales, en general se ha visto agudizada en los últimos tiempos por causa del conflicto.

En cuanto a lo que viene sucediendo con la política del Gobierno Santos en el marco del conflicto armado y en relación con la restitución de tierras que mencionábamos, aunque presenta avances frente al Gobierno anterior al plantearse la necesidad de frenar el proceso de reconcentración de la propiedad propiciada por la acción de los grupos armados al margen de la ley, el desarrollo efectivo ha señalado nuevas problemáticas que son de continua referencia en los foros sobre el tema y en el marco del Acuerdo Nacional para la Reconciliación y la Paz en Colombia.

- La restitución se enfoca a predios diferentes a los que hicieron parte del despojo a los campesinos y muchas veces por fuera de la frontera agraria.
- Las condiciones del retorno no son las óptimas y promueven la revictimización de los campesinos.
- Se vienen desarrollando nuevas formas de violencia en torno al proceso de restitución, entre ellas la amenaza y asesinato de los líderes sociales que están al frente del proceso.
- La restitución se viene haciendo asociada al fomento de cultivos específicos como la palma, que no responden a principios adecuados de ordenamiento territorial y planificación del uso de la tierra y la producción.
- La asociación de grandes zonas de restitución a un solo cultivo, vienen haciendo vulnerables a los campesinos frente al control monopsónico de la producción.

Otro punto central en la política agraria del actual Plan Nacional de Desarrollo está relacionado con la articulación de la locomotora agropecuaria a los mercados internacionales vía el establecimiento de condiciones de competitividad del campo colombiano. Se han señalado varios efectos negativos sobre los que no se viene reaccionando claramente en el desarrollo de la política pública.

- Descuido de las condiciones de sostenibilidad económica para la pequeña y mediana producción.
- Falta de una legislación fuerte que permita el control sobre los impactos ambientales negativos de la gran producción.

- Falta de políticas claras sobre la inversión extranjera en materia de acceso a la tierra, tipos de uso de la tierra e impactos sociales y ambientales de los proyectos.
- Falta de medidas proteccionistas para el pequeño y mediano campesino, así como para las comunidades étnicas, en el marco de los tratados de libre comercio.

### **3.3 Reflexiones y propuestas desde las mesas regionales convocadas y promovidas por la Comisión de Conciliación Nacional en todo el país en relación con la política agraria y el uso del suelo y territorio**

En especial, las mesas de concertación ciudadana 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, con todas las implicaciones que ello trae.

El modelo de desarrollo rural que propone el nuevo Gobierno se funda en que una de sus locomotoras, la del sector agropecuario, debe generar productividad y competitividad, fortalecer la infraestructura y logística para los mercados agropecuarios, ampliar los mercados, generar condiciones de inversión para mejorar y dar estabilidad a los ingresos y, finalmente, lograr la reducción de la pobreza. Como se puede ver, la locomotora enfatiza la estrategia en el crecimiento, lo cual históricamente se sabe no redundaría necesariamente en el desarrollo.

En ese sentido, los participantes de las diferentes mesas de conciliación nacional enfatizaron en la necesidad de facilitar el acceso a la tierra de todos los miembros de las familias campesinas enfatizando en dos puntos nodales: que la tierra sea productiva y que los proyectos productivos puedan articularse a nivel local y regional. Esto a todas cuentas focaliza la crítica a los resultados sectoriales anteriores que muestran un incremento en la titulación de tierras basados en baldíos nacionales de un poco más de dos millones de hectáreas a colonos y comunidades negras entre el 2003 y octubre de 2009, y la ampliación de resguardos en un poco más de un millón trescientas mil hectáreas entre el 2002 y el 2007. Pero no se nota una reestructuración de la tenencia de la tierra en las regiones en que esta está articulada a los mercados.

Es de notar que en la política de restitución de tierras para el cuatrienio anterior era de 250.000 has. En el del Gobierno Santos (2010–2014), en el que se tiene en cuenta la propuesta formulada en los mínimos de paz para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo de promover el acceso de toda la

familia campesina a la tierra productiva, se busca restituir a 160.000 familias su tierra. Hasta el momento el proceso ha presentado varias dificultades. Sin embargo, en las metas del Plan se habla de facilitar el acceso a 76.800 has. de tierra mediante el subsidio integral de tierra (zonas productivas) frente a 1.500.000 has. en baldíos nacionales. Se puede ver, entonces, la dificultad de transformar la frontera agrícola, y por lo tanto, las bases del conflicto social y armado en Colombia.

Siendo conscientes de que el problema de la pobreza en el campo no se resolverá rápidamente, la prioridad en los programas de seguridad alimentaria y nutricional se constituyen en una base fundamental de la sobrevivencia, y ante las evidencias de mayor concentración de la riqueza en el sector agropecuario, se debe tener una política pública que amplíe fuertemente la protección al pequeño campesino, con tierra y sin tierra, que presenta dicha vulnerabilidad.

Pero un verdadero cambio en la tenencia de la tierra tiene que venir acompañado de la respectiva provisión de semillas, riego, acopio, canales de comercialización, capacitación, subsidios, entre los identificados por las comunidades, pero muchos más elementos que aseguren la articulación competitiva al mercado deben ser previstos.

En el marco del conflicto armado se visualiza la necesidad de una política pública y participativa para la sustitución de cultivos de uso ilícito, la cual se propone en este sentido por su carácter desactivador de los conflictos. Es claro para las comunidades campesinas que la sustitución va aneja a políticas integrales de desarrollo del campo con miras a evitar que la presión de la rentabilidad de los productos ilícitos haga retornar al campesino a los mismos.

La lógica de la reforma agraria no puede seguir basándose en el principio de incorporación de nuevas tierras a la frontera agrícola, sino que requiere intervenir las que actualmente están adecuadas, cerca de los mercados, con la infraestructura vial y de servicios necesaria, y, en fin, que le permita a los campesinos (y cada vez más campesinos) realmente obtener un ingreso que asegure la vida digna de la familia.

De lo anteriormente expresado se deriva que la reforma agraria no se resuelve en repartición de tierras o el simple acceso a las mismas. La estructura agraria va más allá de los procesos económicos e involucra centralmente los procesos políticos, culturales y sociales, razón que explica el por qué la reforma agraria es una estrategia fundamental para actuar sobre los conflictos locales, regionales y finalmente nacionales.

Sólo para ilustrar algunos de los aspectos indicados, podemos mencionar ciertos procesos que evidencian dichas relaciones. En términos de lo sociopolítico,

históricamente la tenencia y concentración de la tierra ha estado asociada a las prácticas gamonalísticas en los municipios, que tienen por consecuencia más evidente, el control por parte de unas cuantas familias de las instituciones, de la administración de justicia, del sector financiero, del poder político y por esta vía de las decisiones sobre lo público y lo colectivo, con su reflejo en la asignación de los presupuestos a intereses de beneficio particular por encima del general. Este fenómeno no ha cesado, y más bien se ha complejizado al tener hoy a los actores armados organizados como parte de dicho control sociopolítico.

Un segundo hecho social observable es el que se da en torno a la educación. En los procesos de globalización actuales, la necesidad no sólo de ampliar el mercado, sino de fortalecer estilos de vida que fomenten el consumo, hace que se desconozcan procesos locales de muy diversa índole. Algunos de ellos se evidencian en torno a la idea y al concepto de identidad, y en este caso, identidad campesina. Las estrategias de escuela nueva, de escuela rural y otras estrategias que buscaban adecuar la enseñanza a las necesidades del campo colombiano han venido siendo puestas en crisis desde políticas de carácter general, que con la idea de optimizar los procesos educativos, no tienen miradas complejas sobre los requerimientos locales y regionales. Los criterios de eficiencia y masividad, siguen siendo los determinantes a la hora de pensar los desarrollos culturales que pasan por el sector educativo en todos sus niveles. En este sentido, es importante entrar a reflexionar desde perspectivas glociales, (pensar territorialmente desde lo global) donde los criterios económicos no sean los determinantes sobre la priorización de los procesos sociales que inciden en la educación, la cultura y las relaciones sociales en general. Por esta vía podríamos hablar del derecho al reconocimiento de la identidad cultural y a la autonomía de los pueblos, base fundamental de los procesos inclusivos e incluyentes.

Otro matiz del prisma del fenómeno agrario es el que toca las problemáticas relacionadas con la convivencia interétnica en el territorio y las políticas públicas que buscan enfrentarlas. Es un problema de vieja raigambre, pero que adquiere nuevas facetas a partir del reconocimiento explícito que hace la Constitución Política de Colombia de 1991 de la diversidad étnica y cultural.

El país ha sido testigo de políticas para la titulación de tierras para comunidades indígenas (resguardos) y comunidades negras (titulación colectiva) con el plausible propósito de asegurar sus derechos a la tierra. Sin embargo, también hay que decir que estos procesos no han sido fáciles desde ningún aspecto. El no reconocimiento de que las relaciones sociales son históricas y la falta de estipular procesos integrales en torno a los procesos de titulación ha llevado a que estas titulaciones estén enmarcadas en procesos violentos, que pasan

por el desconocimiento de derechos adquiridos de buena fe (vg. ¿priman derechos de comunidades étnicas sobre los de los campesinos?), por la fractura de relaciones familiares, por pugnas comunitarias, por difíciles procesos de organización y como si esto no fuera suficiente, el reconocimiento de los derechos a la tierra, en muchos casos, ha derivado en procesos de expulsión de las comunidades de aquello que se les adjudicaba: la tierra. La Corte Constitucional ha reconocido en 2012 el derecho al territorio también a las comunidades campesinas, lo que se constituye en un gran avance en el tema.

Todos estos procesos deben cada vez más ser institucionales y no depender de la voluntad política de turno, por lo que se requiere una necesaria articulación a los procesos de planeación, de ordenamiento territorial, de manejo ambiental, de descentralización, todos ellos con un fuerte componente de participación comunitaria y social, atravesados por procesos de gestión de conflictos que faciliten la concertación de los intereses legítimos de los diferentes actores sociales.

En este sentido, la nueva ruralidad pone de presente la necesidad de que se tenga en cuenta en este proceso de reforma agraria la multifuncionalidad de la agricultura, que las estrategias de readecuación de la vida rural incorporen el acceso a los recursos de uso colectivo o públicos con criterios de sostenibilidad y que, tocando los problemas de la tierra y el agua, toquen los demás de la vida social como parte integral de las soluciones.

Temas como el enfoque de género son imprescindibles en este panorama, la visión de que en el campo la única forma de aproximación al tema del empleo no sea la del empleo agrícola, que la vulnerabilidad del campesinado frente a otros sectores de la economía es mayor y tiene a su vez incidencia sobre otros fenómenos de la vida de la sociedad en general, la necesidad de investigación más amplia y profunda, y la construcción de indicadores de gestión que incorporen los criterios de calidad de vida, generación de ingresos, sostenibilidad ambiental y social, son apenas algunos de los aspectos a tratar en la construcción de una política pública que tenga en cuenta los mínimos con que la problemática agraria puede convertirse en la base de un proceso de construcción de convivencia en nuestro país.

En síntesis se hace necesario desde la perspectiva de lo público enfatizar en el enfoque territorial de la problemática, en la necesidad de ajuste normativo en el sector, contar con apoyo internacional en temas como catastro y titulación donde la acción nacional ha sido insuficiente, trabajar en la investigación para productos dirigidos a mercado interno y local, crédito, adecuación de tierras, comercialización (reducción de intermediarios), regulación del precio al campesino, capacitación, apoyo logístico a las cadenas productivas, introducción

de prácticas agroecológicas, la promoción de la soberanía alimentaria, la regulación de la compra de tierras por extranjeros y otros temas que son la base de la vulnerabilidad generalizada de los habitantes del territorio nacional, que aunque viven en zonas urbanizadas, aún siguen articulados a las lógicas de lo rural.

### Matriz del Mínimo Reforma agraria amplia e integral

| Aspectos resultantes del ejercicio de sistematización en 280 mesas sectoriales   | Metas concertadas por delegados de 17 regiones del país   | Acciones planteadas por delegados de 17 regiones del país  |
|--|---|--|
| <p>Aceso de toda familia campesina a tierra productiva en procesos articulados a nivel local y regional.</p> <p>Provisión de semillas, riego, acopio, canales de comercialización, capacitación, subsidios.</p> <p>Fortalecimiento de la institucionalidad, infraestructura y servicios públicos para el campo.</p> <p>Avance hacia la soberanía y</p> | <p>Desarrollar debates públicos sobre el tipo de desarrollo rural necesario para desactivar el conflicto y construir otro modelo de desarrollo y paz.</p> | <p>Estudio de factibilidad del estilo de producción campesino por parte de las universidades, con la colaboración de entidades internacionales que hayan contribuido en procesos similares.</p> <p>Mesas regionales de negociación con organizaciones campesinas, empresarios y administraciones locales.</p> <p>Fortalecimiento de las organizaciones campesinas en función de la defensa de los derechos sobre la tierra.</p> <p>Planes de atención integral a las comunidades rurales víctimas del conflicto.</p> <p>Diseñar modelos de desarrollo locales alternativos para pequeños productores.</p> <p>Política pública sobre sistemas productivos ambientalmente sostenibles.</p> <p>Capacitación y acciones para generar una cultura de la seguridad y soberanía alimentaria.</p> <p>Hacer de la resolución del problema de la tierra y del desarrollo rural una prioridad de la agenda política promoviendo el diseño legislativo, normativo e institucional necesario.</p> |
| <p>Provisión de semillas, riego, acopio, canales de comercialización, capacitación, subsidios.</p> <p>Fortalecimiento de la institucionalidad, infraestructura y servicios públicos para el campo.</p> <p>Avance hacia la soberanía y</p>  | <p>Fijar metas e indicadores para la redistribución y</p>   | <p>Realización de Censo Agropecuario. Comisión de estudio para analizar cambios en la estructura de propiedad y en el régimen político en zonas rurales.</p> <p>Legislar sobre procesos abreviados para restablecer los títulos de propiedad a quienes se les ha arrebatado por la violencia.</p> <p>Creación de un Tribunal regional de tierras que ejecute de manera ágil el restablecimiento de tierras, liderado por las Universidades e instituciones públicas, entes territoriales y organizaciones de base afectadas por el tema.</p>   |

| Aspectos resultantes del ejercicio de sistematización en 280 mesas sectoriales  | Metas concertadas por delegados de 17 regiones del país  | Acciones planteadas por delegados de 17 regiones del país   |
|---|--|---|
| <p>seguridad alimentaria tanto en el campo como en la ciudad.</p> <p>Política pública y participativa para la sustitución de cultivos de uso ilícito.</p> | <p>restitución de tierras en el país.</p>  | <p>Establecer zonas especiales para la reforma agraria con plenas garantías (seguridad, infraestructura, salud, educación) para el desarrollo integral de las familias, evitando la alta concentración de tierras. La redistribución de los bienes incautados a grupos criminales, otorgándosele a campesinos.</p> <p>Control por parte del Estado de las políticas que aseguren la no apropiación de territorios protegidos o pertenecientes a comunidades afro o indígenas.</p> <p>Garantizar los derechos de propiedad de los poseedores de la tierra a través del comité Municipal de protección del patrimonio en riesgo inminente o evidente.</p> |
|   | <p>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</p> | <p>Conocer y analizar experiencias exitosas en el país o fuera de él sobre la sustitución de cultivos ilícitos.</p> <p>Proyectos pilotos de sustitución con base en la biodiversidad existente en las regiones y el desarrollo sostenible.</p> <p>Proponer sistemas productivos que garanticen la producción y comercialización de los productos agrícolas.</p> <p>Foros públicos sobre las ventajas para la paz de la sustitución de cultivos ilícitos en las regiones más afectadas.</p> <p>Escuelas agroecológicas para la comprensión de los ecosistemas propios y su riqueza.</p>  |

### 3.4 Propuestas de políticas, estrategias y programas del Acuerdo Nacional en el Mínimo de Paz Reforma Agraria Amplia e Integral

El desarrollo de los artículos 63 a 66 de la Constitución Política de Colombia recoge el núcleo de los aspectos que en este tema generan controversia en los diferentes espacios de la vida social y política de nuestro país. En torno a ellos y más allá de ellos es que se ha definido la necesidad de potenciar la política agropecuaria de nuestro país con el fin de responder más puntualmente a los vacíos que ha tenido históricamente la misma, vacíos identificados como generadores de los altos niveles de conflictividad social y armada que vive el campo colombiano.

## **Estrategia 1:**

Promover el acceso de toda la familia campesina a tierra productiva en procesos articulados a nivel local y regional.

La política pública para el sector agropecuario debe considerar 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 el acceso al crédito, la 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. La visión cultural en torno al territorio debe sobreponerse a los meros criterios económicos para promover procesos de superación del conflicto en el largo plazo a partir de consolidación de comunidades campesinas.

### **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<sup>28</sup>, 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.

---

<sup>28</sup> Catastro IGAC, 2012.

- 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 introducir las 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, a través de la reestructuración de programas integrales 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.

### **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:**

Fortalecer la institucionalidad, infraestructura vial y de servicios públicos para el campo, mediante la dotación de las capacidades de las instituciones municipales y regionales 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.

**Líneas de acción:**

- a. Constituir comités municipales, departamentales y nacionales 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 manejado 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 frontera 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:**

Promover mayor cobertura en los programas de soberanía y seguridad alimentaria tanto en el campo como en la ciudad.

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.

#### **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:**

Promover el desarrollo de una política pública con carácter participativo para la sustitución de cultivos de uso ilícito.

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.

### **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.

### **3.5 Bibliografía**

**BANCO MUNDIAL** (2005). Más allá de la ciudad: el aporte del campo al desarrollo (Resumen Ejecutivo). Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. David de Ferranti, Guillermo E. Perry, Daniel Lederman, William Foster, Alberto Valdés. Banco Mundial. Bogotá – Colombia.

**BARBERENA, Viviana (Coord.); QUIJANO, Henry; LONDOÑO, Francisco; USECHE, Catalina; RONDÓN, Carlos Enrique y GIRALDO, Carlos Augusto** (2012). *Descentralización y Medio Ambiente*. Konrad Adenauer Stiftung – RINDE. Bogotá.

**CAMPOS Delgado, Yuly Paola; SÁNCHEZ Martínez, Oscar Eduardo y VELÁSQUEZ Camacho, Pedro Hernando** (2009). *Colombia 1959–2006: principales transformaciones económicas, sociales y políticas. Comportamiento del Sector Agropecuario*. Universidad Autónoma de Colombia. Bogotá.

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – DANE** (2004). *Encuesta Nacional Agropecuaria*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. Bogotá.

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – DANE** (2011). *Encuesta Nacional Agropecuaria*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. Bogotá.

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP** (2010). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014: Prosperidad para todos*. Bogotá.

**IBÁÑEZ, Ana María y QUERUBÍN, Pablo** (2004). *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*. Documento CEDE 2004-23. Universidad de los Andes. Bogotá.

**INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI – IGAC** (2012). *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. CEDE (UNIANDES) – IGAC – Universidad de Antioquia. Bogotá.

**MACHADO Absalón** (1998). *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. El Ancora Editores, Bogotá.

**MACHADO, Absalón** (2004). *Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto armado*. En: Desplazamiento forzado: dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. ACNUR, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** (2010). *Estadísticas Sector Agropecuario*. Bogotá, 11 de Febrero.

**SILVA, Renán** (Editor) (1994). *Territorios, Regiones, Sociedades*. CEREC. Santafé de Bogotá.

**VELÁSQUEZ, Fabio E.** (Coord.) (2009). *Las otras caras del poder: territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Foro Nacional por Colombia – Agencia de Cooperación Técnica Alemana. Bogotá.

## **4. | Mínimo de educación con calidad y cobertura para todos:**

**Un derecho fundamental que permite la movilidad social y reducir la desigualdad**

### **4.1 Contexto internacional y nacional de la política de educación**

La educación es uno de los principales factores para la construcción de las condiciones de paz y conciliación nacional, teniendo en cuenta que tiene la capacidad de incidir en las estructuras sociales y garantizar procesos intergeneracionales para una cultura de convivencia, respeto a las diferencias, la tolerancia y la solidaridad.

Es considerada como uno de los vehículos más efectivos en la movilidad social y en la contribución para reducir la pobreza estructural y la desigualdad, además de constituirse en una locomotora del desarrollo, al aumentar la competitividad y la productividad. (Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 “Prosperidad para Todos”, 2010).

Por lo tanto, se espera que la educación contribuya 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.

En las últimas décadas en el mundo entero y en particular en América Latina, los organismos internacionales y los diferentes países se han comprometido con la universalización de la educación, especialmente la primaria como primera etapa y esto se refleja desde la propia la Declaración Universal de los

Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, la Convención Internacional de los Derechos del Niño de 1989, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos celebrada en Jomtien en 1990, el Foro Mundial sobre la Educación realizado en Dakar en 2000, los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2000 y el último documento regional suscrito en el 2008, denominado “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”<sup>29</sup>. En materia de educación superior, se destaca la Declaración de la Conferencia Mundial de Educación Superior realizada en París entre los días 5 al 8 de julio de 2009.

Estos compromisos internacionales adquiridos por Colombia consideran que la educación es una estrategia clave para el desarrollo y por lo tanto el derecho a la educación se ha reconocido por diferentes acuerdos, tratados y convenios internacionales, siendo estos vinculados a las legislaciones nacionales y especialmente en las políticas públicas.

Por lo tanto, existe todo un marco internacional para el desarrollo de la política pública de educación, que indica que Colombia debería asumir los compromisos adquiridos en los diferentes escenarios multilaterales, pero no como una formalidad de cumplimiento de los mismos, sino como una verdadera estrategia para el desarrollo, el progreso, la movilidad social y particularmente para derrotar el fenómeno de la pobreza y la desigualdad.

Sin duda alguna los retos de impulsar la educación como estrategia clave para el desarrollo implica esfuerzos económicos y humanos muy grandes de los gobiernos (Brunner 2001)<sup>30</sup> para garantizar que las transformaciones sociales

<sup>29</sup> El día 18 de mayo de 2008, en El Salvador, los ministros de Educación iberoamericanos adoptaron la siguiente decisión: impulsar el proyecto «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios».

<sup>30</sup> Señala Brunner en un documento presentado para la Seminario sobre Prospectivas de la Educación en América Latina y el Caribe, en Chile, el 23 al 25 de agosto de 2000 que “la educación latinoamericana enfrenta dos desafíos de enorme magnitud. Por un lado, debe cumplir las asignaturas pendientes del siglo 20, tales como universalizar la cobertura pre-escolar, básica y media; incorporar las poblaciones indígenas al sistema escolar; mejorar la calidad y resultados de la enseñanza de competencias básicas, particularmente entre los sectores más pobres de la población infantil, juvenil y adulta; modernizar la educación técnica de nivel medio y superior; masificar la enseñanza de nivel terciario. Por otro lado, debe dar el salto hacia el siglo 21 y emprender las nuevas tareas de las cuales dependen el crecimiento económico, la equidad social y la integración cultural, adaptando para ello sus estructuras, procesos y resultados y las políticas educacionales, a las transformaciones que –por efecto de la globalización– experimentan los contextos de información, conocimiento, laboral, tecnológico y de significados culturales en que se desenvuelven los procesos de enseñanza y aprendizaje. Ambas agendas –del siglo 20 y del siglo 21– son tremendamente exigentes y costosas. Aplicarlas al mismo tiempo es una faena que requerirá un formidable

logren derrotar los fenómenos de pobreza, desigualdad, violencia, narcotráfico e inseguridad, entre otros, que afrontan los países en América Latina, incluyendo Colombia.

En este sentido, la inversión en educación no debe considerarse solamente como un gasto social, sino que además se constituye en un verdadero motor para el crecimiento y el progreso, al aumentar las oportunidades laborales y profesionales, mejorar ostensiblemente la distribución del ingreso, consolidar el crecimiento económico con productividad y competitividad, y especialmente construir las bases de una sociedad más justa, tolerante, solidaria y pacífica. Wolfe y Zuvekas (1995) presentan un listado de dieciocho beneficios de la escolarización, entre los cuales sólo dos se ven reflejados en las mediciones tradicionales: la mayor productividad y, eventualmente, los beneficios no salariales relacionados con las condiciones laborales.

En este sentido señala José Rivero (2010) que persiste el analfabetismo latinoamericano, 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. Agrega que la evolución y ampliación del concepto de alfabetización, supera la mera adquisición del dominio instrumental de la lectura y la escritura, dando un nuevo énfasis a la educación básica, demandando nuevas estrategias, metodologías y tiempos para concebir la alfabetización como una práctica social que contribuye a un propósito más amplio e integral: la educación permanente a lo largo de la vida.

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 intergeneracionalmente las trampas de la pobreza.

Este autor<sup>31</sup> plantea la necesidad inclusive de lograr una alfabetización integral que permita no solo aumentar el acceso de los niños y niñas a la educación

---

esfuerzo. Compatibilizar sus fines y ritmos de implementación será, de aquí en adelante, la clave de las políticas educacionales. Los riesgos que surgen en estas circunstancias son commensurables con la magnitud de los desafíos.”

<sup>31</sup> Agrega Rivero (2010) que “No es posible conformarse ante programas de alfabetización que se limitan a presentar cifras espectaculares en materia de alfabetización de adultos, cuando el Estado sigue desentendiéndose de la educación básica en áreas rurales e indígenas, que en muchos países constituyen los focos principales del analfabetismo que se dice combatir. Evidentemente, las principales causas del analfabetismo y la desigualdad educativa están constituidas por las brechas establecidas en el interior de los países, por la pobreza acumulada y por los bajos niveles de eficiencia de las escuelas que trabajan con los sectores populares”.

básica, sino solucionar los problemas de oportunidades a los adultos, superando el analfabetismo funcional y mejorar la incorporación de las nuevas tecnologías en el sistema educativo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la UNESCO (2005) en un documento sobre el financiamiento y la gestión de la educación en América Latina y el Caribe, han destacado que para alcanzar las metas establecidas es necesario modernizar la gestión de la educación, profesionalizar y dar protagonismo a los educadores, otorgar un papel más relevante a la comunidad educativa local y una acción más estratégica a la administración central.

En este sentido (Vaillant 2010) se plantea que la sociedad requiere de buenos docentes, cuya práctica profesional desarrolle estándares profesionales de calidad y garantice el ejercicio del derecho de los estudiantes a aprender, esto significa avanzar en el tema de la calidad, a partir de una mejor formación profesoral en todos los niveles del sistema educativo.

La propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE<sup>32</sup> (2005) expresa la preocupación de la débil carrera magisterial, tanto en educación básica y media, como superior, señalando la necesidad de una formación docente para garantizar la alta calidad en la educación, como los atractivos que debe tener esta profesión que la convierta en una opción de vida permanente y no en un escenario laboral transitorio, especialmente por los sistemas de contratación y las bajas remuneraciones en el Sistema.

A comienzos del 2013, el Banco Mundial y la 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

---

<sup>32</sup> “El perfil del docente debe reflejar la amplia gama de competencias que los docentes requieren para convertirse en profesionales eficaces en las escuelas modernas. Debe incluir un fuerte conocimiento de la asignatura, habilidades pedagógicas, la capacidad de trabajar con eficacia con una amplia variedad de estudiantes y colegas, el deseo de contribuir a la escuela y a la profesión en general y la disponibilidad de continuar su formación”, señala la OCDE en un documento denominado “Los docentes son importantes: atraer, formar y conservar a los docentes eficientes”

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)

Otro elemento para tener en cuenta, es superar las tradicionales visiones instrumentales de la educación, como un mecanismo solamente de formación para el trabajo y la productividad, incorporando nuevos enfoques como el de educación en Ciencia, Tecnología y Sociedad (López Cerezo, 2010), mediante la producción de cambios tanto en los contenidos educativos como en los métodos didácticos, para la promoción de una actitud creativa, crítica e ilustrada, asumiendo la perspectiva de construir colectivamente los espacios de aprendizaje.

Como lo explica el autor (López Cerezo, 2010) se trata de llevar los resultados del aprendizaje más allá del currículum y del aula escolar, apoyando incluso a los estudiantes para que emprendan la acción comunitaria cada vez que sea conveniente hacerlo. El ejemplo es el de los eruditos griegos, que además del conocimiento daban ejemplo con su comportamiento.

Internacionalmente, también es importante destacar en el informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina (IESALC- UNESCO, 2010) en relación con la evaluación, en el cual se indica la importancia de esta para la formulación de las políticas públicas y garantizar la información veraz y confiable que evidencie los resultados y transformaciones que ha generado la educación en las realidades sociales.

La evaluación no solamente se debe utilizar como instrumento de medición de los logros académicos, sino que debe ir más allá, abarcando el impacto de programas y proyectos, el desempeño docente, la articulación con el medio productivo y social, la pertinencia y la responsabilidad social de las entidades educativas públicas y privadas.

Para Lilia Toranzos (2010) el desafío actual consiste, por una parte, diseñar sistemas de evaluación que promuevan la integración de las prácticas evaluativas como forma de aprendizaje y, por otra parte, en promover la convergencia y articulación de los esfuerzos que en materia de evaluación se desarrollan en los diferentes ámbitos del sistema educativo.

De otra parte, es fundamental tener en cuenta el marco normativo nacional sobre la educación, especialmente lo establecido en la Constitución de 1991 como el Derecho a la Educación, definido en los artículos 27, 41, 44, 67, 68, 69 y 70, con las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra; la obligación del Estado de fomentar prácticas democráticas en las

instituciones educativas, oficiales y privadas, con el fin de transmitir principios y valores de la participación ciudadana; 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; 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.

Se consagra como deber del Estado la erradicación del analfabetismo y como obligaciones especiales la educación de las personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales.<sup>33</sup> En la parte final del artículo 68 se consagra el derecho de los grupos étnicos a tener una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

El artículo 69 de la Constitución Política garantiza la autonomía universitaria y reconoce un régimen especial para las universidades del Estado, responsabilizando al Estado en el fortalecimiento de la investigación científica, y de disponer de mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

También el artículo 70 de la Carta Política señala que el Estado debe promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos y colombianas en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

Adicionalmente, es necesario contemplar las obligaciones del Estado y de los actores privados que ofrecen los servicios de educación de la Ley 30 de 1992 y la Ley 115 de 1994, en las cuales además de la autonomía de la educación, plantea la importancia de los proyectos educativos institucionales y la calidad y cobertura como aspectos que garantizan los derechos de acceso a todos los ciudadanos.

El Estado colombiano al definir las metas de mediano y largo plazo, debería no solamente contemplar las coberturas universales en la educación básica y secundaria, sino también garantizar el acceso a la superior y avanzar en un mejoramiento de la calidad, dentro de un concepto de pertinencia y caracterización de la cultura nacional, así como en el desarrollo de competencias sociales, laborales, profesionales y éticas para afrontar los retos de una nueva sociedad del conocimiento.

En materia social el país no puede olvidar el marco de acción definido en Dakar (2000) para cumplir las seis metas asociadas a extender y mejorar la

---

<sup>33</sup> Es importante recordar las sentencias T-402 de 1992, T-323 de 1994 y T-534 de 1997 de la Corte Constitucional en esta materia.

protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos; velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad, y la terminen; velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa; aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente; suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento; mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

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. Adicional a la baja cobertura que todavía tiene el país, se debe trabajar en el fortalecimiento de la comunidad académica y su participación en las decisiones de los establecimientos de educación. 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.

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 (PND 2010–2014, DNP, 2010) 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” (Foro Permanente de Educación Superior, 2013).

#### **4.2 Evaluación de la política de calidad y cobertura en la educación en Colombia en los planes de desarrollo**

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos” se continúa con la política de “Revolución Educativa” planteada en el Plan de Desarrollo 2002–2006 “Hacia un Estado Comunitario”, señalando que se consolidarían muchos de los avances logrados y se alcanzarían la mayoría de metas.

En esta medida y dentro del contexto del sistema de formación de capital humano, se buscarían logros en cobertura, calidad y eficiencia de la educación. En relación con la primera se trabajaría desde la educación inicial hasta la educación superior, con metas tales como atender 400.000 nuevos niños de 3 y 4 años durante el cuatrienio, mayoritariamente de los niveles 1 y 2 del Sisbén, logrando alcanzar cobertura universal en educación básica, (preescolar, primaria y secundaria) y, ampliando la cobertura en educación media.

Por tal motivo, las estrategias se encaminaron hacia la ampliación de la cobertura en los distintos niveles educativos, así como la reducción de las tasas de analfabetismo, el aumento en los años promedio de educación y el incremento de los cupos en el sistema nacional de formación para el trabajo (Piedrahita 2010).

Por su parte, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” (DNP 2010) se planteaba que “El propósito fundamental de los próximos cuatro años será mejorar la calidad y la pertinencia de la educación, considerada el instrumento más poderoso para reducir la pobreza y el camino más efectivo para alcanzar la prosperidad”.

En un informe presentado por el Departamento Nacional de Planeación (2010) en relación con los avances de la política social del anterior gobierno se plantea que en materia de cobertura universal en educación básica y ampliación de la cobertura en educación media, se han logrado resultados positivos, entre ellos alcanzando en básica primaria una cobertura bruta, desde 2006, del 120%; en educación básica secundaria se aumentó la cobertura

bruta en 9 puntos, al pasar del 93% en 2006 al 102% en 2009 y en educación media el incremento fue de 7 puntos, al subir del 69% al 76%. En el mismo periodo, a su vez el número de jóvenes y adultos alfabetizados aumentó en 690.459, y la tasa de analfabetismo entre 2006 y 2008 disminuyó en un 0,48% al pasar del 7,1% al 6,62%.<sup>34</sup>

Agrega este informe que en relación con la *Formación para el Trabajo Titulada y Complementada*, brindada por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), se ofrecieron 7.920.273 cupos durante el periodo 2006-2009, de los cuales corresponden el 9,65% a Formación Titulada y el 90,35% a Formación Complementaria, siendo la primera la que ofrece una oferta de programas técnicos y tecnológicos y la segunda a los cursos de habilidades y destrezas.

En un informe al Congreso de la República, el Presidente Álvaro Uribe Vélez (2009) señalaba que en el marco del acceso universal a la educación, el Gobierno dirigió gran parte de sus esfuerzos a garantizar el acceso de la población más vulnerable. En ese sentido, del total de la matrícula oficial de 2009, el 62% (5.827.666) correspondió a población vulnerable. Frente a la población en situación de pobreza, durante 2008, mediante la transferencia desde la Nación de \$30 mil por estudiante atendido en los niveles 1 y 2 del Sisbén, en situación de desplazamiento o perteneciente a comunidades indígenas, se beneficiaron 4.598.071 estudiantes con gratuidad educativa con una inversión total de \$137.942 millones.

Por su parte, en educación superior, la matrícula estimada para el primer semestre de 2009 es de 1.570.447 estudiantes, lo que equivale a un incremento de 83.261 estudiantes respecto a 2008. Este comportamiento de la matrícula generó un incremento de 1,4 puntos porcentuales en la tasa de cobertura bruta, al pasar de 34,1% en 2008 a 35,5% en 2009, según la cifra de población entre 17 y 21 años del Censo 2005 proporcionada por el DANE e incluyendo únicamente la matrícula de pregrado. Estos resultados evidencian el cumplimiento de la meta establecida en el PND para el cuatrienio (34.7%). En cuanto al comportamiento de la matrícula por sector (público o privado), se observó un incremento en la matrícula pública de 67.094 estudiantes en 2009, con respecto al 2008, lo que representó un crecimiento de 8,2% y una participación de 56,6% en el total de la matrícula en educación superior para 2009, agregó este informe.

---

<sup>34</sup> Según analistas la explicación de coberturas brutas mayores al 100% se relaciona con el ofrecimiento de cupos escolares por encima de la demanda, aunque no significa que se haya garantizado todavía la universalización de la primaria, debido a que por otros factores los niños y niñas no pueden acceder al Sistema Educativo.

Es importante señalar que en las cifras sobre acceso a la educación superior, tanto el Gobierno anterior, como el actual incluyeron las cifras de los programas del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, que en su mayoría tienen la naturaleza de formación para el trabajo y el desarrollo humano y solamente un pequeño porcentaje de educación superior formal en los niveles técnico y tecnológico, de acuerdo con lo establecido por la Ley 30 de 1992.

Otra de las estrategias utilizadas para ampliar la cobertura en educación superior, es la desconcentración de la oferta, a través de la creación de los Centros Regionales de Educación Superior (Ceres). En el 2010 se habían creado 116 CERES con una cobertura en 31 departamentos y con un área de influencia de 521 municipios, beneficiando así a 25.347 estudiantes a través de la oferta de 675 programas académicos, de los cuales 77 eran Técnicos, 238 Tecnológicos, 344 profesionales y 16 programas de postgrado.

En general, la mayoría de estas cifras y los resultados de las políticas educativas fueron controvertidas por Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo<sup>35</sup>, (2010) la cual en un informe indicaba que por el contrario la tasa de analfabetismo era de 8,6%. Se calculaba que un 20% de la población joven (2.509.257 niños, niñas y jóvenes) está por fuera del sistema escolar. Apenas el 34,1% de la población de 5 a 17 años de edad disfruta del derecho pleno a una educación de calidad. Colombia es el único país latinoamericano donde la educación primaria no es gratuita.

En relación con este informe alterno al quinto informe del Estado colombiano ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para la evaluación de la política de educación se contemplan criterios como la asequibilidad, la accesibilidad, la adaptabilidad, la aceptabilidad y el reconocimiento de la educación como un derecho fundamental establecido en la Constitución Política.

Señala el documento de la Plataforma (2010) que el Gobierno Nacional no da cuenta de la persistencia de grandes desigualdades en el acceso y asequibilidad de la educación, ni de la elevada tasa de “repitencia”<sup>36</sup> y deserción escolar especialmente en el primer grado de primaria. Tampoco expone la insuficiente cobertura en educación superior y la inequidad para su acceso,

---

<sup>35</sup> Este informe lo elaboraron una serie de organizaciones sociales, académicas, sindicales y de derechos humanos de la sociedad civil colombiana, en el seguimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y Ambientales (DESCA) en la República de Colombia y el monitoreo al cumplimiento de las obligaciones estatales derivadas de la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc).

<sup>36</sup> Así se denomina técnicamente a la repetición de años por diferentes factores, entre ellos el académico o la deserción.

ni analiza las razones de la baja calidad de la educación básica y media, el aumento de la brecha entre educación pública y privada, la falta de coordinación entre entidades, y la inflexibilidad en el diseño institucional y curricular de la educación que le ha restado autonomía y participación a los centros escolares, a cambio de reducir costos en infraestructura y personal administrativo, docente y directivo.

Señala que en Colombia aún estamos lejos de alcanzar un nivel adecuado en el ejercicio del derecho a la educación. Un informe de la Procuraduría General de la Nación refleja que sólo el 34,1% de la población de 5 a 17 años de edad disfruta del derecho pleno a una educación de calidad. Para este organismo del Ministerio Público, el cumplimiento de la asequibilidad en educación se puede evaluar a través de indicadores como: inversión en educación preescolar, básica y media; gratuidad de la educación; profesionalización y dignificación de la actividad docente; disponibilidad de personal docente, y modernización del servicio educativo.

De otra parte, el informe de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2010) señala que a partir de la reforma a las transferencias realizada en el 2001, mediante un Acto Legislativo, se impactó negativamente al sistema educativo: de 11.925.488 niños, niñas y jóvenes, en edades entre 5 y 17 años que debían ser matriculados en los niveles de preescolar, básica y media, 2.698.738 (un 22,6%) no ingresaron a las instituciones educativas. En 2006, 33.000 educadores menos fueron contratados en relación con el año 2001, y la asignación que gira la Nación por cada estudiante (subsidio a la demanda o pago por capitación) conservó el mismo valor en todo el periodo de vigencia de la reforma.

Precisa el documento que La Corporación Mujeres y Economía<sup>37</sup> realizó una investigación en cinco municipios sobre el presupuesto público en educación, la cual demostró que la asignación per cápita a duras penas alcanza para cubrir los costos de la nómina docente, y no existe financiación para otros conceptos como formación docente, transporte escolar, equipos y materiales, mantenimiento y construcción de la infraestructura.

Además de incumplir a nivel nacional el mandato de gratuidad, el Gobierno nacional “castiga” a los entes territoriales que decidan avanzar en ese sentido. En el Documento Conpes 75 de diciembre de 2003, el ejecutivo se muestra particularmente adverso a que municipios y departamentos garanticen el derecho a la educación gratuita por medio de la destinación de recursos (incluso

---

<sup>37</sup> Organización que realizó un estudio sobre la financiación y el impacto de la reforma legislativa en la educación a nivel territorial.

de excedentes presupuestales) a la financiación de programas que pongan en práctica el principio de gratuidad en la enseñanza básica, indica este informe de la Plataforma (2010).

De acuerdo con la Federación Colombiana de Educadores, FECODE, (2010) la expedición de un nuevo estatuto docente (Decreto 1278 del 2002) 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; la promoción automática para resolver los problemas de pérdida de períodos escolares y la deserción; la generalización de la figura de “colegios en concesión” para hacer frente a la escasez de planteles educativos y para no ampliar los gastos en planta docente; la contratación cada vez más amplia de docentes a través de órdenes de prestación de servicios, que desconocen el vínculo laboral y evaden el pago de prestaciones sociales, situación que se vuelve más problemática cuando el Estado colombiano no reconoce el derecho a la negociación colectiva de las empleadas y los empleados públicos.

Otro tema que preocupa es la calidad de la educación que se imparte en Colombia, pues según datos suministrados por la Fundación Corona, en las pruebas Saber, entre 2003 y 2005, el promedio registrado fue bajo. En 2005, hubo algunos avances, ya que en una escala de 1 a 100, los alumnos de 5º grado obtuvieron 60 puntos en lenguaje, 58 en matemáticas y 52 en ciencias naturales; los de 9º grado, 65, 61 y 59, respectivamente. Muy pocos estudiantes alcanzan el nivel más complejo de las competencias. En matemáticas en 9º grado lo hicieron 13 de cada 100; en ciencias sociales en 5º grado, 1 de cada 100; y en esta misma materia en 9 grado, 8 de cada 100.

Remata este informe de la Plataforma que la afectación del derecho a la educación de grupos especialmente vulnerables de niños y niñas se evidencia por situaciones como la falta de recursos para la plena disponibilidad de condiciones suficientes 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 vivida en el país.

Algunos estudios de centros de investigación e instituciones de educación expresan otras preocupaciones sobre la situación de estudiantes, docentes y directivas de colegios, especialmente por fenómenos que se han presentado en medios de comunicación y que impactan a la comunidad, 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.

De otra parte, el Foro Permanente de Educación Superior<sup>38</sup>, ha expresado también sus preocupaciones sobre diferentes aspectos relacionados con los resultados del anterior Gobierno, especialmente por el tema de las cifras y estadísticas, distorsionadas en el acceso a la educación superior con la matrícula del SENA y el grave problema generado por la sobredimensionada deserción en la educación superior.

Para algunos miembros del Foro (Gloria Yaneth Vélez Pérez, 2010) se ha creado un estado de desigualdad y de incertidumbre para las Instituciones de Educación Superior por cuanto no solo realizan aportes Parafiscales al SENA para sus sostenibilidad, sino que además hoy deben soportar la carga de que el SENA ofrezca educación superior en sus mismos programas y sin contar con el reconocimiento de la calidad por el Ministerio de Educación Nacional, sin hacer parte del Sistema de Educación Superior y además enfrentar el riesgo de que ofrezcan programas similares y en condiciones de gratuidad. Este modelo pone en riesgo la viabilidad de las Instituciones de Educación Técnica Profesional y Tecnológica.

Agrega Claudio Osorio Lentino, (2010) Rector de la Institución Universitaria Tecnológica COMFENALCO Cartagena y miembro de ACIET<sup>39</sup> en su momento, que en el caso del SENA se vienen otorgando títulos sin los respectivos registros calificados y sin las condiciones de calidad, que se le exigen a las instituciones públicas y privadas de educación superior en Colombia.

Para muchos de los integrantes de asociaciones y gremios que representan instituciones de educación superior no se duda de la importancia del SENA en el campo de la capacitación laboral, especialmente por los recursos que cuenta y la amplia cobertura en todo el país.

Adicionalmente, el SENA cumple con labores claves para la competitividad y la innovación, al fortalecer las competencias de los egresados en los diferentes sectores del sistema productivo, que requiere mano de obra calificada, que además con una buena capacitación logra un aumento importante de sus ingresos, aunándose a las estrategias de reducción de la pobreza y la

<sup>38</sup> El Foro Permanente de Educación Superior está conformado actualmente por 35 gremios, redes y organizaciones relacionadas con la educación superior en Colombia y dentro de sus actividades ha realizado eventos para promover una amplia discusión de la política pública en la comunidad académica colombiana, incluyendo la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 y la reforma a la Ley 30 de 1992.

<sup>39</sup> Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Superior con formación técnica y tecnológica.

desigualdad. En un eventual proceso de paz contribuiría ampliamente en los procesos de reintegración social y económica.

Otros integrantes del Foro Permanente plantearon también problemáticas de la educación superior, como el tema de la financiación y la amplia deserción de los estudiantes, que se origina por múltiples factores como el socioeconómico, el académico y especialmente la ausencia de una adecuada orientación vocacional y profesional.

En la tercera edición del informe “Situación de la educación en Colombia preescolar, básica, media y superior. Una apuesta al cumplimiento del derecho a la educación para niños, niñas y jóvenes”, elaborado por Alfredo Sarmiento en el 2011 para la alianza “Educación: Compromiso de Todos”<sup>40</sup>, se expresa la preocupación que en Colombia todavía existe un rezago evidente en concretar que la educación se asuma como un derecho y se garantice su cumplimiento.

Precisamente este experto (Sarmiento, 2011) plantea que la educación es una de las preocupaciones centrales del desarrollo humano y por lo tanto se deben garantizar aspectos como la disponibilidad y el acceso, la calidad y la permanencia para avanzar en la condición de derecho fundamental de la persona.

Si bien, en una evaluación objetiva se deben reconocer los avances en los últimos años en la educación en Colombia, especialmente en aspectos como la cobertura, el Acuerdo Nacional recogido por la Comisión de Conciliación Nacional considera que el Gobierno Nacional debe continuar con esta apuesta, especialmente cuando surgen otros retos por cumplir para crear las condiciones óptimas en el país de una paz duradera y una reconciliación de todos los colombianos.

En este sentido, el Gobierno Nacional del Presidente Juan Manuel Santos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 “Prosperidad para todos” redefinió algunos programas relacionados con la educación, especialmente en atención en primera infancia, redobló esfuerzos en materia de cobertura de educación básica y media, especialmente a partir de garantizar gratuidad en los colegios públicos y buscar ampliar este hasta el grado once y continuar con el aumento en la cobertura en educación superior.

---

<sup>40</sup> Esta alianza público-privada está conformada por las Fundaciones Corona, Restrepo Barco, Saldarriaga Concha, UNICEF, Corporación Región, el CIFE de la Universidad de los Andes y el OCDC de la Universidad del Norte y tiene la finalidad de “contribuir a la garantía de la educación como derecho humano en condiciones de equidad, igualdad y calidad, desde el Estado, la sociedad y la familia”.

Sin duda, una de las apuestas más importantes del actual Gobierno en materia de educación superior se relaciona con el intento de reformar la Ley 30 de 1992, con el propósito de modernizar el marco del modelo a las nuevas tendencias mundiales y fortalecer el Sistema, a partir de impulsar la educación técnica y tecnológica, así como definir estrategias para mejorar la calidad en programas e instituciones, cuyo proceso está aún rezagado. Sin embargo, la inclusión en la propuesta de algunos temas muy polémicos como la posibilidad que entidades con ánimo de lucro prestaran el servicio de la educación superior 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<sup>41</sup> 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 de el 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, 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, teniendo en cuenta que luego de veinte años han cambiado muchos aspectos en la sociedad colombiana y en el mundo que obligan a adecuar la educación a las nuevas tendencias.

Si bien el tema de la educación fue incluido en varios de los ejes y capítulos de las bases del Plan de Desarrollo 2010–2014, logrando cierta transversalidad del tema en la propuesta de la política pública del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, definitivamente se concentró en los capítulos sobre crecimiento sostenible y competitividad, especialmente en los componentes sobre la innovación, la competitividad y crecimiento de la productividad, así como en las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo. El otro capítulo donde la educación es más explícita es en el de igualdad de oportunidades para la prosperidad social, donde se refleja en el componente de formación de capital humano y finalmente hay varias referencias en el capítulo sobre apoyos transversales al desarrollo regional.

En los diferentes gremios, redes y organizaciones relacionadas con la educación, se esperaba que se constituyera en una de las locomotoras, sino en la más importante, teniendo en cuenta que es un factor estratégico en lo económico, social y ambiental, que so. las dimensiones constitucionales de todo

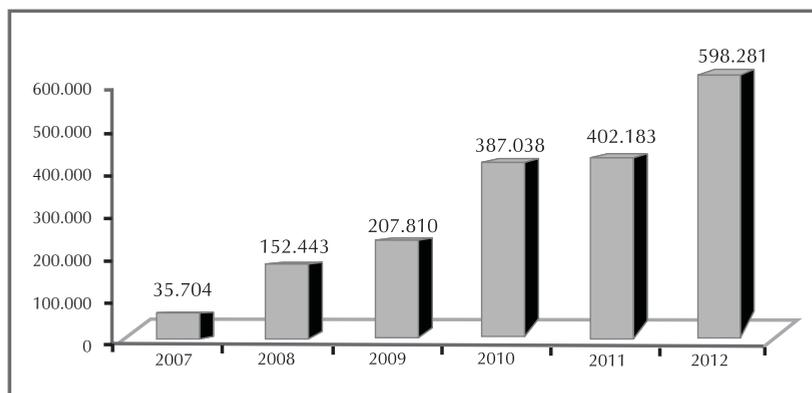
---

<sup>41</sup> Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE), ver <http://manecolombia.blogspot.com/>

plan de desarrollo. El Presidente Santos resolvió la inquietud, asegurando que en su Gobierno la educación se convertiría en los rieles por los cuales se moverían las locomotoras de la prosperidad (Cajiao, 2011)<sup>42</sup>.

Sin embargo, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo se describe la estrategia como mejoramiento de la calidad de la educación y desarrollo de competencias para la prosperidad, señalando que, “El propósito fundamental de los próximos cuatro años será mejorar la calidad y la pertinencia de la educación, considerada el instrumento más poderoso para reducir la pobreza y el camino más efectivo para alcanzar la prosperidad”. (2010)<sup>43</sup>.

Un tema de relevancia en que se encuentra en el Plan Sectorial del Ministerio de Educación Nacional 2010–2014 se refiere a la educación inicial de calidad para la primera infancia en el marco de una atención integral, que fue abordada por esta entidad a partir del programa PAIPI<sup>44</sup>, pero que gradualmente se ha trasladado al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, con la estrategia de “cero a siempre” que pretende promover y garantizar el desarrollo infantil temprano de los niños y las niñas menores de 6 años. Sin embargo, a pesar que esta estrategia busca una atención integral e intersectorial, existe preocupación que se focalice en los aspectos nutricionales y descuide los temas de educación temprana de preescolar.



Fuente: Ministerio de Educación Nacional, 2012.

<sup>42</sup> Ver editorial de El tiempo en <http://m.eltiempo.com/opinion/columnistas/franciscocajiao/los-rieles-y-las-locomotoras/9010431>

<sup>43</sup> Es importante señalar que el Presidente Juan Manuel Santos, junto con su Ministra de Educación María Fernanda Campo, hicieron un lanzamiento de la política de educación en el Instituto Pedagógico de Bogotá, indicando que la formación de las personas sería uno de los “rieles” de las locomotoras de la prosperidad y suscribiendo un “pacto”, con los actores de la educación.

<sup>44</sup> Programa de Atención Integral a la Primera Infancia.

De acuerdo con el gráfico anterior, se muestra como de un total de 598.28. niños 170.496 fueron atendidos por el Ministerio de Educación Nacional en el Programa PAIPI y 231.687 fueron trasladados al ICBF a la nueva estrategia.

De otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo plantea un Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH) que permita el desarrollo de múltiples competencias, tanto laborales y profesionales, como básicas, (matemáticas, comunicativas, científicas y ciudadanas), con la incorporación del uso de las tecnologías de la información y comunicación, así como el manejo de una segunda lengua.

Sobre este tema, agrega el Gobierno en las bases del Plan que conceptualmente, el sistema de formación debe crear tres tipos de competencias: *esenciales* (habilidades básicas, comunicativas, aritméticas, uso de tecnologías, dominio de una segunda lengua); *genéricas* (comunes a un conjunto de sectores) y *específicas* (conocimientos, destrezas y actitudes para el desempeño de una actividad profesional).

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 5º al 9º en lenguaje, matemáticas y ciencias naturales. Inclusive plantea que en Colombia, de acuerdo con la OECD, 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.

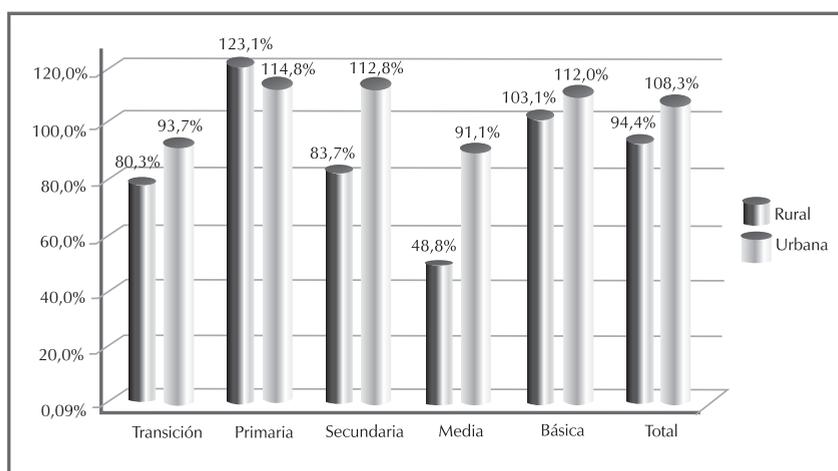
Por lo tanto los lineamientos estratégicos del Plan en esta materia buscan la formación de capital humano, basado en el mejoramiento de la calidad, la pertinencia y el desarrollo de las competencias, con el propósito de disminuir las brechas para que los colombianos en general puedan ser ciudadanos con las competencias necesarias que les demanda el mundo hoy, innovadores, creativos, comprometidos con la sociedad, que valoren su identidad y desde ella ejerzan sus derechos fundamentales (PND 2010–2014).

Frente a las acciones concretas se propone consolidar un sistema de evaluación de los estudiantes, de los docentes, de todos los programas e instituciones de educación superior y de formación para el trabajo y el desarrollo humano, así como de los resultados del sistema educativo.

En general las estrategias en este capítulo del Plan están especialmente orientadas al mejoramiento de las competencias de los estudiantes y docentes, en una clara articulación con el sector productivo y a la formación del capital humano con una evidente tendencia al campo laboral, profesional y empresarial.

Frente al tema del impulso a las locomotoras que se definen como los nuevos sectores basados en la innovación, el sector agropecuario, la vivienda, el sector minero-energético y la infraestructura de transporte, la educación vuelve a adquirir un dimensionamiento especial, porque plantea que permitirá ante todo el desarrollo de la innovación y el fortalecimiento de la ciencia y la tecnología, traducido en un decidido apoyo a la investigación y a la formación del capital humano.

Por su parte, en el capítulo V sobre Igualdad de oportunidades para la prosperidad social, se plantea que la visión de sociedad que queremos es la de una sociedad con igualdad de oportunidades y con movilidad social, en donde nacer en condiciones desventajosas no signifique perpetuar dichas condiciones a lo largo de la vida, sino donde el Estado acude eficazmente para garantizar que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social, orientación sexual o lugar de origen. (PND 2010–2014).



**Fuente:** Ministerio de Educación Nacional–Oficina Asesora de Planeación.

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, de acuerdo con el siguiente cuadro que muestra la proyección al 2014 por tasa de cobertura bruta y nivel de residencia.

A pesar de las diferencias en las cifras de cobertura en educación básica y media, especialmente las registradas en el informe elaborado por la alianza

“Educación: Compromiso de Todos” (Sarmiento, 2011),<sup>45</sup> el país ha avanzado en un esfuerzo por la universalización de la primaria y la terminación hasta el grado once, a partir de la gratuidad, pero existen diversos factores adicionales a la oferta que no permiten que los niños y niñas permanezcan en el Sistema, entre ellos algunos de carácter cultural y otros más complejos como la violencia y el conflicto, que inclusive genera la incorporación de los infantes en grupos ilegales.

|  | Línea base 2010 | Meta 2014 |
|--|-----------------|-----------|
| Tasa de analfabetismo de 15 años y más   | 6,63%           | 5,7%      |
| Tasa de cobertura bruta en transición  | 89,37%          | 100,0%    |
| Tasa de cobertura bruta en media   | 78,6%           | 91,0%     |
| Tasa de cobertura neta (transición a media)  | 89,79%          | 91,0%     |
| Tasa de cobertura neta (transición a media) en la zona urbana  | 94,66%          | 97,0%     |
| Tasa de cobertura neta (transición a media) en la zona rural   | 79,13%          | 85,0%     |
| Diferencia en los puntos porcentuales entre la cobertura neta urbana y la rural (transición a media) | 15,53%          | 12,0%     |
| Tasa de deserción intra-anual en preescolar, básica y media  | 4,89%           | 3,8%      |
| Número de estudiantes beneficiados con nuevos o mejores espacios escolares                           | ND              | 190,000   |

\* Cálculo provisional

Algo similar ocurre con las estadísticas en educación superior, que indican un crecimiento considerable del 2009 al 2017, al pasar de una tasa bruta del 35,3% al 47%, pero que como se indicaba anteriormente se incluyen los estudiantes del SENA, de los cuales solamente un porcentaje cursan programas académicos técnicos y tecnológicos, pues el resto se encuentran en cursos de capacitación para el trabajo.

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<sup>46</sup>, 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.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Señala el informe “Situación de la educación en Colombia preescolar, básica, media y superior. Una apuesta al cumplimiento del derecho a la educación para niños, niñas y jóvenes” en su tercera edición que “el país educa en primaria, solo el 84% de los niños de este grupo de edad, lo que significa una ineficiencia de 29% que se mantiene a través del tiempo, producida básicamente por niños que repitieron, que entraron tarde, o que desertaron y volvieron.

<sup>46</sup> Red Organización de Universidades del Norte.

<sup>47</sup> Esta Mesa Interinstitucional está conformada por gremios, redes y organizaciones públicas y privadas como el Ministerio de Educación Nacional, FODESEP, el ICETEX, APICE, ASCUN,

| Indicador  | Línea Base 2009 | Meta 2014 |
|--|-----------------|-----------|
| Tasa de analfabetismo población de 15 a 24 años  | 2.06%           | 1.20%     |
| Tasa de analfabetismo (mayor de 15 años)   | 6.7%            | 5.7%      |
| Años promedio aprobados de educación población de 15 a 24                                  | 9.15%           | 9.8       |
| Tasa de cobertura bruta  | Transición      | 100%      |
|  | Media           | 91%       |
| Brecha en cobertura neta de media a transición (urbano - rural)                            | 18.22           | 12        |
| Tasa de deserción intra-anual en preescolar, básica y media                                | 5.15%           | 3.80%     |
| Tasa de cobertura bruta en educación superior  | 35.30%          | 47%       |
| Nuevos cupos en educación superior   | 2007-2010       | 2011-2014 |
|  | 389.299         | 480.000   |
| Nuevos cupos en educación técnica y tecnológica  | 2007-2010       | 2011-2014 |
|  | 195.756         | 320.000   |
| Participación de la técnica y tecnología en el total de la matrícula de educación superior | 32.30%          | 40%       |
| Porcentaje de municipios con oferta de educación superior                                  | 62%             | 75%       |
| Estudiantes de educación superior con apoyo financiero del Estado                          | 66%             | 75%       |
| Porcentaje de estudiantes de educación superior financiados con crédito ICETEX             | 18.60%          | 23%       |

**Fuente:** Ministerio de Educación Nacional (2012)

De acuerdo con diferentes estudios, entre ellos uno de la Universidad Nacional de Colombia y otro del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico, CEDE de la Universidad de los Andes, las estimaciones de la deserción en la educación superior promedian un 50%, lo que afecta sin duda la cobertura y la garantía al acceso y la permanencia.

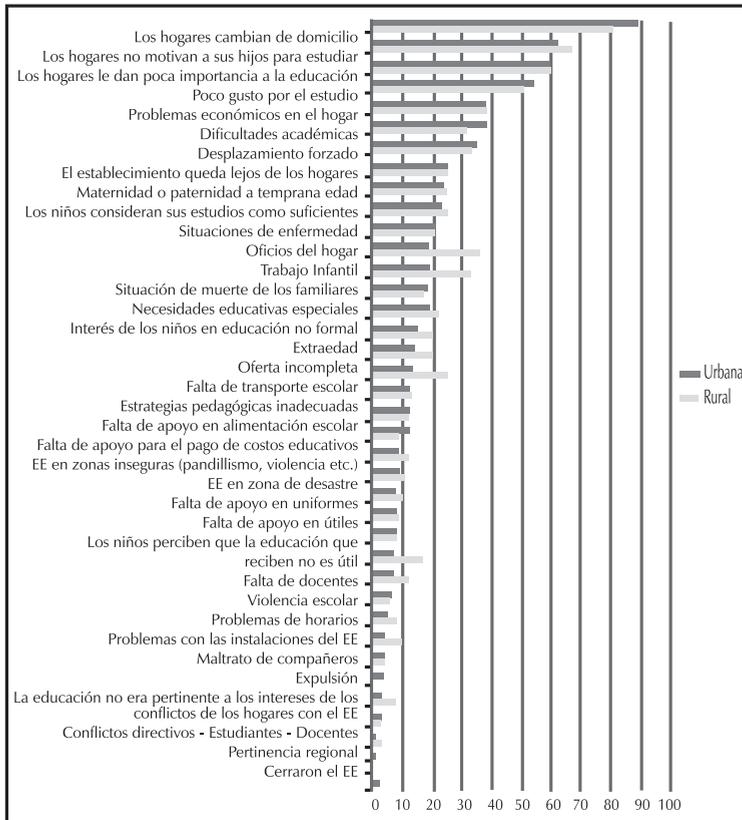
Como lo indica el cuadro anterior del Ministerio de Educación Nacional, la Mesa considera que los factores de la deserción son multivariados y policasuales, por lo que se requiere una política integral y acciones diferenciadas por tipo de institución e inclusive por región del país.

La Comisión de Conciliación Nacional coincide con muchas de las organizaciones del Acuerdo Nacional en la necesidad de definir una política públicas con estrategias concretas que permitan una reducción significativa en el abandono de los estudiantes de las aulas de las instituciones de educación superior, pues estos jóvenes marginados del Sistema se vuelven vulnerables frente a las condiciones de violencia y conflicto armado, al tiempo que caen

---

el Foro Permanente de Educación Superior, la Fundación Horizontes Profesionales y la RED OUN, que ha sido su principal promotor.

en las trampas de la pobreza y desigualdad, pues pierden la oportunidad de ascenso social y progreso personal, profesional y laboral.



**Fuente:** Ministerio de Educación Nacional - Encuesta Nacional de Deserción Escolar (ENDE) 2009-2010. El problema se considera crítico si el 50% o más de directivos, docentes o estudiantes con devinculaciones, de la respectiva entidad territorial, señalaron dicha causa como razón de deserción escolar.

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” dedica todo un aparte sobre la Formación de Capital Humano, en el cual se plantea que: “la prosperidad democrática y “una sola Colombia” requieren de una educación fortalecida, de una educación de calidad y con pertinencia, de una educación concebida desde la primera infancia hasta la educación superior y la de adultos. Por lo tanto, una formación de capital humano que contribuye al fortalecimiento de la democracia con ciudadanas y ciudadanos cívicos y tolerantes que apunte al desarrollo continuo de sus competencias básicas y las laborales y que articule el sector educativo con el sector productivo, permitirá a la población ser más competente y competitiva para alcanzar los objetivos de cerrar las brechas e impulsar el desarrollo nacional”. (PND 2010–2014).

El Acuerdo Nacional resalta el concepto que se plantea sobre la educación con calidad, que requeriría la formación de ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos, cumplen sus deberes sociales y conviven en paz, así como ofrecer una educación que genere oportunidades legítimas de progreso y prosperidad, competitiva, que contribuya a cerrar las brechas de inequidad. En síntesis, una educación de calidad como el camino a la prosperidad.

Frente a los lineamientos y las acciones estratégicas el Gobierno Nacional propone en el Plan Nacional de Desarrollo una disminución de las brechas existentes en los resultados de calidad educativa; generar las oportunidades de acceso y permanencia regionales en todos los ciclos de formación; educar con pertinencia para la innovación y productividad; y fortalecer el modelo de gestión en los diferentes niveles del sistema educativo en todos los niveles.

En general, la mayoría de los diagnósticos relacionados con la educación superior del informe del Banco Mundial y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE sobre la evaluación a las políticas de Educación Superior en Colombia realizado en el 2012 y presentado a comienzos del 2013, coinciden con las problemáticas anteriormente mencionadas, aunque se destacan algunos avances logrados en relación con la cobertura, los sistemas de información, los indicadores de calidad y los procesos de internacionalización. Para algunos expertos el informe se quedó corto en algunos análisis y no abordó todas las problemáticas del sector.

No obstante, varias organizaciones del Foro Permanente de Educación Superior insistieron en propuestas estructurales como “la necesidad de actualizar y modernizar el marco normativo con una reforma fruto de un consenso nacional; la concepción de la Educación Superior como un Sistema articulado, coherente y armónico que tenga la capacidad de transformar la sociedad; la calidad como un factor clave para la pertinencia de los programas académicos; la financiación como eje fundamental de la sostenibilidad del sistema, y, la transparencia como principio rector en el funcionamiento de las instituciones, sin perder la autonomía y la capacidad de generar los cambios que requiere el país”.

Otro aspecto que preocupa es el estado de la ciencia, la tecnología y la innovación en Colombia, que debería ser uno de los principales frentes de la educación superior, ya que es considerado como uno de los principales factores que promueven el desarrollo y es una estrategia fundamental para la productividad, la competitividad y la transformación social.

En este sentido, en una comunicación enviada al Gobierno Nacional a mediados del 2013, varios vicerrectores de investigación, directivos de instituciones,

docentes e investigadores de universidades públicas y privadas participantes de la Cátedra Internacional “Educación Superior y Mundo Contemporáneo”, organizada por el Foro Permanente, plantean que “una de las principales preocupaciones se relaciona con el papel del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, COLCIENCIAS, pues a pesar de su transformación a una entidad con mayor jerarquía institucional en la Rama Ejecutiva y de los mayores recursos provenientes de la reforma a 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”.

En esta comunicación se propuso “un ejercicio serio y riguroso de prospectiva que permita definir los escenarios futuros de Colombia con un proceso colectivo de planeación estratégica, similar a la “Misión de Sabios” creada hace veinte años y que elaboró el informe “Colombia al filo de la oportunidad”, proceso en el cual las universidades e instituciones de educación superior de todo el país estarían dispuestas a participar activamente”.

#### **4.3 Reflexiones y propuestas desde las mesas regionales convocadas y promovidas por la Comisión de Conciliación Nacional en todo el país**

Más del 50% de los participantes en los foros y conversatorios por el Acuerdo Nacional, esperan que la educación contribuya a la formación integral, y a la construcción del país a partir de la educación en derechos humanos, democracia, paz, resolución de conflictos. De igual manera recalcan el papel de la educación religiosa en la formación integral, la convivencia, la participación y el uso de herramientas ecuménicas para construir la paz. Así mismo, plantean la necesidad de garantizar a toda la población el acceso a educación de calidad, que es un derecho fundamental para el desarrollo de las capacidades, la formación en el ser, el hacer, el saber hacer, en el convivir y el logro de una vida plena.

La tarea fundamental del Estado es garantizar una total cobertura de calidad de la educación, donde se reconozca la pluralidad étnica y cultural; donde se validen sus tradiciones y prácticas cotidianas; y donde se respete la dignidad de cada persona dentro de una convivencia armónica, en la que puedan expresar las interpretaciones que de la realidad social se pueden realizar a partir de sus propios referentes y puntos de vista.

La pertinencia de los contenidos y las propuestas pedagógicas son esenciales para construir convivencia ciudadana, alternativas de desarrollo y cultura de paz. En buena medida los conflictos se convierten en escuelas de convivencia porque permiten generar aprendizajes a partir de diálogos constructivos,

donde se reconocen las diferencias y se encuentran respuestas de forma conjunta.

En el gobierno Uribe, la ruta trazada para la educación se postuló así, “el país necesita una revolución educativa que avance hacia la cobertura universal, la buena calidad y acceso democrático” (Manifiesto Democrático No. 46). En el balance presentado por el Ministerio de Educación<sup>48</sup>, se dice que en Colombia, todos los niños entre 5 y 16 años tienen cupos en colegios y escuelas y que la educación superior está presente en más regiones que hace ocho años<sup>49</sup>. Hoy, los recursos disponibles para ampliar los cupos de niños y adolescentes ascienden a 13,6 billones de pesos.<sup>50</sup>

Sobre educación superior afirma el gobierno que la cobertura pasó del 24,4% en el 2002, al 35,5% en el 2009. Este logro se dio por la ampliación de los cupos en educación técnica y tecnológica, por la creación de programas de educación virtual y de 164 Centros Regionales de Educación Superior (Ceres). Actualmente hay 28.000 estudiantes cursando alguno de los 748 programas que se están ofreciendo<sup>51</sup>. Además, presenta como logro la sintonía que consiguió el Sena con las universidades y las empresas para educar a los jóvenes en las tecnologías y técnicas que necesita el mercado<sup>52</sup>.

Algunas cifras sobre cobertura e inversión:

- “La cobertura en educación superior entre 2005 y 2009 aumentó en 250.000 cupos, pero el número de jóvenes entre 17 y 24 años en ese mismo periodo creció en 450.000 jóvenes.
- El 80% de los estudiantes en edad escolar en el país cursan la primaria. El 60% cursan la secundaria hasta 9º grado, y el 30% de los estudiantes en edad escolar cursan la educación media (10º y 11º grados)

<sup>48</sup> Balance del Gobierno de Colombia 2002–2010 (PDF). Balance de la Revolución Educativa en Colombia. Informe de gestión del Ministerio de Educación Nacional durante la jornada “Trabajo, hechos y corazón, balance de gobierno. Colombia 2002 – 2010”

<sup>49</sup> Los resultados del gobierno dicen que mientras en 2002 hubo 414.000 bachilleres, en 2009 fueron 691.000 graduandos. Este logro se habría dado a los recursos de las transferencias para la educación ascendieron en 26% en los últimos ocho años. Su balance dice que actualmente se invierten 196.700 millones de pesos del Sistema General de Participaciones para que 5’300.000 alumnos del sector oficial estudien sin pagar.

<sup>50</sup> Revista Semana. Artículo online. Realmente, ¿qué recibe Santos en educación? (Agosto 2010) <http://www.semana.com/noticias-educacion/realmente-recibe-santos-educacion/142895.aspx>

<sup>51</sup> Señala Min-Educación: “Con esto, hoy la oferta llega al 62% de los municipios, cuando en el 2003 se concentraba en el 23%” (Balance Revolución Educativa 2002- 2010).

<sup>52</sup> El Sena pasó de formar 52.550 técnicos y tecnólogos en el 2002 a 307.060 en el 2009. “Esto muestra un crecimiento del 82,88 por ciento en la capacidad de oferta para este rango”, dice el informe del Sena.

- Entre el 8% y el 10% de estudiantes reprueban y/o desertan del sistema escolar.
- Menos del 30% de los colegios oficiales tienen un nivel superior en la prueba de ICFES.
- El 70% de los jóvenes que asisten a los colegios públicos recibe educación gratuita.
- 33% de estudiantes que ingresan a 1er grado se gradúan de 11º grado.
- El 25% de estudiantes que se gradúan de bachilleres (11 grado) continúan estudios a nivel superior (Universitaria, Técnica o Tecnológica). El 75% queda cesante en busca de un ingreso para sobrevivir.
- El gasto público en educación como porcentaje del total del gasto gubernamental pasó del 19% en 1996 a 15,6% en 2003. Entre tanto en 2009, la inversión en educación fue del 14,5% (Observatorio Universidad Nacional).

Sobre este balance, expertos en el tema tienen reparos. Por ejemplo, sobre la ampliación de la cobertura para niños, JL Piñeros<sup>53</sup> plantea que se dio porque hubo menos población entre 5 y 10 años. Es decir, se destinó más dinero para atender a menos población. Sobre la educación superior, analistas expresan que si bien se llegó a regiones apartadas, los CERES no tuvieron tanto protagonismo en las estadísticas de cobertura. Los balances nacionales estuvieron muy ligados a la cantidad de matrículas abiertas y canceladas en Bogotá. Respecto al Sena, el sindicato de esa institución insiste en que los programas que allí se están ofreciendo no tienen la suficiente calidad para calificarlos como educación superior.

Por su parte el Consejo Nacional de Planeación (CNP)<sup>54</sup>, en su análisis del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2006-2010), destaca aspectos positivos (cobertura, calidad, certificación de programas académicos, la transformación del Icetex, el observatorio laboral para la educación...), e invita a la ciudadanía a reflexionar sobre algunos tópicos de cara al nuevo PND (2010-2014). Entre los aspectos planteados, subrayamos:

<sup>53</sup> Revista Semana. ¿Realmente qué recibe Santos en términos de Educación?. Artículo online (Agosto 2010). En este artículo, se presenta el balance del Gobierno Uribe en términos de Educación, y se allegan análisis críticos soportados en la investigación realizada por organización Educación compromiso de todos, dirigida por LJ Piñeros. <http://www.semana.com/noticias-educacion/realmente-recibe-santos-educacion/142895.aspx>

<sup>54</sup> CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Reflexión para la planeación. Balance general del PND 2006-2010 [http://www.cnp-colombia.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=59:rueda-de-prensa&catid=1](http://www.cnp-colombia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=59:rueda-de-prensa&catid=1)

Sobre la educación se dice que “genera movilidad social y evita la condena a ser pobre por herencia”, pero la amarra, al mismo tiempo, a las leyes del mercado, en tanto la califica como “instrumento para mejorar el ingreso y aumentar la productividad”. Según el CNP, esta concepción aplica más al sentido de la capacitación y no al de formación, pues se limita a las cualidades y destrezas que el individuo necesita para ingresar con éxito al mercado laboral y aumentar la productividad.

Para los analistas debe revisarse el esquema de asignación de recursos ligado al Sistema General de Participaciones. No se cuestiona el propósito relacionado con la cobertura, sino las estrategias como la contratación de la prestación del servicio educativo, los colegios en concesión, o el “subsidio a la demanda”, que recortan la participación del Estado con base en la eficiencia y la austeridad fiscal y desconocen, lo complejo e integral del proceso formativo.

Las transferencias se reducen y las autoridades regionales tan solo pueden pagar con ellas salarios y subsidios. No hay inversión educativa, no hay construcción de infraestructura, no hay adquisición de materiales didácticos ni avances en tecnología.

Preocupa que el mecanismo para mejorar la calidad educativa se dirija a la creación de estándares y a la universalización de las evaluaciones<sup>55</sup>. Según el CNP, es una visión simplista y automática que omite reconsiderar la aplicación de medidas como la desprofesionalización docente, el hacinamiento de los alumnos y la desaparición de maestros consejeros, que sí apuntan directo al corazón de la calidad educativa.

El avance de la cobertura educativa tiene logros importantes por mostrar en todos los niveles<sup>56</sup> pero según la Contraloría General de la República expresa que los índices de deserción afectan los indicadores de cobertura. Como lo expresó un funcionario del Ministerio “se ha planteado una política de cobertura que solamente controla la variable de entrada, pero no la de salida. Metemos a los niños por la puerta de adelante pero se nos están saliendo por la de atrás”<sup>57</sup>.

Si bien el decrecimiento de la deserción pasó del 7,1% al 6,4%, lo cierto es que no se detiene. La promoción automática incide quizá en ello, pero otros

---

<sup>55</sup> En un país como el nuestro, la evaluación no puede pretender la homogeneidad de la población y de sus fines. No todas las escuelas enseñan lo mismo ni de la misma manera. La estandarización y la universalización evaluativa desconocen, de plano, la diversidad colombiana, los contextos regionales y sociales (CNP. Balance PDN 2006-2010).

<sup>56</sup> Ibid. Páginas 63-66.

<sup>57</sup> Daniel Rivera, jefe de la Oficina de Planeación y Finanzas del propio Ministerio, en *El Tiempo*, 6 de agosto de 2004.

factores socio-económicos como la pobreza, la discriminación de la mujer, la falta de equidad, el orden público y la política educativa en sí misma, continúan afectando la permanencia de los niños en la escuela.

La prioridad para la educación superior enfatizó la pertinencia de los programas en el campo laboral olvidando que la educación está ligada a los valores sociales y a una ética que abarque tanto el desempeño natural o profesional como la acción personal, la acción ciudadana<sup>58</sup>. Dice el CNP, estos programas en ocasiones no cuentan con un diseño curricular y por tanto, se aplica la perspectiva de la capacitación para el empleo en reemplazo de la formación profesional con integralidad.

El crecimiento alcanzado por las universidades públicas en los últimos años ha reventado el esquema de financiamiento de la Ley 30 de 1992<sup>59</sup>. De acuerdo con la Contraloría General de la República, las transferencias del gobierno a las universidades públicas llegaban en el año 2000 a 1,73 billones de pesos mientras en el año 2009 solo alcanzaron 1,6 billones. Mientras se les reduce el presupuesto, advierte la Contraloría, las instituciones de educación superior han tenido que mejorar sus niveles de eficiencia e indicadores; es decir, mayor cobertura, profesionalización de docentes, grupos de investigación y aumento de la inversión en infraestructura física y tecnológica.

Con respecto a este mínimo los participantes por el Acuerdo Nacional plantean:

- Integración transversal de los contenidos de paz y reconciliación en los currículos y en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI).
- Estímulo al papel de la familia, la escuela, los medios de comunicación en la formación en valores éticos y democráticos.
- Ampliación de la oferta de educación técnica y tecnológica de calidad, tanto en la zona rural como en la urbana.
- Cobertura universal de la educación primaria, básica y secundaria.
- Compromiso de la universidad y academia en la comprensión y transformación de las dinámicas de exclusión, desigualdad y violencia.

<sup>58</sup> La meta del gobierno en ese sentido, era volcar dedicar mayores esfuerzos a la formación técnica y tecnológica, con una participación en el total de la matrícula de educación superior cercana al 35% en el año 2010. El indicador: una mano de obra calificada y disponible para el salario mínimo.

<sup>59</sup> A tan solo unos días de terminar su segundo periodo, el Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Educación Nacional y de la Asociación Colombiana de Universidades, Ascun, ha presentado una propuesta para reformar los artículos 86 y 87 de las Ley 30 de 1992, normas que regulan la financiación estatal de las universidades públicas colombianas. La Ley 30 de 1992 consignó un esquema que partió de una suma fija, la denominada base presupuestal, que mantiene los valores en pesos constantes, a los que suma cada año el Índice de Precios al Consumidor. <http://colombia.indymedia.org/news/2010/04/113921.php>

## Matriz del Mínimo Educación con calidad y cobertura para todos

| Aspectos resultantes del ejercicio de sistematización en 280 mesas sectoriales   | Metas concertadas por delegados de 17 regiones del país   | Acciones planteadas por delegados de 17 regiones del país   |
|--|---|---|
| <p>Integración transversal de los contenidos de paz y reconciliación en los currículos y en los PEI.</p>   | <p>Integrar acciones y estrategias en los PEI que propicien el reconocimiento, el manejo y transformación de los conflictos, estimulando el papel de la familia, la escuela y los medios de comunicación.</p> | <p>Formación permanente de los docentes en el reconocimiento y el manejo de los conflictos por vías diferentes a la violencia.<br/> Reestructurar los contenidos y las metodologías de las escuelas para que puedan servir de instrumento en la formación para la paz.<br/> Promover la autorregulación permanente de los medios de comunicación frente a sus contenidos violentos que no generan una cultura de paz.<br/> Aplicación de Pactos de Convivencia en las comunidades educativas.<br/> Posicionamiento de la Paz y la Reconciliación en las acciones educativas formales del país.<br/> Puesta en marcha del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH) en sus componentes formal y no formal.</p>  |
| <p>Estímulo al papel de la familia, la escuela, los medios de comunicación en la formación en valores éticos.</p> <p>Ampliación de la oferta de educación técnica y tecnológica, tanto en la zona rural como en la urbana.</p> <p>Cobertura universal de la educación primaria, básica y secundaria.</p> <p>Compromiso de la academia en la comprensión y transformación</p> | <p>Lograr cobertura universal con calidad de la educación básica primaria, básica secundaria, media y técnica o superior reconociendo la diversidad étnica y cultural.</p>                                    | <p>Generar una política pública y una legislación acorde con la diversidad étnica y cultural del país, acorde a lo contemplado en la Constitución política del 91, la Ley 115 de Educación. Ley 30 de 1992 y normas afines.<br/> Aumento significativo de los recursos destinados a educación en todos los niveles.<br/> Estimular y subsidiar la formación en etnoeducación de docentes de las comunidades de origen.<br/> Regular el número de estudiantes por profesor que responda a estándares de calidad.<br/> Construir nuevos colegios que brinden óptimos espacios para el aprendizaje.<br/> Aumentar el número de cupos en la Universidad Pública para pregrado.<br/> Becas para estudios de educación superior en Maestrías y Doctorados.<br/> Acceso a universidad a distancia para población campesina y sectores populares.<br/> Proponer incentivos para la formación técnica agraria.</p> |

| Aspectos resultantes del ejercicio de sistematización en 280 mesas sectoriales | Metas concertadas por delegados de 17 regiones del país  | Acciones planteadas por delegados de 17 regiones del país   |
|--|--|---|
| de las dinámicas de exclusión, desigualdad y violencia.                        | Disminuir en las instituciones educativas las dinámicas de exclusión, desigualdad y violencia. | <p>Políticas de responsabilidad social tendientes a erradicar dinámicas de exclusión y violencia.</p> <p>Investigaciones que analicen las problemáticas referentes al acceso y calidad de la educación para hacer recomendaciones al sistema educativo.</p> <p>Hacer visible las distintas maneras colectivas de habitar el mundo (identidades juveniles, grupos étnicos). A partir de la relación Estado-Universidad-Empresa, generar estrategias de vinculación laboral y social. Brindar becas a estudiantes pertenecientes a minorías étnicas, sociales y de escasos recursos. Destinar un mayor presupuesto para la investigación, el desarrollo de la ciencia y la tecnología.</p> <p>Constituir un observatorio enfocado en el seguimiento de los objetivos del acuerdo nacional a partir de la Red de Universidades por la Paz.</p> |

#### 4.4 Propuestas de políticas, estrategias y programas del Acuerdo Nacional recogidas por la Comisión de Conciliación Nacional en el mínimo de educación con calidad y cobertura para todos

Como se deduce del documento, la educación se constituye en una estrategia clara para el establecimiento de condiciones necesarias para la paz y la reconciliación 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 paz y reconciliación en las instituciones de educación y sus programas académicos.

Se definirá 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. 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.
- c. Crear curso obligatorio sobre la paz y la reconciliación 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 convoquen a un concurso de investigación sobre la paz y la conciliación nacional en Colombia, financiando a los seis 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 paz y la reconciliación 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, afrodescendientes, raizales y el pueblo Rom, se diseñará una estrategia específica, 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.

### **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. 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 zonas 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 en los departamentos de Sucre, Córdoba, Chocó, Cesar y la Guajira.

#### **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.

El Gobierno Nacional, en el marco de su política social para reducir la pobreza y la desigualdad, promoverá el acceso a la educación superior en los niveles técnico y tecnológico con el aumento de los subsidios destinados a la matrícula y manutención de los estudiantes, así como la promoción al primer empleo. Igualmente, ampliará la oferta de la formación para el trabajo y el desarrollo humano, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, cuyos programas gratuitos se orientarán a los adultos que requieren un aprendizaje para los oficios y el trabajo.

#### **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 misionales 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 5:**

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 un curso electivo 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 conciliación 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 afrodescendientes, 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.

#### **4.5 Recomendaciones para la incidencia**

Se recomienda a la Comisión de Conciliación Nacional para tener incidencia en este mínimo articular esfuerzos con las instituciones, organizaciones, redes y gremios de educación en todo el país, con el fin de promover el acceso y permanencia a la educación con calidad, como una estrategia fundamental en la convivencia, la paz y la reconciliación de los colombianos.

Igualmente, participar en las mesas, encuentros, foros, eventos académicos y en general los escenarios de discusión y propuestas para el Plan Nacional de Desarrollo relacionados con el tema de educación, con el propósito de difundir y socializar la propuesta de este mínimo.

Es fundamental que los gobiernos y la propia sociedad consideren al Sistema Educativo, visto como un todo desde la primera infancia hasta la terciaria, como la principal estrategia de cambio y transformación social, frente a lo cual su papel debe cambiar radicalmente y toda la comunidad académica (directivos, personal administrativo, docentes, investigadores, estudiantes, egresados y padres de familia) de los colegios, establecimientos de formación para el trabajo y el desarrollo humano, las instituciones de educación superior y universidades públicas y privadas debe asumir el compromiso y canalizar todos sus esfuerzos para alcanzar en Colombia una paz estructural con justicia social.

Por lo tanto, una reforma de fondo al Sistema de la Educación en Colombia no solamente se debe centrar en el óptimo funcionamiento de sus actividades

de alfabetización, formación, docencia, investigación y proyección social con calidad y pertinencia, sino en preparar y convertir a las instituciones educativas de todos los niveles en los factores estratégicos del cambio social.

## 4.6 Bibliografía

- Banco Mundial – OCDE**, “Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación, La Educación Superior en Colombia 2012” (2012).
- BID** (2000) Banco Interamericano de Desarrollo: “Higher Education Strategy”; “Reforming Primary and Secondary Education in Latin America and the Caribbean: An IDB Strategy”, and “Vocational and Technical Training: A Strategy for the IDB”; <http://www.iadb.org/sds/utility.cfm/103/ENGLISH/mainpublication>
- BRUNNER, José Joaquín** “Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias. Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (UNESCO 2001).
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** (2009). Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2009. Bogotá: Autor.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN -DNP-** (2009). Informe al congreso Álvaro Uribe Vélez 2009. Bogotá: Autor.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN -DNP-** (2009). Informe al Congreso Gestión del Sector de Planeación Nacional (2008 – 2009). Bogotá: Autor.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**. Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (2009). “Estado Comunitario: Desarrollo para todos” Balance de Resultados 2008. Bogotá: Autor.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN** (2010). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogotá: Autor.
- FORO PERMANENTE DE EDUCACIÓN SUPERIOR** (2013). “Primera versión de las reflexiones y aportes del Foro Permanente de Educación Superior al Informe de Evaluación de las Políticas Públicas del Banco Mundial y la OCDE”
- IESALC – UNESCO**, Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe. 2000-2005. “La metamorfosis de la educación superior.” (2006)
- IESALC – UNESCO** “Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe” (2008)
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** (2007). Plan Nacional de Desarrollo Educativo (2006 – 2010). Bogotá: Autor.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** (2009). Resultados para la Prevención y Análisis de la Deserción SNIES- SPADIES Corte Enero 2009. Bogotá: Autor.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** (2012) Plan Sectorial 2010 – 2012, Bogotá, Autor.
- LEY 1450 de 2011, (Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014) Departamento Nacional de Planeación
- OCDE**, Documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre Estándares de Calidad para la Evaluación del desarrollo (2010).

- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI).** 2021. Metas educativas. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Madrid: Autor.
- PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO** (2010) Informe alterno al quinto informe del Estado colombiano ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Bogotá.
- PIEDRAHITA, Esteban.** “Avances y retos de la Política Social en Colombia”, DNP, Junio de 2010.
- PIÑEROS JIMÉNEZ, Luis Jaime** (2010), “La educación que deja la era Uribe”. Educación compromiso de todos (2010) <http://www.educacioncompromisodetodos.org/scripts/noticias.php?idNot=149>
- PIÑEROS JIMÉNEZ, Luis Jaime** (2010). Una mirada a las cifras de la educación en Colombia 2002-2009. Bogotá: Educación compromiso de todos.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.** (2009). Evaluación sobre el derecho a la educación en Colombia y el nivel de progreso de la política educativa 2009. Estrategia Hechos y Derechos. Instalación del IX Encuentro de Gobernadores y Gobernadoras por la Infancia, la Adolescencia y la Juventud, Leticia, Amazonas, 11 de diciembre de 2009.
- RIVERO, José,** (2010). “Más oportunidades de educación durante toda la vida” La educación que queremos para la generación de los bicentenarios, Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL).
- SARMIENTO, Alfredo** (2011). “Situación de la educación en Colombia preescolar, básica, media y superior. Una apuesta al cumplimiento del derecho a la educación para niños, niñas y jóvenes” Tercera Edición. Educación: Compromiso de Todos, Editorial Gente Nueva.
- TORANZOS, Lilia.** (2010). “La evaluación de los sistemas educativos hacia la consolidación de las experiencias en América Latina”, La educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL).
- UNESCO** (2000): *World Educational Report 2000. The Right To Education: Towards Education for All Throughout Life.* París: UNESCO.
- UNESCO.** *La Educación Superior en el Siglo XXI. Visión y Acción (Document. de Trabajo).* París: UNESCO. 1998
- VIOLA, Espínola** (2010). Intervenciones tempranas para prevenir la deserción en la educación secundaria. Debate 07 - Universalizar el acceso y completar la educación secundaria. Entre la meta social y la realidad Latinoamericana. Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL).
- WOLFE Y ZUVEKAS,** “Nonmarket outcomes of schooling”, Discussion paper N° 1065-95, Institute for Research on Poverty, EE.UU., 1995.

## **5. | Mínimo para la democracia real y la transparencia en el uso de los recursos públicos:**

### **Fortaleciendo la legitimidad de las políticas públicas y el Estado**

#### **5.1 Contexto internacional y nacional de la política para la democracia real y la transparencia en el uso de los recursos públicos**

Uno de los Mínimos de Paz y Reconciliación que se consideran fundamentales para la construcción de un 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.

En esta línea, mediante el Decreto 2405 del 30 de noviembre de 1998, el cual a partir del proceso de reestructuración del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, fue reemplazado por el decreto 127 del 19 de enero de 2001, y luego modificado por el Decreto 519 del 5 de marzo de 2003, por el cual se suprimen, se transforman y se crean las Consejerías y Programas Presidenciales en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, fue creado el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción y asignado a la Vicepresidencia de la República para asistir en el diseño de las políticas gubernamentales destinadas a promover la lucha contra la corrupción, y para desarrollar, participar y colaborar en el diseño de proyectos y herramientas, que propicien la modernización, y el manejo ético, eficiente y transparente de la gestión del Estado, entre otras funciones. A esta figura se le conoce como el “Zar Anticorrupción”.

Las disposiciones legales y reglamentarias del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, se enmarcan en líneas que buscan responder a las prioridades propias de su naturaleza y pretenden optimizar la eficiencia administrativa, la transparencia a través de los sistemas de información y de políticas en el mejoramiento de la gestión pública. Se busca implementar un régimen de inhabilidades e incompatibilidades; de la responsabilidad de los servidores públicos de informar en forma transparente y oportuna sus actuaciones y su responsabilidad patrimonial; y de la incorporación de principios para llevar a cabo una gestión pública eficiente. Junto a estas normas se encuentran las que buscan implementar la efectividad de la administración de las entidades territoriales mediante la racionalización de su gasto y mejoramiento de sus ingresos.

Entre las más relevantes se encuentran: la Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que

establece causales de inhabilidad e incompatibilidad para participar en licitaciones o concursos para contratar con el Estado; adicionalmente se establece la responsabilidad patrimonial por parte de los funcionarios y se consagra la acción de repetición; la Ley 190 de 1995, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa y, finalmente, la Ley 174 de 2011 que vuelve sobre los mismos temas de las anteriores leyes pero siendo más preciso sobre las medidas administrativas y disciplinarias contra la corrupción pública y privada (inhabilidades, acción de repetición, ente otras), el cabildeo, las políticas institucionales y pedagógicas (divulgación, medidas anti trámites, entre otras) y lo referente al control fiscal.

En esa misma vía, es necesario tener en cuenta la Ley 1150 de 2007 y sus respectivos decretos reglamentarios, pues modifica parcialmente la norma de contratación e introduce algunas nuevas modalidades en los procesos licitatorios. El tercer grupo de normas se orienta a la garantía y protección de la participación ciudadana en la gestión pública. Es el caso de la Ley 850 de 2003, por medio de la cual se crea el marco legal para el ejercicio de las veedurías ciudadanas en nuestro país, así como un procedimiento para la constitución e inscripción de grupos de veeduría y principios rectores, y del Decreto 1421 de 1993, (Estatuto Orgánico de Bogotá) por el cual se dispuso la promoción de la participación comunitaria y la creación de organizaciones para la participación, concertación y vigilancia de la gestión en el Distrito Capital.

Recientemente se presentó el “Informe de Gestión y Resultados. Año 2012” por parte de la Veeduría Distrital. En el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana” (PDBH), en el eje 3, artículo 38, se presenta el “programa de transparencia, Probidad y no Tolerancia con la corrupción”. En el “Informe de Gestión y Resultados”, se presenta la gestión de los proyectos que en el año 2012 adelantó la Veeduría Distrital, en cumplimiento del Plan Distrital de Desarrollo 2012-2016 “Bogotá Humana” y en desarrollo de la misión institucional de promover la transparencia y prevenir la corrupción en la gestión pública distrital, en virtud de las atribuciones que le señalan el Decreto Ley 1421 y en el Acuerdo 24 de 1993.

El documento está estructurado a partir de la gestión de las cuatro Veedurías Delegadas<sup>60</sup> encargadas de desarrollar la misionalidad de la entidad y a las

---

<sup>60</sup> Para el cumplimiento de las funciones expresadas en el Decreto Ley 1421 de 1993, el Acuerdo 24 de 1993 modificado por el Acuerdo 207 de 2006, estableció 4 Veedurías Delegadas: Veeduría Delegada para la Eficiencia Administrativa y Presupuestal, Veeduría Delegada para la Atención de Quejas y Reclamos, Veeduría Delegada para la Contratación y Veeduría Delegada para la Participación y los Programas Especiales.

cuales se articula el Programa de Transparencia (Art. 38 PDBH) y los proyectos del Plan de Acción de la entidad. También se presenta una síntesis de la gestión adelantada para fortalecer la capacidad estratégica y operativa de la Entidad.

Durante el 2012 se trabajó en cuatro frentes esenciales: uno, ejercer el control preventivo como conciencia crítica frente a la Administración, para fortalecer en tiempo real la capacidad de gestión de las entidades distritales; dos, promover que la ciudadanía ejerza control social preventivo para valorar, respetar y defender lo público; tres, generar un cambio en el comportamiento de la ciudadanía y de los servidores públicos, promoviendo una cultura ciudadana, para elevar el nivel de conciencia, respeto, valor y defensa de lo público y; cuatro, fortalecer la capacidad estratégica y operativa para prestar servicios con oportunidad, calidad y excelencia.

Con lo actuado en el 2012, se ha avanzado para generar las competencias y fortalezas que se requieren a fin de ejercer un control preventivo más integral y estratégico, a partir de lo que le “duele” al ciudadano o ciudadana en los temas prioritarios para el desarrollo: salud, educación, movilidad, integridad social y seguridad; mejorar la confianza, la credibilidad y el respeto de la ciudadanía en sus instituciones públicas y seguir fortaleciendo alianzas contra la corrupción con universidades, medios de comunicación, empresa privada, entre otros.

Es preciso resaltar el proceso de reingeniería interna que emprendió la Veeduría Distrital a fin de mejorar la efectividad del control preventivo en el Distrito. Las principales transformaciones estratégicas y tácticas que persigue este proceso están basadas en cambios en su enfoque de gestión, para pasar de ser una Entidad subdimensionada frente a sus funciones y la complejidad del Distrito, a una redimensionada y adecuada.

Dado que con el artículo 38 del PDBH las 86 entidades del Distrito Capital (44 entidades, 20 localidades y 22 hospitales) tienen una gran responsabilidad para actuar en relación con la transparencia y la probidad, como Entidad coordinadora del Programa 26 “Transparencia, probidad, lucha contra la corrupción y control social efectivo e incluyente”, la Veeduría ha adelantado un proceso de orientación estratégica a las entidades que aportan al Programa, a fin de revisar prioridades estratégicas, secuencia lógica, economías de escala, posibilidades de alianzas estratégicas y de convenios interinstitucionales para racionalizar recursos y potenciar resultados e impactos.

Con el programa se han conseguido avances significativos en el modelo de gestión ética para el Distrito y se tiene un conjunto articulado de acciones encaminadas a incidir en los comportamientos ciudadanos y en los procesos institucionales. El reto ha sido estimular el interés para que todas las instituciones

del Distrito Capital se vinculen a las estrategias previstas y para que aquéllas que previeron actuar en el marco del Programa de Transparencia (Art. 38 PDBH), logren acompañar sus proyectos misionales estratégicos con herramientas para prevenir y combatir la corrupción y para elevar la racionalidad colectiva para su rechazo y no tolerancia, y recuperar la confianza ciudadana en lo público.

En este ejercicio por la búsqueda de mecanismos que reduzcan los índices de corrupción nacional, los diferentes gobiernos han acogido propuestas internacionales en contra de la Corrupción. El 7 de noviembre de 1997, se expide la Ley 412, la cual acoge el documento íntegro, fruto de la “Convención Interamericana contra la Corrupción”, llevada a cabo el 29 de marzo de 1996, en Caracas. Esta Ley se constituye en un mecanismo de control frente a las dinámicas planteadas por el gobierno en la implementación por el Estado parte de las disposiciones de La Convención, ante la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Por su parte, el 10 de mayo de 2005, la Convención de las Naciones Unidas propone un documento, elaborado por un Comité especial abierto a todos los Estados que, durante dos años, trabajó en la construcción de un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, aprobado por la Asamblea General el 31 de octubre de 2003.

Se “[...] hace hincapié en el hecho de que la Convención introduce medidas preventivas y de asistencia técnica muy exigentes en los ámbitos de competencia de la Comunidad, en particular, por lo que se refiere al mercado interior. Se trata de medidas relativas a la prevención y a la lucha contra el blanqueo de dinero, así como normas contables del sector privado y normas en materia de transparencia e igualdad de acceso de todos los candidatos a los contratos de obras, suministros y servicios”. (Europa: 2010).

## **5.2 Revisión de la política de transparencia y anticorrupción del Estado colombiano en los planes de desarrollo y el marco jurídico**

El Plan Nacional de Desarrollo propuesto para el período 2006-2010 tiene la clara intención de fortalecer una institucionalización que permita reducir considerablemente el gasto público. De ahí que, permanentemente, se observarán claras acciones de liquidación de instituciones y de reducción de personal, *supresión total de 44.194 puestos de trabajo entre 2002 y el 31 de diciembre de 2009* (Uribe Vélez: 2010: 385).

Las reformas institucionales transversales “...tienen como objetivo mejorar el funcionamiento del conjunto de la administración, en áreas estratégicas y

de alto impacto; aunque sus resultados usualmente no son tan fácilmente cuantificables en términos de ahorros y pueden ser de largo plazo, su implementación se considera una condición necesaria para contar con una administración moderna. Las acciones transversales buscan eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos, en la promoción de la equidad, la eliminación de la corrupción y la legitimidad del Estado". (Uribe Vélez: 2010: 365)

Este ánimo de fortalecimiento de la institucionalización se propuso cuatro ejes de intervención (Según CONPES: 2010)<sup>61</sup>:

- Mejorar el tratamiento de las solicitudes del ciudadano que accede a los servicios de la administración pública.
- Cualificar los equipos de trabajo dispuestos para el servicio al ciudadano.
- Fortalecer el enfoque de gerencia del servicio al ciudadano en la Administración Pública nacional.
- Contribuir a la coordinación y el impulso de iniciativas integrales de mejoramiento de los canales de atención de las entidades.

Con estas bases, se mejoraron los canales de servicio presencial, telefónico y virtual de las entidades, destacándose la implementación de un centro único de contacto nacional que unifica y coordina la atención telefónica que brindan diversas entidades de la Administración Pública nacional bajo estándares de calidad y eficiencia. Evidencia de ello es que desde 2006, el 100% de las alcaldías y las gobernaciones cuenta con sitio web, lo que ubica a Colombia como el primer país latinoamericano en contar con presencia en internet de todos sus municipios.

También se estableció la implementación de Sistemas de Gestión de Calidad (SGC) en las entidades del Estado, por medio de la Ley 872 de 2003. Por esta razón, a 31 de diciembre de 2009, 129 entidades del orden nacional y 169 del orden territorial se encuentran certificadas bajo la norma NTCCGP 1000:2004. Sin embargo, se requiere una evaluación del verdadero impacto de este proceso de certificación de calidad en la prestación de los servicios públicos del Estado y especialmente en la reducción de los niveles de corrupción y malas prácticas administrativas, o de lo contrario se convierten las certificaciones en "maquillajes", sin afectar la estructura de las organizaciones.

En el 2010 se aprobó el Documento Conpes 3654, "Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos", documento que presenta

---

<sup>61</sup> Los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES permiten la ejecución de las políticas establecidas en los planes de desarrollo.

lineamientos de política para consolidar la rendición de cuentas como un proceso permanente, una relación de doble vía entre la rama ejecutiva y los ciudadanos, y una cultura entre los servidores públicos.

La implementación de esta política contempla la elaboración de una metodología para que todas las entidades de la rama ejecutiva rindan cuentas de forma permanente siguiendo los mismos estándares; la unificación y difusión de los criterios para entregar información a los ciudadanos, incluyendo unos parámetros de lenguaje ciudadano”.

En el informe del Gobierno Nacional al Congreso de la República en el 2010 se presenta un apartado concreto como *“Lucha contra la corrupción”*.

“Con el fin de recuperar la confianza de los ciudadanos en la administración pública, se promovieron estrategias regionales de lucha contra la corrupción mediante la suscripción de Pactos de Transparencia con alcaldes y gobernadores, impulsando así la participación y el control ciudadano a través de veedurías comunitarias sobre la acción pública y facilitando la interlocución entre las administraciones y la sociedad civil”.

“Teniendo en cuenta la importancia de la participación del sector privado en la lucha contra la corrupción, se impulsaron los acuerdos de autorregulación como una herramienta de trabajo que invita a empresarios y a gremios a asumir una responsabilidad compartida con el Estado en la creación de una cultura que no promueva ni tolere prácticas corruptas”. (Uribe Vélez: 2010: 379).

Ante este último punto, cabe resaltar que, aunque esta política contra la corrupción tiene un buen desarrollo normativo, sin embargo no evidencia un cumplimiento formal y sustantivo de la norma. Prueba de ello se contempla en los informes presentados por la Corporación Transparencia por Colombia, donde reflejan no sólo un descenso de 5 puestos dentro del Índice de percepción de la Corrupción, sino también uno de los niveles más altos de desconfianza en los partidos políticos y el Poder Legislativo del Continente.

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. El conflicto de intereses destruye la democracia, el libre mercado, destruye el normal funcionamiento del sistema”. (El Tiempo: 2010).

## Índice de percepción de la corrupción: Comparativo 2008-2009

| Resultados del IPC 2008<br>Países de América |                      |              | Resultado del IPC 2009<br>Países de América |                      |              |
|--|----------------------|--------------|---|----------------------|--------------|
| Puesto                                       | País                 | Calificación | Puesto                                      | País                 | Calificación |
| 9  | Canada               | 8,7          | 8   | Canada               | 8,7          |
| 9  | Estados Unidos       | 7,3          | 19  | Estados Unidos       | 7,5          |
| 23   | Chile                | 6,9          | 25  | Chile                | 6,7          |
| 23   | Uruguay              | 6,9          | 25  | Uruguay              | 6,7          |
| 36   | Puerto Rico          | 5,8          | 35  | Puerto Rico          | 5,8          |
| 47   | Costa Rica           | 5,1          | 43  | Costa Rica           | 5,3          |
| 65   | Cuba                 | 4,3          | 61  | Cuba                 | 4,4          |
| 80   | Brasil               | 3,5          | 75  | Brasil               | 3,7          |
| 70   | Colombia             | 3,8          | 75  | Colombia             | 3,7          |
| 72   | Perú                 | 3,6          | 75  | Per                  | 3,7          |
| 67   | El Salvador          | 3,9          | 84  | El Salvador          | 3,4          |
| 96   | Guatemala            | 3,1          | 84  | Guatemala            | 3,4          |
| 85   | Panamá               | 3,4          | 84  | Panamá               | 3,4          |
| 72   | Mexico               | 3,6          | 89  | Mexico               | 3,3          |
| 102  | República Dominicana | 3            | 99  | República Dominicana | 3            |
| 109  | Jamaica              | 3,1          | 99  | Jamaica              | 3            |
| 109  | Argentina            | 2,9          | 106   | Argetina             | 2,9          |
| 102  | Bolivia              | 3            | 120   | Bolivia              | 2,7          |
| 126  | Honduras             | 2,6          | 130   | Honduras             | 2,5          |
| 134  | Nicaragua            | 2,5          | 130   | Nicaragua            | 2,5          |
| 151  | Ecuador              | 2            | 146   | Ecuador              | 2,2          |
| 138  | Paraguay             | 2,1          | 154   | Paraguay             | 2,1          |
| 158  | Venezuela            | 1,9          | 162   | Venezuela            | 1,9          |
| 177  | Haití                | 1,4          | 168   | Haití                | 1,8          |

Colombia ocupa el puesto 75, entre 180 países con una calificación de 3,7 sobre 10 (siendo "0" la calificación más baja y "10" la más alta).

**Fuente:** Fundación Transparencia por Colombia, Documento Interno.

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. Un ejemplo de ello lo encontramos en el informe de Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción presentado ante la OEA, el cual no se encuentra activo para su respectiva socialización:

Los estudios conjuntos que en el marco del convenio entre la Fiscalía General de la Nación, la procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República se vienen adelantando para identificar los problemas más álgidos que amenazan el uso eficiente, eficaz y equitativo del erario, que han producido análisis de temas de gran impacto en el manejo de los recursos públicos, entre los cuales, el relativo a los “patrimonios autónomos (MSICICC: 2010), utilizados como una nueva forma de apropiarse ilícitamente de los recursos del Estado”.

Muchos analistas coinciden que durante el Gobierno del Presidente Uribe se hizo un esfuerzo en acciones institucionales contra la corrupción, pero investigaciones de los organismos de control contra programas gubernamentales y funcionarios de dicha administración dejan un saldo negativo en materia de transparencia del Estado.

Ubicar la lucha contra la corrupción y participación ciudadana como uno de los ejes transversales del 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. (PND: 2010-2014: 622).

“Uno de los postulados centrales del Buen Gobierno es la transparencia y la pulcritud en el manejo de los recursos públicos. Lo anterior implica

gastar bien, lo cual no significa gastar más o gastar menos sino dar cumplimiento, con un enfoque de resultados, a los objetivos para los que son destinados los recursos.” Afirmaba un informe del Ministerio de Hacienda durante la Reforma al Régimen de Regalías.

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).

Agrega 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 Paz y la Reconciliación en Colombia, en cuanto a la transparencia 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).

Al respecto, Elizabeth Ungar<sup>62</sup>, en la presentación del documento “Construcción colectiva de lineamientos para la reglamentación del Estatuto Anticorrupción en relación al sector privado, expresaba que “Nunca antes la actividad de las empresas privadas había tenido impactos tan claros sobre la prosperidad económica, la estabilidad política y la sostenibilidad ambiental de las sociedades. No obstante, los escándalos de fraude y corrupción en el sector privado alrededor del mundo han puesto el foco en la vulnerabilidad de las empresas y, sobre todo, en su corresponsabilidad en la lucha contra el soborno y la corrupción. Las empresas deben ser cada vez más conscientes que la corrupción pone en riesgo la reputación, sostenibilidad y competitividad de su negocio. En este sentido, la sanción de la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción, refleja la intención del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos (2010- 2014) de hacerle frente al problema de la corrupción en Colombia.

La Ley, cuyo propósito es fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, representa sólo uno de los componentes de una política integral de lucha contra la corrupción. (Ungar, 2011).

Sin embargo, “Prosperidad para Todos” no aborda una problemática que, particularmente, marcó al Gobierno anterior, referida a los métodos ilegales y corruptos para llegar al poder, en donde se descubrieron nexos y patrocinios electorales de varios políticos con grupos armados al margen de la Ley, además de la concentración de poderes que, fruto de la reelección, se eviden-

---

<sup>62</sup> Actual Directora Ejecutiva del Capítulo de Colombia de Transparencia Internacional.

ció, atentando gravemente a la consolidación del Estado Social de Derecho, dentro del marco de la democracia. Ante esta última, se considera necesario generar una Ley de pesos y contrapesos que permita equilibrar las fuerzas para el buen uso del poder.

En el discurso de posesión de Carlos Fernando Galán Pachón, como “Zar Anticorrupción” el Presidente Santos recordó que en el Plan de Desarrollo está incluido un capítulo sobre este tema y adquirió el compromiso de formular una Política Integral de Lucha contra la Corrupción, de poner en marcha un sistema de información sobre este fenómeno, y de involucrar al sector privado y a la sociedad civil en este propósito. Lo interesante de este nuevo cargo es que Galán Pachón hará las veces de Secretario Técnico de las comisiones que se crearon con el Estatuto Anticorrupción, lo que permitirá mejorar los canales de comunicación así como centralizará la información de las dependencias involucradas en esta lucha.

Al respecto, el Presidente Santos afirmó que “El Secretario de Transparencia va ser un asesor directo del Presidente, va ser el Secretario Técnico de la Comisión Nacional para la Moralización, va a coordinar el diseño de la política integral contra la corrupción, va a implementar un observatorio de corrupción y transparencia, va a crear un índice de transparencia” (El Espectador, 2011).

En entrevista concedida al periódico *El Tiempo* (15 de enero de 2012), Galán Pachón afirmó que *el Estatuto Anticorrupción le dio la facultad a la Comisión de Moralización de definir de manera conjunta acciones frente a entidades en las que se conozcan casos de corrupción. Ahí están la Fiscal, la Contralora y el Procurador. Esas acciones pueden llevar a destapar, a castigar y a sancionar penal, fiscal y disciplinariamente a los responsables.* En cuanto a la política integral de Estado contra la Corrupción, el Secretario Galán Pachón ha dedicado todo el 2012 a realizar talleres regionales<sup>63</sup> para recabar información y poder diseñar el texto de la política. Los talleres finalizaron en noviembre y se espera que en tres meses (febrero de 2013) el documento esté listo para ser presentado al Gobierno Nacional.

Frente a la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción, por ser la norma vigente es importante realizar una pedagogía del mismo entorno a la participación ciudadana para ejercer control y coadyuvar en la erradicación o, por lo menos, en la disminución de la corrupción en el país.

---

<sup>63</sup> Es de resaltar que el ejercicio de construcción de esta Política Pública cuenta con la orientación de la Secretaría de Transparencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las conclusiones de estos talleres y la socialización de las propuestas, son transmitidas vía streaming a través de los canales web: [www.urnadecristal.gov.co](http://www.urnadecristal.gov.co) y [www.pnud.org.co](http://www.pnud.org.co)

En este sentido, se destaca que “La institución creada por la ley para luchar contra la corrupción es la *Comisión Nacional para la Moralización*, que en el artículo 62 establece los miembros que la componen: el Presidente de la República; el Ministro del Interior y de Justicia; el Procurador General de la Nación; el Contralor General de la República; el Auditor General de la República; los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes; el Fiscal General de la Nación; el Presidente de la Corte Suprema de Justicia; el Presidente del Consejo de Estado; el Director del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción; el Consejero Presidencial para el Buen Gobierno y la Transparencia y, finalmente, el Defensor del Pueblo” .

Entre las funciones (artículo 64) que tiene la *Comisión* se encuentran:

- Coordinar la realización de acciones conjuntas para la lucha contra la corrupción frente a entidades del orden nacional o territorial en las cuales existan indicios de este fenómeno.
- Coordinar el intercambio de información en materia de lucha contra la corrupción;
- Promover el ejercicio consciente y responsable de la participación ciudadana y del control social sobre la gestión pública;
- Prestar su concurso en el cumplimiento de las acciones populares en cuanto tienen que ver con la moralidad administrativa;
- Orientar y coordinar la realización de actividades pedagógicas e informativas sobre temas asociados con la ética y la moral públicas, los deberes y las responsabilidades en la función pública y mantener contacto e intercambio permanentes con entidades oficiales y privadas del país y del exterior que ofrezcan alternativas de lucha contra la corrupción administrativa, entre otras.

Por otro lado, la ley establece la creación de *Comisiones Regionales de Moralización* (artículo 65) para aplicar las disposiciones de la *Comisión Nacional* y coordinar la prevención, investigación y sanción de la corrupción. Estará conformada por: representantes regionales de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Seccional de la Judicatura y la Contraloría Departamental, Municipal y Distrital. La asistencia a estas reuniones que se llevarán a cabo mensualmente es obligatoria e indelegable. Otras entidades que pueden ser convocadas para ser parte de la Comisión Regional de Moralización, cuando se considere necesario, son: la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales, los cuerpos especializados de policía técnica, el Gobernador y el Presidente de la Asamblea Departamental.

Con el fin de articular las Comisiones Regionales de Moralización con la ciudadanía organizada, deberá celebrarse entre ellos por lo menos una reunión trimestral para atender y responder sus peticiones, inquietudes, quejas y denuncias.

En el artículo 66 se crea la *Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción*, integrada por: un representante de los Gremios Económicos; un representante de las Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la lucha contra la corrupción; un representante de las Universidades; un representante de los Medios de Comunicación; un representante de las Veedurías Ciudadanas; un representante del Consejo Nacional de Planeación; un representante de las Organizaciones Sindicales; un representante de Conferilec (Confederación Colombiana de Libertad Religiosa, Conciencia y Culto). La designación de los Comisionados Ciudadanos corresponde al Presidente de la República, de ternas enviadas por cada sector. El desempeño del cargo será por períodos fijos de cuatro (4) años y ejercerán sus funciones ad honórem. Entre las funciones asignadas se destacan:

- Impulsar campañas en las instituciones educativas para la promoción de los valores éticos y la lucha contra la corrupción.
- Promover la elaboración de códigos de conducta para el ejercicio ético y transparente de las actividades del sector privado y para la prevención de conflictos de intereses en el mismo;
- Hacer un seguimiento especial a las medidas adoptadas en esta ley para mejorar la gestión pública tales como la contratación pública, la política antitrámites, la democratización de la Administración Pública, el acceso a la información pública y la atención al ciudadano;
- Realizar un seguimiento especial a los casos e investigaciones de corrupción de alto impacto;
- Promover la participación activa de los medios de comunicación social en el desarrollo de programas orientados a la lucha contra la corrupción y al rescate de la moral pública;
- Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los servidores públicos de los cuales tengan conocimiento, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 92 de la Constitución;
- Prestar su concurso en el cumplimiento de las acciones populares en cuanto hacen relación con la moralidad administrativa.

En el artículo 76, se crea la *Oficina de Quejas, Sugerencias y Reclamos* que deberá tener toda entidad pública para que los ciudadanos participen activamente y

se relacionen con el cumplimiento de la misión de la entidad. La oficina de control interno deberá vigilar que la atención se preste de acuerdo con las normas legales vigentes y rendirá a la administración de la entidad un informe semestral sobre el particular. En la página web principal de toda entidad pública deberá existir un link de quejas, sugerencias y reclamos de fácil acceso para que los ciudadanos realicen sus comentarios, así como para presentar quejas y denuncias de los actos de corrupción realizados por funcionarios de la entidad, como sugerencias que permitan realizar modificaciones a la manera como se presta el servicio público.

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.

*En el IPC, Transparencia Internacional evalúa los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país específico, basado en el promedio de los resultados encuestas y evaluaciones realizadas a ejecutivos del sector privado, expertos y analistas de riesgo.*

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.

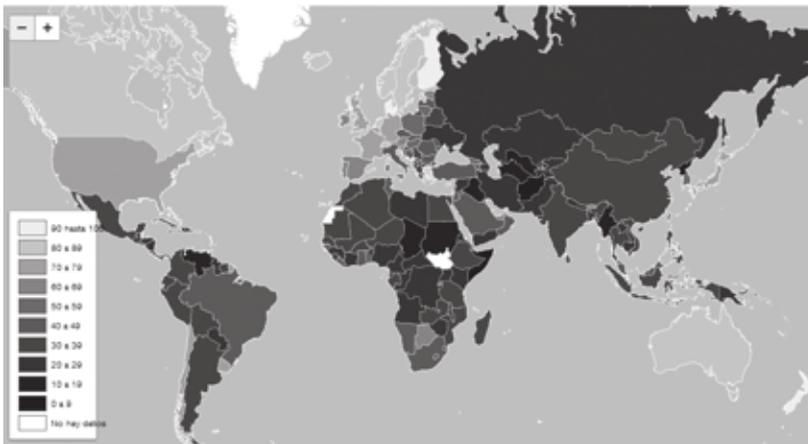
“Superar la corrupción requiere de esfuerzos de todo el Estado, no solo de la voluntad o responsabilidades aisladas del gobierno. El problema viene escalando de tiempo atrás y no tiene color político. El ejecutivo, el legislativo, la rama judicial y los órganos de control deben coordinarse si queremos resultados efectivos”, agrega Ungar. “Pero además, el sector privado, como corresponsable de muchos hechos de corrupción, debe asumir compromisos y emprender acciones para prevenirla y combatirla”. (Transparencia por Colombia, 2012).

### Índice de Percepción de la Corrupción 2012: América



Fuente: Transparencia por Colombia.

### Índice de Percepción de la Corrupción 2012: América



Fuente: Transparency International

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:

### Programas de Inversión Organismos de Control en 2013

| Principales programas                      | 2.012     | 2.013      |
|--|-----------|------------|
| <b>Nación</b>                              | <b>94</b> | <b>119</b> |
| Lucha contra la corrupción                 | 84        | 109        |
| Prevención de violaciones a los DDHH y DIH | 3         | 3          |
| Victimas                                   |           | 3          |
| Eficiencia gubernamental                   | 2         | 2          |
| Prevención                                 | 1         | 1          |
| Sistema nacional de defensoría pública     | 1         | 1          |
| Otros                                      | 4         | 1          |
| <b>Propios</b>                             | <b>5</b>  | <b>6</b>   |
| <b>Total general</b>                       | <b>99</b> | <b>125</b> |

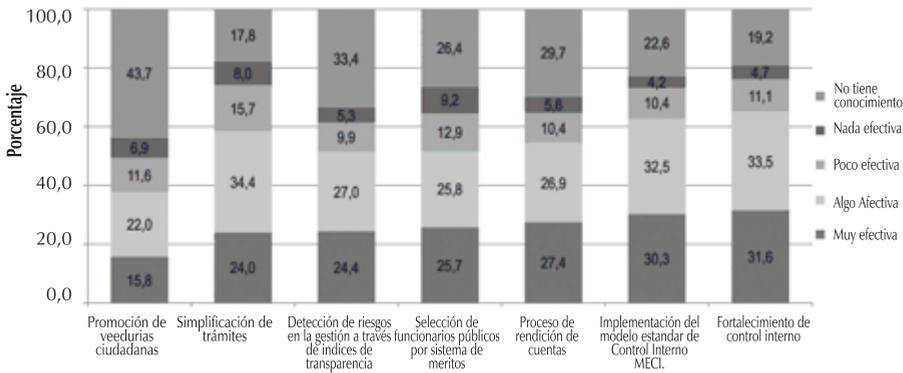
Fuente: DNP-DIFP

Así mismo, al observar los resultados de las encuestas sobre el ambiente y desempeño institucional del año 2012, presentadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE (DANE, 2013), se pone en evidencia la necesidad de fortalecer las instituciones públicas en su control interno, debido a que se identifica como la estrategia más efectiva para prevenir la incidencia de prácticas irregulares, con un 31,6% de efectividad, al igual que el definir modelos de control estándar, el cual se ubica con un 30,3%.

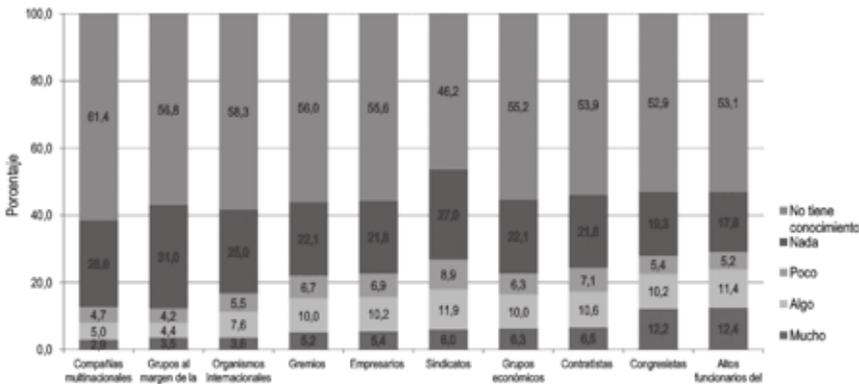
En este informe presentado por el DANE también se identifica la influencia indebida que algunos actores ejercieron sobre las entidades del Estado, destacándose los altos funcionarios del gobierno y los congresistas, con un 12,4% y un 12,2%, respectivamente; en un segundo grupo se ubican los

contratistas, los grupos económicos, los sindicatos, los empresarios y los gremios, con un porcentaje que oscila entre los 6,2% y el 5,2%; y, en un tercer grupo, se encuentran los organismos internacionales, los grupos al margen de la ley y las compañías multinacionales, con un porcentaje entre el 3,6% y el 2,9%, como se puede observar en el gráfico.

**Porcentaje de funcionarios que responden a la pregunta, “Durante los últimos doce meses, ¿Qué tan efectiva ha sido cada una de las siguiente estrategias para prevenir la incidencia de prácticas irregulares en su entidad?” Total Nacional 2012. (DANE, 2013)**



**Porcentaje de funcionarios que responden a la pregunta, “Durante los últimos doce meses, ¿en qué medida los siguientes actores ejercieron alguna influencia indebida en la entidad?” Total Nacional 2012 (DANE, 2013)**



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 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.

### 5.3 Reflexiones y propuestas desde las mesas regionales convocadas y promovidas por la Comisión de Conciliación Nacional

En el proceso de sistematización del Acuerdo Nacional de Mínimos de Paz y de Reconciliación, los participantes, expresan la necesidad de superar los altos índices de corrupción manifiestos en el manejo no transparente de los recursos y bienes públicos; la celebración de convenios y contratos para beneficio privado; la impunidad que gozan personas comprometidas en actos delictivos o violatorios de las Leyes; y el uso de métodos ilegales para llegar al poder.

La democracia en Colombia tiene como desafío ratificar la vigencia del pacto de paz de la Constitución Política del 1991, para seguir construyendo un Estado Social de Derecho, con políticas que atiendan a los derechos fundamentales; con instituciones legítimas, transparentes e independientes; con mecanismos para la participación de los ciudadanos; transparencia en el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado.



**Fuente:** Publicada en la página Web de Transparencia Internacional. En el 2009, Colombia aparece con un índice de 3.7

Según ha expuesto Elisabeth Ungar<sup>64</sup> el costo estimado del fraude en Colombia es de 4,2 billones de pesos al año, que corresponden casi a dos veces el presupuesto del SENA. Este monto podría ser destinado a la educación de 80 mil jóvenes durante cinco años. Estas comparaciones permiten dimensionar el tamaño y la extensión del fenómeno de la corrupción<sup>65</sup>. Además, explica que este fenómeno afecta un valor social que consiste en la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones y sus funcionarios; por ello, “se debería declarar una emergencia ética por culpa de la corrupción”<sup>66</sup>.

La corrupción no acaece por la ausencia normativa. Éstas existen, el punto es que no se cumplen; además por parte de la ciudadanía hay una sensación de impotencia para atacar este problema. El zar anticorrupción del gobierno Uribe, Óscar Ortiz (2009) y el del Gobierno Santos, Miguel Francisco Prado (asumió en octubre de 2010<sup>67</sup>), han explicado que a pesar de los datos, Colombia, es el país de América que más esfuerzos hace para combatir este delito. Ortiz afirma que el índice de corrupción de Colombia está en 3.5% (siendo 5% el más bajo) y que el nivel de impunidad llega a un 4.5% porque no se castiga a los corruptos. Explicó que la corrupción pública es posible porque los empresarios privados lo permiten y participan en este delito. Aseguró que la crisis financiera mundial se dio en gran parte por actos de corrupción del sector privado. (Revista Semana: 2009).

Otras cifras que corroboran la gravedad de este fenómeno fueron publicadas por la Misión de Observación Electoral (MOE), y el Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes<sup>68</sup>. En el estudio se conoció que de 157 líderes de opinión encuestados, 25% respondieron que la corrupción es el problema político más importante que tiene actualmente el país seguido por la concentración de poder en el Ejecutivo con un 20%, y la incertidumbre sobre la reelección presidencial en tercer lugar con 17%.

---

<sup>64</sup> Directora Ejecutiva de Transparencia por Colombia. informe de Transparencia Colombia (2009) [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/cifras\\_del\\_fraude\\_y\\_la\\_corrupcion/cifras\\_del\\_fraude\\_y\\_la\\_corrupcion.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/cifras_del_fraude_y_la_corrupcion/cifras_del_fraude_y_la_corrupcion.asp)

<sup>65</sup> Estas cifras corresponden a los fraudes descubiertos y divulgados, ¿qué se podría pensar de los que aún están por descubrir o en fase de investigación?

<sup>66</sup> *Ibíd* & <http://transparenciacolombia.org.co/LACORRUPCION/EnColombia/tabid/101/Default.aspx>

<sup>67</sup> Por disposición el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, cesó sus funciones a partir del 31 de diciembre de 2011 y pasó a la dirección del Vicepresidente de la República, quién creó la Secretaria de Anticorrupción y de Transparencia, que actualmente ocupa Carlos Fernando Galán.

<sup>68</sup> <http://notauniandina.edu.co/html/nota6/080520PresentanresultadosdeestudioCulturaPolitica dela Democracia en Colombia.php> (revisado el 1 de abril de 2010).

Sobre la corrupción en la política aseguró Elisabeth Ungar que, aunque esto no es único ámbito donde se registra este delito, sí es la base del problema. “A través de actos corruptos se están eligiendo a nuestros gobernantes, se compran jurados de votación, la suplantación de votantes y el tema más crítico que es la financiación de las campañas, empresarios invierten en éstas para recibir los más grandes contratos, multiplicando por 10 el dinero invertido”<sup>69</sup>.

Transparencia por Colombia también midió, con ayuda de la Universidad Externado de Colombia la percepción del sector empresarial durante el 2008. El estudio fue la primera Encuesta Nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas, se conoció que el 91% de los empresarios afirmaron que puede haber colegas que ofrecen sobornos para beneficiar su negocio. El 11% de los empresarios afirma tener programas integrales y continuos e invierte recursos contra el soborno.

De acuerdo con el Barómetro de Transparencia Internacional (2007), los colombianos calificaron con 3.0 el nivel de percepción de corrupción de la rama judicial, donde 1 es nada corrupto, y 5 muy corrupto. En una escala de 0 a 100, el sistema de justicia nacional fue catalogado por los colombianos con un nivel de confianza de 52.7, por debajo del promedio de confianza del total de instituciones (54.0). (Transparencia por Colombia: 2009-1).

Con este escenario es oportuno reseñar los nueve retos éticos y políticos para enfrentar la corrupción y que fueron discutidos en la pasada campaña electoral por aspirantes a la presidencia de los partidos Liberal, Polo Democrático y por organizaciones de la sociedad civil...Estos fueron: vencer el círculo perverso entre violencia, narcotráfico y delincuencia organizada como escenarios para corrupción; comprender y actuar con decisión y audacia para cerrar las puertas a la captura y la reconfiguración cooptada del Estado; romper con la cultura del atajo y la ilegalidad; ser más estrictos en el cumplimiento de la legislación existente; estimular una sociedad civil vibrante y motivada por el cuidado a lo público; motivar a los empresarios a que asuman un fuerte y claro liderazgo en la lucha contra la corrupción; consolidar un sistema de pesos y contrapesos; sellar las fisuras de la institucionalidad estatal; recuperar la legitimidad y confianza en la institucionalidad democrática y en la política. (Viva la ciudadanía, 2009).

Por su parte el Gobierno del Presidente Santos, antes de radicar en el Congreso de la República el proyecto de Estatuto Integral de Lucha Contra la

<sup>69</sup> Los partidos políticos reciben una calificación de 4,0/5 y el congreso con 3,9/5, donde 1 es nada corrupto y 5 muy corrupto. Los sectores mejor calificados por los colombianos encuestados son el ejército, las ONG y los organismos religiosos compartiendo una calificación de 2,8/5; y los medios de comunicación con 2,9/5. (Barómetro Global de la Corrupción 2007).

Corrupción<sup>70</sup>, trabajó de manera mancomunada con la organización Transparencia por Colombia, quien participó en las discusiones de este Proyecto, anotando aspectos que considera crucial dado los altos índices de corrupción (Transparencia por Colombia: 2010) En este marco, Transparencia por Colombia resume su propuesta en los siguientes puntos:

- La elaboración de la política integral de lucha contra la corrupción y de estrategias específicas para las ramas del poder público y los órganos de control.
- La autonomía y facultades del órgano nacional de prevención y coordinación de políticas de lucha contra la corrupción.
- La participación de la sociedad civil, tanto en la formulación de las políticas como en su ejecución y seguimiento.
- La participación de los medios de comunicación en las políticas de lucha contra la corrupción.
- Las medidas de estímulo y de protección a funcionarios y ciudadanos con relación a la denuncia de prácticas de corrupción.
- La reglamentación de la “puerta giratoria” de funcionarios entre el sector público y el sector privado.
- La transparencia y difusión sobre la información de bienes y rentas y sobre conflicto de intereses de los funcionarios públicos.
- Las unidades especiales de inteligencia contra la gran corrupción.
- Las medidas para prevenir y combatir la captura y reconfiguración cooptada del Estado.
- Mecanismos para prevenir y mitigar la distorsión de los procesos electorales.
- La inclusión de esta política en el Plan de Desarrollo, como está previsto por el Gobierno Nacional.

Ante la necesidad de superar los altos índices de corrupción, sobre este mínimo los participantes del Acuerdo Nacional plantean:

- Superación de los altos niveles de impunidad y corrupción en celebración de convenios, contratos y ejecución de los recursos públicos.
- Consolidación del Estado Social de Derecho y pleno respeto por la división de poderes en el marco de la Democracia.
- Celeridad en la administración de justicia y depuración de procesos.

---

<sup>70</sup> <http://www.rcnradio.com/noticias/nacional/30-08-10/gobierno-presentar-estatuto-para-fortalecer-lucha-anticorrupti-n>

- Fortalecimiento de la institucionalidad pública.
- Superación de los métodos ilegales y corruptos para llegar al poder

Comienza a evidenciarse, cada vez en mayor grado, la importancia del sector privado en el establecimiento de prácticas que propendan al buen uso de los recursos públicos. Al respecto, el “Foro Regional Tierras y Territorios: más que riqueza material”, Convocado por la Comisión de Conciliación Regional de Villavicencio el 16 de agosto de 2012, presentó la siguiente conclusión:

“No existe interlocución entre las empresas intervinientes y las comunidades, lo cual desemboca en falta de articulación entre las reales necesidades de la población y los intereses de las empresas. Pese a que se establecen procesos de socialización de la intervención, los procedimientos responden a formatos previamente establecidos (a manera de contratos de adición) con condiciones unilaterales e inamovibles, en los que no hay lugar para el diálogo y la participación deliberativa de las comunidades. Ello da lugar a marginar la comunidad de los procesos de desarrollo y privilegiar arreglos privados independientes con algunos líderes comunales o personas que se conciben como representantes (alcaldes, concejales, presidentes de juntas de acción comunal) quienes en muchos casos privilegian sus propios intereses; esto, además de generar concentración del poder en individuos y no en comunidades generando situaciones de conflicto, limita la participación, y favorece la corrupción.”

### Matriz del Mínimo para la Democracia real y la transparencia en el uso de los recursos públicos

| Aspectos resultantes del ejercicio de sistematización en 280 mesas sectoriales   | Metas concertadas por delegados de 17 regiones del país               | Acciones planteadas por delegados de 17 regiones del país   |
|--|---|---|
| <p>Superación de los altos niveles de impunidad y corrupción en celebración de convenios, contratos y ejecución de los recursos públicos.<br/>Consolidación del Estado Social de Derecho y pleno</p> | <p>Mayor participación y reconocimiento de los espacios políticos</p> | <p>Implementar políticas educativas para la formación en la cultura política y democrática.<br/>Reforma política que mejore la posición de los grupos representados en el poder.<br/>Crear una verdadera justicia Electoral por medio de la cultura del voto a consciencia y su correspondiente veeduría por parte de la Registraduría.<br/>Modernizar los procesos de análisis y recolección de información de la Registraduría determinando un censo electoral real.<br/>Romper con la cultura del atajo y la ilegalidad en los procesos electorales.</p> |

| Aspectos resultantes del ejercicio de sistematización en 280 mesas sectoriales   | Metas concertadas por delegados de 17 regiones del país  | Acciones planteadas por delegados de 17 regiones del país   |
|--|--|---|
| <p>respeto por la división de poderes en el marco de la Democracia.</p> <p>Celeridad en la administración de justicia y depuración de proceso.</p> <p>Fortalecimiento de la institucionalidad pública.</p> <p>Superación de los métodos ilegales y corruptos para llegar al poder.</p> | <p>por parte de la sociedad civil.</p>   | <p>Eliminar el abstencionismo por medio de la formación política de los ciudadanos.</p> <p>Formar a los ciudadanos en los mecanismos de participación política.</p> <p>Fortalecimiento de instituciones que trabajan en la función pública creando conciencia en sus funcionarios en la responsabilidad social.</p>   |
|  | <p>Superar los niveles de corrupción en la institucionalidad pública central y descentralizada.</p>                | <p>Educación para la cultura política y procesos de veeduría.</p> <p>Reforma administrativa para luchar contra la corrupción.</p> <p>Generar procesos eficientes y transparentes en el manejo de la contratación y gestión pública.</p> <p>Consolidar un sistema de información pública que permita visualizar el estado de avance de los contratos.</p> <p>Suspensión del funcionario mientras se adelanta el proceso disciplinario por corrupción.</p> <p>Aplicación de presupuestos participativos y por resultados en las instituciones del Estado central y descentralizado.</p>   |
|  | <p>Acceso efectivo para el ciudadano a un sistema independiente y transparente de justicia basado en derechos.</p> | <p>Reforma a la Justicia, evitando dilación en los términos y transmitiendo confianza en las instituciones llevando justicia a la gente.</p> <p>Gratuidad en la administración de justicia a la población con menos recursos.</p> <p>Creación de un Sistema nacional de seguimiento y control en lo contractual, Fiscal y disciplinario con efectiva participación de la sociedad civil.</p> <p>Garantizar la celeridad y la eficaz asignación de penas de los procesos judiciales en materia de malversación y apropiación de recursos públicos.</p> <p>Adopción de una reforma política que garantice la exclusión del acceso de grupos relacionados con narcotráfico e intereses corruptos en la dinámica político-administrativa del Estado.</p> <p>Posicionar la verdad, la solidaridad, y la equidad como valores estratégicos de la función pública.</p> |

## **5.4 Propuestas de políticas, estrategias y programas para el mínimo de democracia real y transparencia en el uso de los recursos públicos del Acuerdo Nacional por la paz y la reconciliación**

Una condición clave de legitimidad de las políticas públicas y de la acción del Estado en un proceso de negociación para la paz se relaciona con la transparencia en el manejo de los recursos públicos y en las actividades de las ramas del poder público, especialmente en los sectores ejecutivo, legislativo, judicial y los órganos de control.

Por lo tanto, se requiere diseñar una política efectiva de transparencia a la gestión pública, que incluya mecanismos de reducción de los riesgos de corrupción, fortalecimiento de los sistemas de control institucionales y la promoción de la participación ciudadana, con estrategias e incentivos, que premie la buena gestión o que sancione lo contrario. Los sistemas de seguimiento y control ampliarán su ámbito de medición a aspectos como la gobernabilidad, el buen gobierno y la legitimidad de las políticas públicas, con ejercicios de participación ciudadana

Las estrategias y los programas que se plantean para garantizar la democracia real y la transparencia en el uso de los recursos públicos, son las siguientes:

### **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:**

- a. 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.
- b. Además de actualizar el Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995), 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 Nación, 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 la Ley 80 y 1150 de 2007, que establezcan políticas que impidan el monopolio de Mega-proyectos, 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 procesal 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. 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.

## 5.5 Recomendaciones para la incidencia en el mínimo de transparencia

El seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: “Prosperidad para Todos” en términos de Democracia Real y Transparencia en el Uso de los Recursos Públicos, permite conservar la esperanza ante la tarea de reducir los índices de corrupción y garantizar la participación real de la ciudadanía en la recta administración de los recursos públicos.

Aún así, el panorama que se vislumbra para los próximos años exige una revisión aún más detallada para realizar acciones efectivas que permitan dar lugar a un acuerdo con el gremio judicial, para que pueda hacerse efectiva la norma establecida por la Ley 1474; que permita gestionar el acelerado incremento de la minería, para evitar el surgimiento de la minería ilegal; que permita el control necesario de las regalías, para que puedan orientarse al buen uso de la sociedad colombiana; que permita realizar una asignación transparente de tierras a aquellas personas que han sido víctima del conflicto.

Es necesario comenzar a materializar en acciones concretas lo avanzado en las normas jurídicas en Colombia para la lucha contra la corrupción. Hasta el momento hay muchos sinsabores, por ejemplo la posición de José Gregorio Hernández para quien no cree mucho en lo que Jellinek llamaba “la fuerza fáctica de lo normativo” es decir, “no creo que las disposiciones legales logren el efecto mágico de modificar situaciones, tendencias o costumbres arraigadas en la sociedad”. Si así fuera, Colombia sería la sociedad perfecta, porque si algo tenemos es normas: las hay de todas las épocas, contenidos y grados, y conforman un tupido bosque desconocido en su integridad inclusive por los más estudiosos abogados. Sin embargo y por paradójica, en el interior de ese laberinto saben moverse a la perfección, ocultarse y escabullirse, los más hábiles transgresores de la ley.

“Estimo, por el contrario, que el problema de la corrupción, como muchos otros que nos afectan –la ineficacia y la paquidermia de la administración de justicia, por ejemplo– no es de normas, sino de personas. Por lo corriente, son “fallas humanas”, y no “fallas técnicas”, las que ocasionan nuestras grandes tragedias”<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> En artículo titulado “El nuevo Estatuto Anticorrupción” y publicado en <http://www.razon-publica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2229-el-nuevo-estatuto-anticorrupcion-.html>

Finalmente, en la misma línea, al sancionar la Ley 1474 el presidente Santos enunció los cinco elementos básicos de su estrategia frente a la corrupción: 1) Aplicación efectiva de las normas. 2) Actuación preventiva. 3) Colaboración ciudadana. 4) Cultura de la legalidad. 5) Coordinación de los esfuerzos. Estas acciones tienen que ser conjuntas.

En este caso, la Comisión de Conciliación Nacional, con el apoyo de las comisiones regionales podría hacer un seguimiento a las acciones de política pública y de los programas orientados a disminuir la corrupción y aumentar la transparencia en las acciones del Estado, en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital.

## 5.6 Bibliografía

- CONPES 3649** (2010) Consultado el 13 de noviembre de 2010. En: <http://www.servicioalciudadano.gov.co/sitio/libreria/pdf/conpes.pdf>
- CONPES 3728** (2012) Plan operativo anual de inversiones vigencia 2013. Consultado el 6 de diciembre de 2012. En: <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=RnJVpnMs5vM%3d&tabid=1475>
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA** (1991) Actualizada con todos los Actos Legislativos expedidos hasta el 2004. Consultada el 28 de octubre de 2010. En: <http://www.anticorruptcion.gov.co/marco/documentos/constitucion.pdf>
- DANE** (2013) Encuestas sobre el ambiente y desempeño institucional – 2012. Revisado el 17 de enero de 2013. En: [http://www.dane.gov.co/files/EDI/presentacion\\_EDI\\_2012pr.pdf](http://www.dane.gov.co/files/EDI/presentacion_EDI_2012pr.pdf).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP)** (2010) Sinergia-SIMEG: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno. Revisado el 16 de noviembre de 2010. En: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=OD0pMSBCMj0%3D&tabid=228>
- El Espectador.** Santos posesionó a Carlos Fernando Galán como Secretario Anticorrupción. 11 de enero de 2012. En: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-320449-santos-posesiono-carlos-fernando-galan-secretario-anticorruptcion>
- EL TIEMPO** (2010) Corrupción en Colombia: un panorama gris reveló informe mundial. 7 de noviembre de 2010, En: [http://www.eltiempo.com/justicia/corruptcion-en-colombia\\_8303920-4?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed:+eltiempo/titulares+\(eltiempo.com+--+titulares\)](http://www.eltiempo.com/justicia/corruptcion-en-colombia_8303920-4?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed:+eltiempo/titulares+(eltiempo.com+--+titulares))
- Europa: Portal de la Unión Europea** (2010). Consultado el 14 de noviembre de 2010. En: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/fight\\_against\\_fraud/fight\\_against\\_corruption/l33300\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/l33300_es.htm)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público** (2012). Sistema General de Regalías. Consultado el 7 de diciembre de 2012. En <http://regalias.minhacienda.info/la-reforma.html>
- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010:** Desarrollo para Todos. Consultado el 1 de abril de 2010. En: <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20062010.aspx>
- Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014:** Prosperidad para Todos: Más empleo, menos pobreza y más seguridad. Consultado el 15 de octubre de 2011. En: <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>

- Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción.** Informe Final: Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MSICICC). Decimosexta Reunión del Comité de Expertos. OEA. Washington, DC. 25 marzo 2010. Revisado el 10 de noviembre de 2010, En: [http://www.anticorrupcion.gov.co/areas/politicas\\_transversales/convencion\\_oea/documentos/mesicic\\_III\\_inf\\_col.pdf](http://www.anticorrupcion.gov.co/areas/politicas_transversales/convencion_oea/documentos/mesicic_III_inf_col.pdf)
- Revista Semana.** (2009) Corrupción en Colombia ensucia cada vez más manos. Revisado el 28 de abril de 2010. En: <http://www.semana.com/noticias-revista-de-radio/corrupcion-colombia-ensucia-cada-vez-manos/132426.aspx>
- Transparencia Colombia** (2010). Propuestas para la discusión sobre el Estatuto Integral contra la Corrupción. Documento interno.
- Transparencia por Colombia** (2009-1). La corrupción en Colombia. Revisado el 27 de abril de 2010. En: <http://transparenciacolombia.org.co/LACORRUPCION/EnColombia/tabid/101/Default.aspx>
- Transparencia por Colombia** (2009-2). Publicaciones. Revisado el 27 de abril de 2010. En: <http://www.transparenciacolombia.org.co/Publicaciones/PublicacionesTI/tabid/162/Default.aspx>
- Transparencia por Colombia** (2012-1). Índice de Percepción de Corrupción 2012: Colombia necesita mostrar resultados concretos contra la corrupción. Consultado el 5 de diciembre de 2012. En: [http://transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=187:indice-percepcion-corrupcion-2012-colombia-necesita-resultados-concretos-contra-corrupcion&catid=94:comunicados&Itemid=490](http://transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=187:indice-percepcion-corrupcion-2012-colombia-necesita-resultados-concretos-contra-corrupcion&catid=94:comunicados&Itemid=490)
- Transparency International.** Índice de Percepción de la Corrupción 2012. Consultado el 5 de diciembre de 2012. En: <http://www.transparency.org/cpi2012/results>
- Ungar, E.** (2011) Construcción Colectiva lineamientos para la reglamentación: Estatuto Anticorrupción en relación al sector privado. Transparencia por Colombia – Embajada Británica Bogotá. Revisado el 3 de diciembre de 2012. En: [http://transparenciacolombia.org.co/images/publicaciones/sector\\_privado/sector\\_privado\\_lineamientos\\_estatuto\\_anticorrupcion.pdf](http://transparenciacolombia.org.co/images/publicaciones/sector_privado/sector_privado_lineamientos_estatuto_anticorrupcion.pdf)
- URIBE VÉLEZ, A.** (2010) Informe al Congreso 2010. Consultado el 15 de noviembre de 2010. En: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=bz381wEYGk4%3d&tabid=228>
- Viva la Ciudadanía** (2009). Foro sobre corrupción en Colombia. Convocado por la Cumbre Social y Política, la Corporación Viva la Ciudadanía, la Misión de Observación Electoral – MOE, Transparencia por Colombia, Foro Nacional por Colombia y Votebien.com. Universidad Libre. Revisado el 28 de abril de 2010. En: [http://www.terra.com.co/elecciones\\_2010/articulo/html/vbn109-debate-sobre-corrupcion-en-colombia.htm](http://www.terra.com.co/elecciones_2010/articulo/html/vbn109-debate-sobre-corrupcion-en-colombia.htm)
- Veeduría Ciudadana.** “Informe de Gestión y Resultados. Año 2012”. En: [http://www.veeduria-distrital.gov.co/veeduria/media/file/Informe/18\\_INFORME\\_%20GESTION\\_2012.pdf](http://www.veeduria-distrital.gov.co/veeduria/media/file/Informe/18_INFORME_%20GESTION_2012.pdf)

## **6. | Mínimo de construcción de país desde la diversidad regional:**

### **Avanzando en el proceso de la descentralización para garantizar desarrollo territorial**

#### **6.1 Contexto internacional y nacional de la política de desarrollo territorial**

América Latina ha avanzado en las últimas décadas lenta y progresivamente por el sendero de la descentralización y el desarrollo territorial, (Elizalde, 2003) buscando acabar con las amplias brechas regionales existentes en la región y potenciando las capacidades que desde lo local se pueden generar para reducir los fenómenos de la pobreza, la desigualdad, el atraso y la violencia, causada por diferentes actores, especialmente relacionados con la excesiva concentración en la tenencia o la ocupación ilegal de la tierra y el territorio, el narcotráfico y la delincuencia organizada.

Una muestra de este avance se relaciona con el aumento de las inversiones públicas que se manejan desde lo local, pues “en menos de 15 años, la proporción media del gasto público que gestionan los gobiernos regionales se incrementó de 8% a casi 15%”. (BID, 2002).

En este sentido, se han planteado dos elementos fundamentales que permitirían mejorar las condiciones de los ciudadanos en materia social y económica, el primero se relaciona con el desarrollo endógeno, visto como una estrategia que promueve la sostenibilidad y las capacidades de las regiones para insertarse con éxito en la economía global y en segundo lugar profundizar la descentralización, permitiendo que los entes territoriales puedan definir sus

propias políticas públicas de carácter local de manera autónoma, respetando sus características culturales, sociales, económicas, políticas y productivas.<sup>72</sup>

Un documento publicado por la Comisión para la América Latina y el Caribe, CEPAL con el auspicio de la Agencia de Cooperación Alemana, GTZ, (2000) señala que “El desarrollo económico de los distintos países sigue siendo territorialmente concentrado e inequitativo, razón por la cual no ha sido posible aprovechar el potencial productivo de los distintos territorios, lo que a su vez constituye una de las causas de aumento de la pobreza”.

Frente a esta realidad, se presenta un cambio trascendental del tradicional desarrollo económico impulsado por los capitales exógenos que son invertidos en las regiones para generar crecimiento, por la exploración de las capacidades propias locales que permiten otras lógicas de generación de riqueza y progreso, a partir del desarrollo endógeno y los potenciales productivos regionales.

“Se puede definir el desarrollo económico local como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno” (Vázquez Barquero, 1988).

Este mismo autor considera que los territorios cuentan con una serie de recursos económicos, humanos, institucionales, culturales y economías de escala, los cuales se constituyen en un verdadero potencial del desarrollo, definiendo estructuras y sistemas productivos, mercados de trabajo, capacidades empresariales, conocimiento tecnológico, dotación de recursos naturales e infraestructura física, además de sistemas sociales, políticos, culturales, sobre los cuales se articulan los procesos de crecimiento económico local (Vázquez Barquero, 2000).

Además, el desarrollo local endógeno obedece a una visión territorial (y no funcional) de los procesos de crecimiento y cambio estructural, que parte de la hipótesis de que el territorio no es un mero soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social.

Sin duda alguna, este concepto de desarrollo representa un nuevo rol, mucho más predominante y protagónico a las organizaciones sociales, a las empresas

---

<sup>72</sup> Diferentes organismos internacionales como la CEPAL, el ILPES y el PNUD han producido documentos señalando la importancia del desarrollo endógeno como mecanismo de crecimiento y distribución de los recursos, con una visión más amplia y social.

locales, a las redes y gremios territoriales, por lo tanto a la sociedad civil en general para asumir los procesos de cambio estructural en sus regiones, en conjunto con las autoridades y las corporaciones públicas.

Es una aproximación “de abajo-arriba” al desarrollo económico, que considera que los actores locales, públicos y privados, son los responsables de las acciones de inversión y del control de los procesos. Desde la perspectiva del desarrollo endógeno, finalmente, lo social se integra con lo económico (Arocena, 1995).

Igualmente, en este concepto del desarrollo territorial se pueden identificar por lo menos tres tipos de dimensiones: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad y la competitividad en los mercados; otra sociocultural, en que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo; y otra, política y administrativa, en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible (Vásquez Barquero, 2000).

Otro elemento que se propone como mecanismo para impulsar la descentralización y el desarrollo territorial es la planeación estratégica local, en la cual las regiones puedan formular políticas públicas orientadas a resolver los graves problemas que las aquejan, con una mejor capacidad de la gestión de los recursos y un fortalecimiento de las instituciones del orden local.

“Al diseñar políticas destinadas al desarrollo local es pertinente recordar que este es un proceso donde se organiza el futuro de un territorio. Un elemento importante, pues, es la planificación que realicen los agentes locales que intervienen en el proceso, con el fin de aprovechar los recursos humanos y materiales que allí se encuentran. Además, la negociación y el diálogo entre los agentes económicos, sociales y políticos asentados en el territorio son fundamentales para lograr ambientes propicios para las inversiones y mejorar el clima organizacional”. (Elizalde Hevia, 2003).

Uno de los objetivos de la descentralización era la reducción de la pobreza y el subdesarrollo en los pequeños municipios (Maldonado 2012) y los avances en dos décadas de este proceso así lo han demostrado, así todavía sea insuficiente para garantizar una mayor equidad regional, especialmente por el problema de tierras y agrario.

En el documento publicado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES, 2003) Antonio Elizalde plantea que la planificación regional solía ser una réplica de la nacional, que no permitía

que los líderes locales dispusieran de autonomía en la asignación de fondos públicos. Hoy ya existe una pequeña pero progresiva descentralización, que es preciso acelerar ya que propicia que algunas decisiones se tomen en el ámbito local. En las últimas décadas se introdujo el concepto de planificación estratégica para definir lineamientos y metas, con la finalidad de lograr el desarrollo territorial.

El ordenamiento territorial, por su parte, es la expresión espacial de las intervenciones, por acción u omisión, de las actividades económicas, sociales y culturales de toda la sociedad. Según la Carta Europea de Ordenamiento Territorial (Ceot), los objetivos fundamentales de la ordenación del territorio son: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio (Moncayo, 2004).

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)<sup>73</sup> señalan que: “la descentralización 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”.

La Red de Iniciativas para la Democracia, la Gobernabilidad y el Desarrollo Territorial. (RINDE 2010) planteaba diez propuestas relacionadas con la defensa de los postulados que sobre el tema definió la Constitución de 1991: una amplia discusión de todos los actores sociales, económicos, académicos, políticos y gubernamentales sobre sus contenidos en el Plan Nacional

---

<sup>73</sup> La Red está integrada actualmente por expertos y especialistas en descentralización, desarrollo y ordenamiento territorial, de universidades e instituciones como la Universidad Nacional de Colombia, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), El Rosario, el Externado de Colombia, la Pontificia Universidad Javeriana, la Fundación Foro Nacional por Colombia, la Fundación Parcomún, la Corporación Transparencia por Colombia y la Fundación Horizontes Profesionales.

de Desarrollo 2010–2014; la propuesta de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; el desarrollo de mecanismos para impulsar la visión estratégica del desarrollo; la creación de un modelo fiscal que disminuya la dependencia de las transferencias y que estimule la generación de recursos propios; el establecimiento de un Fondo de Compensación para disminuir las desigualdades regionales; la formulación de una política de transparencia a la gestión pública territorial; el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana; la revisión de los efectos de la reforma política en los procesos electorales locales; y la definición de un sistema de seguimiento y evaluación al proceso de descentralización y desarrollo territorial en Colombia.

Uno de los principales argumentos de la defensa de la Constitución de 1991 se refiere a que dicha Carta Política ratificó el espíritu descentralizador del Estado Colombiano, multicultural y con autonomías regionales, estableciendo al municipio como la célula básica de la estructura administrativa, multiplicando los mecanismos de participación, ordenando la elección popular de gobernadores, creando el Sistema Nacional de Planeación y estableciendo la posibilidad de un nuevo ordenamiento territorial.

En el 2011 se cumplieron veinte años de la Constitución Política de 1991 y veinticinco de iniciar el proceso de la descentralización en Colombia, a partir del Acto Legislativo No. 1 de 1986 que permitió la elección popular de alcaldes en el país, frente a lo cual se hace necesario evaluar los avances en el desarrollo territorial en este período para establecer los obstáculos y las oportunidades en la consolidación de la democracia local.

En la actualidad, y luego de un evidente retroceso político y normativo de la descentralización en Colombia, se observa una importante dinámica en el país sobre la importancia de abordar el desarrollo territorial y resolver los problemas de las inequidades regionales, impulsada por iniciativas como el Voto Caribe y una agenda legislativa 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 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 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

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.

Para algunos defensores de la regionalización (Ramírez del Valle, 2010), esta se concibe como un nivel territorial de conducción política y animación social y económica, pero ante todo, como un instrumento de planificación y ejecución de la inversión pública nacional capaz de dinamizar los factores intermedios o mesoeconómicos que inciden en la productividad y la competitividad del país. En este sentido, es un nivel articulador entre las economías departamentales y la nacional.

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 busca redistribuir con mayor equidad los recursos de la explotación de dichos productos energéticos a los departamentos y municipios que tradicionalmente han estado marginados de los beneficios de las regalías.

Con el impulso de la Locomotora Minero-energética 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 (Acosta 2011).

Sin embargo, los mandatarios de los municipios y departamentos reclaman una mayor autonomía en el manejo de dichos recursos, pues el Gobierno Nacional tiene la llave de la aprobación de los proyectos, que se administrarán 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, (Restrepo, 2010) 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”.

## **6.2 Evaluación de la política de descentralización y desarrollo territorial**

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, el tema de la descentralización y el desarrollo territorial se encontraba planteado en el capítulo sobre las dimensiones especiales del desarrollo, en el cual se proponía una dimensión regional.

El Consejo Nacional de Planeación en el concepto a las bases de dicho Plan Nacional de Desarrollo (2007) había planteado que ni en el enfoque ni en la concepción del Estado Comunitario se contemplaba el desarrollo regional como pilar fundamental del desarrollo nacional y para superar los desequilibrios del proceso de desarrollo.

Inclusive este organismo constitucional de participación de la sociedad civil propuso que se incorporaran las agendas internas departamentales y regionales como un componente esencial del Plan Nacional de Desarrollo y dentro de la política de productividad y competitividad, sin embargo, esta iniciativa no fue incluida en el texto final de la Ley.

A la Contraloría General de la República en el 2008 le preocupaba el bajo nivel de ejecución presupuestal en la dimensión regional del Plan Nacional de Desarrollo, pues a septiembre de dicho año solamente llegaba a un 30,3%.

En este sentido, hay coincidencias frente a los análisis que señalan que durante los últimos ocho años, al contrario de profundizarse la descentralización, lo que ha ocurrido, inclusive desde una perspectiva institucional y normativa, es una recentralización en la cual el Gobierno Nacional a asumido mayores controles en los territorios, reduciendo la autonomía de carácter administrativa y fiscal.

Sin embargo, en el informe al Congreso de la República sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2008–2009, el Gobierno Nacional señalaba que por efectos del Acto Legislativo 04 de 2007 que modificó el cálculo y distribu-

ciones del Sistema General de Participaciones (SGP) entre el 2007 y el 2009 los recursos de transferencias habían tenido un crecimiento global del 25.1%.

En este mismo informe, se indicaba que el 74% de los municipios colombianos habían obtenido una calificación entre satisfactoria y sobresaliente en la evaluación del desempeño integral, que mide la eficiencia en el cumplimiento de los planes de desarrollo, el manejo eficiente de los recursos públicos, la gestión administrativa y fiscal, y la ejecución de los recursos del SGP, de acuerdo con lo establecido en las Leyes 617 de 2000 y 715 de 2001.

De otra parte, por el contrario, para la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial, RINDE (2010), “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”.

Agrega RINDE en su documento que “En la última década, han perdido peso e influencia en la definición de las políticas del gobierno nacional. Temas como el conflicto armado, el desempleo y la pobreza, las relaciones internacionales y el incremento de la inversión privada han acaparado la atención de los diferentes tomadores de decisiones en el país y quedaron en un segundo plano las apuestas por la equidad entre las regiones, el desarrollo territorial y la gestión pública de gobernaciones y alcaldías. Pareciera que las desigualdades y las capacidades de los departamentos y municipios no tuvieran nada que ver con las dificultades para activar la economía ni con los desafíos para superar la inseguridad y la violencia”.

La descentralización pasa por un momento difícil en Colombia. Quienes llegaron a creer hace un par de décadas que era un proceso irreversible se equivocaron. La realidad está demostrando lo contrario. Lo que hoy se observa es un 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. (RINDE 2010).

La Comisión de Conciliación Nacional observa 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 plantear un giro en los enfoques de los planes de desarrollo con una perspectiva territorial.

En este capítulo se señaló que “uno de los mayores desafíos para alcanzar la prosperidad democrática, era lograr niveles de crecimiento y desarrollo socioeconómico, sostenible y convergente, reconociendo y aprovechando las diferentes capacidades económicas, sociales, institucionales e iniciativas de desarrollo regional.” (Bases del PND 2010–2014)<sup>74</sup> Nov. 2010.

El Departamento Nacional de Planeación propuso en el capítulo, un enfoque del desarrollo regional; una Caracterización del país a partir de seis zonas homogéneas en sus condiciones de desarrollo endógeno; los Retos del desarrollo regional de corto, mediano y largo plazo; así como la Estrategia, ruta y esquema operativo para conformar corredores y Áreas de Desarrollo Territorial (ADT).

Agregaba que “El enfoque regional busca reducir los desequilibrios sociales, mejorando la calidad de vida de la población, y movilizar las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional. Para ello se requiere definir incentivos en materia de localización de actividades productivas y de asignación de inversiones y recursos, y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales.

Esta nueva caracterización regional del país que rompe con la tradicional regionalización que se utilizaba a partir de las regiones de planificación CORPES suprimidas por la Ley 152 de 1994, se considera una innovación, en el sentido de plantear una zonificación del país no por departamentos, sino a partir de las capacidades municipales del desarrollo endógeno similar.

Sin embargo se plantearon dos preocupaciones, la primera es haber realizado dicha caracterización sin contar con la participación de las autoridades y las organizaciones sociales, económicas, académicas y poblacionales de dichos municipios, lo que generó un rechazo de los actores del desarrollo local, al considerarse como un ejercicio centralista y arbitrario. Finalmente, este esquema fue dejado al lado por el propio Gobierno Nacional.

---

<sup>74</sup> El Gobierno Nacional presentó a consideración del Consejo Nacional de Planeación las bases del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, el 10 de noviembre de 2010, dando inicio a la discusión con las organizaciones de la sociedad civil de la política pública que se propuso para el cuatrienio.

La segunda, es que a pesar de incorporar el desarrollo endógeno como una de las bases para romper con las desigualdades y brechas regionales, así como estrategia para el crecimiento y la competitividad de las regiones más atrasadas, se continuaba con un enfoque más funcional que realmente territorial, especialmente en el planteamiento de la “convergencia regional” que para algunos autores más que permitir la reducción de la pobreza y la desigualdad, promueve la concentración de la riqueza en los sectores con mayor posibilidad de crecimiento, a partir del impulso de las “cinco locomotoras”.

De todos modos, la Comisión de Conciliación Nacional consideró una oportunidad única que el Gobierno Nacional quiera romper con las brechas regionales e impulsar el crecimiento y desarrollo de las zonas más atrasadas del país, a partir de un nuevo enfoque territorial de las políticas públicas nacionales, pues es una condición fundamental para una política de paz y de reconciliación, basada en la reducción de la pobreza y la inequidad en Colombia.

Finalmente, en la práctica el concepto de desarrollo endógeno, utilizado en otros países para reducir las brechas regionales se quedó en el papel, debido a que se deben primero solucionar problemas como la tenencia de tierras, a partir de una oportuna devolución de propiedades a campesinos y personas del campo desplazadas por los actores de la violencia; 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, (Robledo, 2012).

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 Reflexiones y propuestas desde las mesas regionales convocadas y promovidas por la Comisión de Conciliación Nacional en todo el país

En el proceso del Acuerdo Nacional, el 80% de los participantes expresaron que se requiere mayor análisis sobre las realidades regionales en referencia a las expresiones de la violencia, la dinámica de las organizaciones sociales, la cultura, los recursos naturales. Se enfatizó en la importancia de partir desde lo local y regional hacia lo nacional. Afirman el respeto del territorio que engloba todas las dimensiones de la vida, particularmente en las “entidades territoriales indígenas” (ETIS), figura jurídica que aún está en el congelador, a pesar de la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que tenía que definir este aspecto clave para la autonomía de los grupos indígenas en Colombia.

Alejo Vargas observa que “un aspecto que debe tenerse en cuenta para analizar las posibilidades del Estado Social de Derecho y de la democracia social en Colombia, son las consecuencias de la Descentralización, debido a que ésta puede contribuir a la legitimación del orden político y el fortalecimiento de la institucionalidad y representación del Estado”.

La Constitución de 1991, al elevar al nivel constitucional la descentralización, condujo a la intensificación de la transferencia de recursos a los entes territoriales y de las responsabilidades.

No obstante, si bien las transferencias a los gobiernos locales aumentaron de 2,5% a 5% del PIB de 1992 a 2001, no es claro que esos recursos hayan sido asignados según las necesidades y preferencias específicas a nivel local. El 80% de las transferencias se destinan para salud y educación, dejando desatendidos los otros aspectos locales. Y en muchas de las ocasiones los recursos son apropiados por los grupos armados ilegales, sin ningún tipo de control.

Dice Luis Jorge Garay<sup>75</sup> que la descentralización no ha sido viable, por factores como la crisis de representatividad de los partidos, su fragmentación y clientelismo, todo lo cual favorece la subordinación de propósitos locales a favor de objetivos de menor prioridad. Agrega que “la región es el escenario propicio para las transformaciones estructurales que generan las condiciones para garantizar la vida digna de los pobladores, donde se construyen los sueños comunes y se evidencian las diferencias, donde se definen las formas propias de transformar y resolver los conflictos y se aprenden a entender los derechos humanos como un ejercicio de paz”<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> [http://www.iugm.es/ADEFAL/documentacion/nuevos\\_analisis/ANALISIS%20COLOMBIA.pdf](http://www.iugm.es/ADEFAL/documentacion/nuevos_analisis/ANALISIS%20COLOMBIA.pdf)

<sup>76</sup> *Ibíd.*

Esta perspectiva nos permite vislumbrar que la consolidación de espacios democráticos para la participación ciudadana conlleva reconocer los intereses y necesidades de las mayorías como de las minorías, a nivel económico, político, cultural y ambiental. Por lo tanto, la identidad nacional se establece como la construcción de un imaginario de nación unitaria desde la diversidad, que debe tener en cuenta tres dimensiones:

- Una dimensión económica en la cual se reconozcan las realidades y necesidades tanto locales como regionales, para que los procesos productivos se fortalezcan bajo propuestas y acuerdos entre las regiones fortaleciendo así el desarrollo integral de toda la sociedad.
- Una dimensión sociopolítica, en donde se efectúe una descentralización política adecuada para avanzar hacia la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y se propicien espacios de participación ciudadana garantizando la equidad, inclusión y convivencia ciudadana, y a su vez, se tenga presentes las realidades demográficas y los recursos naturales del lugar como fuente de progreso para toda la sociedad.
- Una dimensión cultural, donde la diversidad étnica no se conciba como obstáculo para la comprensión de la nación unitaria, sino que la fortalezca a través del reconocimiento y el fortalecimiento de los valores éticos-culturales de cada comunidad, vinculando así integralmente a las comunidades étnicas<sup>77</sup> desde espacios de participación en los procesos de construcción ciudadana local y nacional.

A nivel institucional, la descentralización, ha padecido de insuficiencia en la competencia, falta de información relevante y dificultades para la organización ciudadana con miras a la fiscalización de la administración de recursos públicos, lo que resulta agravado por diversas formas de violencia. Además han sido recurrentes las fallas administrativas y la corrupción.

La consolidación de espacios democráticos para la participación ciudadana implica reconocer tanto los intereses de las mayorías, como el respeto de las comunidades étnicas y de la diversidad económica, política, cultural y ambiental. Adicionalmente implica el reconocimiento de la diversidad territorial y el fomento de los procesos de descentralización política, fiscal y administrativa, como camino para el logro de la paz, la inclusión y la equidad. Proceso simultáneo a la construcción de un imaginario de nación unitaria y abierta a la globalización.

---

<sup>77</sup> La Constitución Política de Colombia de 1991 afirma en el Artículo 7: “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”.

Como lo anota Rosario Saavedra (2006)<sup>78</sup>, en la reflexión sobre el concepto de región han sido de gran importancia los aportes de Orlando Fals Borda, quien señaló que la actual división político-administrativa del país no favorece el desarrollo regional, y no responde de forma real a las interacciones sociales que efectivamente se dan en las regiones. Fals Borda cuando se refiere a región la entiende como un “espacio socio-geográfico con elementos físicos que le dan unidad y lo distinguen de otros: más que la homogeneidad, es la integración de dichos elementos lo que determina la existencia de una región” (Fals Borda, 1996, 28). Concepto que guarda sintonías con la definición de Joseph Levret, quien la considera como una unidad integralmente relacionada con otra mayor e interdependiente con otras regiones; posee un tamaño geográfico y una localización definida; tiene un conjunto de sub-regiones contiguas entre sí; genera una serie de lealtades por parte de sus habitantes, las cuales en teoría están subordinadas a una unidad mayor, en este caso el Estado nacional.

En la experiencia de la Red Prodepaz, la región<sup>79</sup> ha sido concebida como un proceso que se desarrolla dentro de un espacio geográfico y no como el espacio geográfico en sí mismo. Es decir, se trata del conjunto de relaciones sociales que se establecen entre los habitantes y de estos con su entorno. Así se busca que las regiones se definan a través de parámetros como la historia compartida, los nexos culturales y económicos, y los factores ambientales y topográficos. Parámetros que por lo general sobrepasan las divisiones político-administrativas establecidas por la Constitución Política de 1991.

Según lo expresado por la Red Prodepaz, se puede hablar de región como un conjunto de relaciones sociales y económicas que se expresan en un territorio determinado por las similitudes culturales y de origen y no por las disposiciones legales. Es de esta forma como se entiende que la región es una construcción cultural que brota de lazos identitarios presentes en una historia conjunta y un ambiente compartido y que determina así relaciones específicas entre las personas y el entorno, que son diferentes de las de otros lugares del país.

El que hayamos sido un Estado unitario durante más de un siglo no riñe con el que simultáneamente, seamos una nación de múltiples diversidades. Incluso,

---

<sup>78</sup> Saavedra y Ojeda. Trabajo en Red Imaginarios conceptuales de paz, desarrollo y región en los programas de la Red Prodepaz (2006).

<sup>79</sup> En resumen, la región es vista como un proceso en constante construcción, como un conjunto de relaciones entre personas que comparten una historia común y unas tradiciones culturales, políticas y económicas; relaciones que se desenvuelven dentro de un territorio con características climáticas, topográficas y ambientales similares. En esto que la RED ha llamado la construcción de región no caben las divisiones arbitrarias. <http://www.irenees.net/fr/fiches/notions/fiche-notions-181.html>

tampoco las regiones en su interior son homogéneas, como lo demuestra el caso de la Costa Caribe colombiana, constituida por comunidades multiétnicas con distinto nivel de desarrollo, lo cual no significa que esta diversidad sea un obstáculo para que se pueda en el futuro alcanzar la meta de constituirse como una región<sup>80</sup>.

Según la visión de algunos, regionalizar al país significa “una redistribución territorial del poder político, que transfiere funciones y recursos nacionales a los entes regionales para que gran parte de las atribuciones del Estado-Nación, hoy asignadas a una entidad lejana, sean ejercidas por autoridades más cercanas a los ciudadanos.

En 1992 fue instalada la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, a fin de que durante tres años elaborase un informe. Con base en sus resultados, se preparó un proyecto de Ley Orgánica territorial en el cual participaron la Vicepresidencia de la República y el Ministerio del Interior. Finalmente, en 1995 dicha iniciativa se radicó en el Senado. El proyecto de Ley Orgánica proponía como principios rectores del proceso de regionalización la autonomía, la descentralización, el pluralismo, el equilibrio, la diversidad e interculturalidad. Asimismo, se plantean reglas para el ejercicio de las competencias entre las entidades territoriales<sup>81</sup>.

Este proyecto se hundió y posteriormente se presentaron 18 proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, de todos los alcances, estilos, formas y orígenes, pero todos con un mismo estigma, conocido por los propios actores del Gobierno Nacional y el Congreso de la República y era su destino fatal de nacer muerto.

Pero finalmente, este Gobierno hace un nuevo intento por sacar adelante la Ley de Ordenamiento Territorial, teniendo en cuenta que el actual Presidente de la República, Juan Manuel Santos, se había comprometido en campaña con los mandatarios y líderes políticos de la Costa Caribe, con el impulso a la Ley de Ordenamiento Territorial para facilitar la creación de la Región Caribe, un antiguo sueño de sus pobladores<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> La región en Colombia: Un proceso abierto. Fuente: <http://www.ariadnaticma.com.ar/view.php?id=63&type=article#La%20regi%C3%B3n%20en%20Colombia:%20Un%20proceso%20abierto>

<sup>81</sup> La discusión sobre el OT del país se reforzó con el proceso de descentralización –el cual se profundizó durante la década de los 80–, y se enriqueció con la Constitución Política de 1991, a partir de la cual, y con el fin de desarrollar las disposiciones sobre la materia, se formularon (19) proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), siendo finalmente aprobada sin los alcances esperados.

<sup>82</sup> Eltiempo.com. Artículo online. Presidente Juan Manuel Santos presentó proyectos de ley de ordenamiento territorial y de regalías. Fuente: <http://www.eltiempo.com/colombia/>

Santos considera que para que la Ley sea efectiva se debe empezar por esclarecer el tipo de Estado que queremos para Colombia<sup>83</sup> y si la mayoría del Congreso está de acuerdo con la visión de un Estado unitario pero con autonomía para las entidades territoriales esta ley saldría adelante.

Ante esta promesa, el entonces Ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras presenta el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial a consideración del Congreso<sup>84</sup>. En la iniciativa se advierte la búsqueda del desarrollo económico y el eficiente manejo de los recursos públicos por parte de los entes territoriales. Resuena en el trasfondo del proyecto el ancestral temor a federalizar el país y repetir con ello la fallida experiencia de la Constitución de Rionegro. No asombra entonces que la soberanía y la unidad nacional sean los elementos que encabezan el listado de principios rectores de la propuesta.

En su momento y a juicio de los analistas<sup>85</sup>, la propuesta de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial presentó varias ambigüedades. Por ejemplo, era necesario precisar el rol que ocuparán los departamentos, y más aún definir cuándo se debe elegir un gobernador que represente a la región. Por ende, a la Ley se le deberá incluir pedagogía, pues se ve afectado el ámbito cultural. Si la región es la suma de los departamentos, se debe replantear el concepto de departamento y región. Otra imprecisión que planteó el proyecto, es que dejó abierta la posibilidad de conformar otras entidades de carácter regional que no están señaladas según se necesite para el cumplimiento de las funciones de Estado. En cuanto al carácter de las regiones, la propuesta opta por la construcción de “Regiones Administrativas y de Planificación”<sup>86</sup>. Más adelante se realizará un análisis de la Ley finalmente aprobada en el Congreso de la República y sus verdaderos alcances.

---

politica/santos-presento-nueva-ley-de-ordenamiento-territorial-y-de-regalias\_7873143-1

<sup>83</sup> Vanguardia.com. Artículo online. (Agosto 25 2010) Luz verde para la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Fuente: <http://www.vanguardia.com/opinion/columnistas/73120-luz-verde-para-la-ley-organica-de-ordenamiento-territorial>

<sup>84</sup> ElEspectador.com. Artículo online. Ordenando el territorio (Rodolfo Arango). Fuente: <http://www.elespectador.com/columna-220995-ordenando-el-territorio>

<sup>85</sup> En el marco normativo presentado primaron la planificación, la gestión y la administración de intereses, aunque también se mencionó el fortalecimiento de la identidad cultural. Queda en manos del Congreso la posibilidad de enriquecer la iniciativa y de hacer justicia a las demandas que desde las regiones se elevaron en contra del excesivo centralismo del régimen político colombiano.

<sup>86</sup> Mantiene el centralismo político del país en particular cuando al enunciar el principio de autonomía, sostiene tautológicamente que “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley”.

Más progresista, en apariencia, resulta el mecanismo de fomentar la solidaridad y la equidad territorial mediante un sistema de transferencias de las regiones con mayores capacidades a las regiones de menor desarrollo relativo para posibilitar el desarrollo armónico del territorio. No obstante, lo pretendido termina por limitarse drásticamente mediante la consagración del principio de “economía y buen gobierno”, el cual exige a la organización territorial del Estado “garantizar la autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales”, así como privilegiar “la reducción del gasto y el buen gobierno”.

El proyecto de ley generó polémica en la Costa. El asunto de central era la autonomía territorial administrativa y financiera, que solicitan los mandatarios locales fuera en el texto de la ley. Para el gobernador del Atlántico del momento Eduardo Verano de la Rosa, era necesario impulsar que cada región fuera comprendida como una entidad territorial con autonomía política y administrativa<sup>87</sup>. Esto quiere decir que cada región (por ejemplo la llamada región Caribe), tuviera un gobernador regional, una asamblea legislativa propia y el presupuesto perteneciente a la misma región. Otra de las críticas señaladas es que, si bien el proyecto presentado por el gobierno comprendía el tema de los territorios como Regiones Administrativas y de Planeación como un paso previo para posteriormente evolucionar a Región Entidad Territorial (que si comprende autonomía financiera, administrativa y política), el proyecto no preveía mecanismos para avanzar a tal estado<sup>88</sup>.

En cuanto a la financiación de los entes territoriales, el proyecto consultaba lo establecido en el artículo 307 Constitucional, en cuanto a la distribución de los recursos, y preveía la posibilidad de que las regiones como entidades territoriales<sup>89</sup> participaran en los recursos corrientes de la Nación, a través del

---

<sup>87</sup> Adicionalmente, tanto Verano de la Rosa, como algunos legisladores regionales, sostienen que es necesaria la conformación de una región autónoma para darle una mejor utilización a los dineros que se generarán por las variaciones positivas de precios internacionales de los productos que exporta cada entidad territorial. Fuente: [http://www.larepublica.com.co/archivos/ECONOMIA/2010-08-25/polemica-por-la-ley-de-ordenamiento-territorial\\_108803.php](http://www.larepublica.com.co/archivos/ECONOMIA/2010-08-25/polemica-por-la-ley-de-ordenamiento-territorial_108803.php)

<sup>88</sup> La iniciativa, radicada con el número 142 de Senado, por el cual se dictan normas de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones, contiene el texto que fue concertado por los gobernadores de la Costa Atlántica, el comité promotor de Región ¡Caribe Ya!, un grupo de juristas, politólogos de distintas universidades de la Costa, y que fue revisado y ajustado con asesores del presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón.

<sup>89</sup> Aclaró el Senador Cáceres que la propuesta de conformar la región como entidad territorial no afecta el principio de unidad nacional sino, por lo contrario, lo fortalece, pues, “como es sabido, Colombia es un país de regiones y estas presentan una gran diversidad poblacional, social, económica y cultural” (Portal web Congreso de la República).

Sistema General de Participaciones (SGP) y del Situado Fiscal, que actualmente sólo benefician a los municipios y departamentos.

Otra propuesta, que fue hundida por la decisión de la Unidad Nacional de apoyar la propuesta del Gobierno Nacional y radicada por el Senador Cáceres, determinaba otros criterios para la descentralización de competencias y recursos, que además de los consagrados en los artículos 288, 302 y 320 de la Constitución Política de 1991, tuvieran en cuenta los siguientes parámetros y responsabilidades:

- La nación: tendrá a su cargo las funciones relacionadas con el ejercicio y defensa de la soberanía nacional, las relaciones internacionales, la defensa, la seguridad, la justicia, y la dirección de la economía; también le corresponde el desarrollo de la alta infraestructura, vías, telecomunicaciones, energía y puertos, el cual podrá ser delegados o concesionado en terceros. La ley podrá descentralizar estas competencias en favor de las entidades territoriales.
- La región: tendrá a su cargo la ejecución de las políticas públicas nacionales que le sean asignadas y las regionales mediante el establecimiento de enfoques integrales de desarrollo y gestión.
- Los departamentos: tendrán a su cargo las funciones relacionadas con la utilización y cuidado del medio ambiente y el desarrollo de obras de interés departamental como hospitales, universidades, acueducto distritos de riego; prestarán los servicios que expresamente le asigne la ley y supervisarán y controlarán la prestación de aquellos a cargo de los municipios.
- Los Distritos Especiales: tendrán a su cargo además la prestación de los servicios básicos y domiciliarios de educación, salud, vivienda, seguridad, saneamiento ambiental, tránsito local e infraestructura básica local, el manejo de asuntos inherentes a su denominación y carácter particular, incluidos los asuntos que se produzcan en los espacios de dominio público marítimo terrestre o fronterizos según el caso.
- Los municipios: tendrán a su cargo la prestación de los servicios básicos y domiciliarios tales como los de educación, salud, vivienda, saneamiento ambiental, seguridad, tránsito local y la infraestructura básica local.
- Los territorios indígenas: además de las competencias asignadas a los municipios, procurarán su relación con la sociedad nacional en el marco de la diversidad y el respeto por la identidad de todos los colombianos y su participación en la vida política, económica, social y cultural de la Nación.

La bondad de este proyecto es que abordaba una problemática que afecta la prestación de los servicios del Estado en sus diferentes niveles y que se

relaciona con las competencias de las entidades territoriales, incluyendo la Nación, para temas como la salud, la educación, la vivienda, la seguridad e incluso el propio ordenamiento territorial.

Finalmente, en el mes de junio de 2011 se aprobó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que “generó el mandato de crear una nueva institucionalidad a nivel nacional y territorial, formular una política general (o nacional) de ordenamiento territorial y unas directrices o lineamientos a nivel subnacional, así como concebir y desplegar una serie de instrumentos, que también propuso la norma orgánica, dentro de los que se destacan los contratos-plan” (Bustamante, 2012).

Sin embargo, esta Ley dejó por fuera muchas de las aspiraciones de quienes la impulsaban, especialmente por la imposibilidad de crear a corto plazo nuevas figuras territoriales, diferentes a los departamentos, distritos y municipios como las entidades regionales con autonomía política, administrativa y fiscal; la indefinición del tema de competencias territoriales y regímenes especiales; la capacidad de crear un nuevo modelo de ordenamiento territorial que verdaderamente profundice la descentralización y el establecimiento de las condiciones para la configuración de las entidades territoriales indígenas, creadas por la propia Constitución Política de 1991, pero condicionadas para su funcionamiento a la reglamentación que debía hacer la LOOT.

En términos positivos, es importante destacar la Ley figuras que permiten concurrir para la ejecución de proyectos recursos del orden nacional y territorial, a partir de los contratos Plan, pero que seguirán siendo priorizados por el Gobierno Nacional; la posibilidad de impulsar asociaciones o integraciones entre entidades territoriales para proyectos de desarrollo; y en esta misma vía la creación de las Regiones Administrativas de Planificación.

Sergio Bustamante (2012) en un documento que compila las conclusiones de un seminario organizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en el 2011 señala los siguientes aspectos que quedaron por fuera de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial:

- Un enfoque regional para la ley orgánica y para la política nacional y territorial que aquella prescribe.
- El cambio climático, la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial sostenible.
- La descentralización y las relaciones intergubernamentales.
- La participación social.
- El impacto territorial de los nuevos acuerdos comerciales.
- El tema de la innovación y del desarrollo científico y tecnológico.

- El OT físico-espacial propiamente dicho.
- Una relación más explícita con los fondos que surgieron de la reforma al régimen de regalías.
- El problema de la restitución de tierras, así como los temas relacionados con el desarrollo urbano y rural.
- Las diversas formas y manifestaciones del conflicto en el territorio.

Por lo tanto, todavía quedan desafíos para el ordenamiento territorial en Colombia y se espera que la Comisión de Ordenamiento Territorial, creada por la propia LOOT, pero que desafortunadamente dejó por fuera a la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil, para convertirse en casi un organismo “asesor” de carácter gubernamental, que se dedique a definir lineamientos de política pública sobre ordenamiento y que permita subsanar los vacíos dejados por la propia Ley Orgánica.

En este mismo sentido, se debe avanzar en una mayor articulación institucional y jurídica aplicable al territorio, porque hoy existe una multiplicidad de normas que en vez de organizar el territorio, lo fragmentan y dividen por alcances y competencias diferenciadas en leyes como la de planeación, (152 de 1994), la de ordenamiento y desarrollo del territorio (388 de 1997), la de presupuesto (Decreto 111 de 1996), la de ajuste fiscal (617 de 2000), la de competencias territoriales (715 de 2001) y la ambiental (99 de 1992) entre otras.

#### **6.4 Propuesta de políticas, estrategias y programas del Acuerdo Nacional en el mínimo de construcción de país desde la diversidad regional**

Una deuda histórica del país en términos de condiciones del desarrollo y la prosperidad, 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.

## Matriz del Mínimo Construcción de país desde la diversidad regional

| Aspectos resultantes del ejercicio de sistematización en 280 mesas sectoriales   | Metas concertadas por delegados de 17 regiones del país   | Acciones planteadas por delegados de 17 regiones del país  |
|--|---|--|
| <p>Reconocimiento de las realidades locales y regionales.</p> <p>Construcción de unidad a partir de la diversidad cultural, los recursos naturales, organización socio-política, procesos productivos.</p>                     | <p>Fortalecer la descentralización política y avance del ordenamiento territorial desde la aprobación de la LOOT.</p> | <p>Socialización de las iniciativas de LOOT en las regiones.</p> <p>Presentación de la LOOT.</p> <p>Construir una política pública nacional de descentralización y autonomía.</p> <p>Adoptar reformas administrativas y presupuestales que favorezcan y garanticen la autonomía y diversidad regional.</p>   |
| <p>Propuestas y acuerdos regionales que fortalezcan los procesos de paz y la reconciliación.</p>   | <p>Realizar ajuste participativo desde los municipios y los departamentos de la Visión de Colombia 2019.</p>          | <p>Diseñar y apoyar participativamente modelos de desarrollos locales y regionales.</p> <p>Fortalecer el Sistema Nacional de Planeación.</p>   |
| <p>Impulso a procesos de desarrollo integral y participativo que garanticen inclusión, equidad y convivencia pacífica.</p>   | <p>Reglamentar las ETIS y Ley 70 de las comunidades afro-descendientes.</p>   | <p>Elaboración participativa de las propuestas, consultadas con las comunidades e impulso de la aprobación de los decretos respectivos.</p>  |
| <p>Fortalecimiento de la descentralización política.</p> <p>Avance hacia la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.</p> <p>Respeto de los territorios indígenas (ETIS) y de las comunidades afro-descendientes (Ley 70).</p> | <p>Recoger las voces regionales en las políticas nacionales de paz</p>  | <p>Articular procesos de iniciativas o plataformas regionales de paz y reconciliación.</p> <p>Reactivar las comisiones de paz y reconciliación departamentales.</p> <p>Poner en común experiencias, dificultades y logros.</p> <p>Seguimiento conjunto de Mínimos de paz y de reconciliación.</p> <p>Garantizar la concertación alrededor del desarrollo de macro-proyectos que impliquen el cumplimiento de los derechos fundamentales.</p> |

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 las 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 (alcaldes, 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 paz y reconciliación, 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 exhaustiva 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. Como lo han planteado académicos y expertos en la descentralización 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. De demostrarse que con el Acto Legislativo No. 04 de 2007 se afectan las inversiones de los departamentos y municipios en salud, educación, saneamiento básico y agua potable, se definirá un marco normativo, a partir de la creación del Fondo de Compensación Regional 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. Con el propósito de avanzar en la reducción de las brechas y desigualdades regionales, 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. Para este propósito se utilizará el Índice Sintético Municipal que mide las capacidades del desarrollo endógeno, a partir de los factores de condiciones sociales, densidad poblacional y financiera, y crecimiento.

#### **Estrategia 4:**

Respeto a los territorios de asentamiento de las comunidades indígenas y de afrodescendientes, 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 afrodescendientes 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 afrodescendientes, 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.

## 6.5 Recomendaciones para la incidencia

Se recomienda una amplia discusión de los temas de descentralización, desarrollo y ordenamiento territorial, no solamente con los autores del Gobierno Nacional y del Departamento Nacional de Planeación que elaboraron las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, sino con las organizaciones y sectores de la sociedad civil representados en el Sistema Nacional de Planeación (Consejo Nacional y consejos territoriales de planeación).

Igualmente, en esta discusión deben participar más activamente las instituciones de educación superior, las redes académicas y sociales, las autoridades, las corporaciones públicas y las organizaciones no gubernamentales nacionales y regionales, los partidos políticos, la iglesia y en general los representantes de los diferentes grupos étnicos y poblacionales interesados en el desarrollo regional, al igual que las agencias y organismos de cooperación internacional.

Este proceso debe ser muy amplio, teniendo en cuenta que se deben discutir y llegar a consensos sobre el modelo de ordenamiento territorial y las estrategias de desarrollo endógeno, ya que son fundamentales para el tipo de Estado que requiere el país y avanzar en el proceso de descentralización, buscando acabar las brechas regionales y solucionando los factores estructurales de generación de pobreza e inequidad en Colombia.

## 6.6 Bibliografía

- BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010–2014**, “Prosperidad para Todos”. Departamento Nacional de Planeación, nov. 2010.
- BOISIER, S.** (1998). “Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial”. En: Revista Austral de Ciencias Sociales, No. 2. Pág., 5-18.
- BOISIER, S.** (2004). “Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico”. En: Revista Estudios Sociales Volumen 12 No. 23 enero-junio.

- BORJA, Miguel** (1996). *“Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia”*. Bogotá: IEPRI Universidad Nacional de Colombia / CEREC.
- CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN**, (2007) “Retos del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, Una mirada desde la sociedad civil”. Autor
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** (2010) “Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2009”. Autor
- CUERVO, Luís** (2000). *“Ordenamiento territorial en Colombia, bases para la discusión”*. En: Revista Foro, No. 38, Bogotá. Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN** (2008). “Evaluación de Impacto de los programas Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz: Línea de Base e Impactos Preliminares”. Autor
- ELIZALDE HEVIA, Antonio** (2003). “Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.
- FALS BORDA, O.** (1999). *“Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos”*. En: Análisis político, No. 36, Bogotá: IEPRI Universidad Nacional de Colombia.
- GAROFOLI, Gioacchino** (1994). *“Modelli locali di sviluppo”*. 2ª ed. Milán: Franco Angeli, 1994. 216 p.
- MONCAYO, E.** (2004). *“Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana”*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Red de estudios de espacio y territorio RET, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), CEPAL.
- MADOREY, Oscar** (1999). “El territorio como factor estratégico de desarrollo. Hacia un espacio de gestión metropolitana en el Gran Rosario”. Seminario Ciudad Futura. Rosario, Argentina, 1999
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**, (2007), Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. “Estado comunitario: Desarrollo para Todos”. Autor.
- RESTREPO Darío I.** Equidad y ordenamiento espacial. Agosto de 2010
- RINDE**, Red de Iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial. “20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro”. Memorias del Seminario. (2007).Autor
- RINDE**, Red de Iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial. “Fortalecimiento de la descentralización 2010–2014: el gran reto en Colombia” (2010). Autor
- SANTOS CALDERÓN, Juan Manuel** (2010) “Buen Gobierno para la Prosperidad Democrática, 110 iniciativas para lograrla”, Programa de Gobierno como candidato a la Presidencia de la República.
- URIBE VÉLEZ, Alvaro** (2009). “Informe al Congreso 2009 del Plan Nacional de Desarrollo. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C.
- VASQUEZ BARQUERO, V.** (2000). *“Desarrollo Endógeno y globalización”*. En: Revista EURE, diciembre 2000.
- VASQUEZ BARQUERO, Antonio** (2000). “Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual”, CEPAL/ GTZ. Santiago, Chile.
- \_\_\_\_ <http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2801-descentralizacion-y-pobreza.html>

## **7. | Mínimo de alternativas productivas sostenibles: Propuestas para una economía post-conflicto con un modelo de desarrollo humano y sustentable**

### **7.1 Contexto internacional y nacional de la política de alternativas productivas para el desarrollo**

A lo largo de las últimas décadas se han planteado múltiples definiciones de desarrollo, una de ellas es la que relaciona el crecimiento económico con el bienestar social; de acuerdo con Sunkel y Paz, “el desarrollo significa lograr una creciente eficacia en la manipulación creadora de su medio ambiente, tecnológico, cultural y social, así como sus relaciones con otras unidades políticas y geográficas (Sunkel y Paz, 1991).

El crecimiento en términos económicos remite a la capacidad de países o regiones para crear riqueza y prosperidad; el indicador más próximo al concepto es entonces el Producto Interno Bruto PIB que, se define como la cantidad de bienes y servicios que es capaz de producir una nación. El crecimiento económico está relacionado en largo plazo por el PIB per cápita que significa la renta que corresponde a cada individuo. Si el PIB sube habrá mejorado el bienestar socio-económico para esa nación o territorio, toda vez que le corresponderá más bienes materiales a cada uno de los ciudadanos de un país, el crecimiento per cápita ha sido usado como una medida de la mejora de las condiciones socio-económicas de un país; sin embargo, existen muchos otros factores correlacionados estadísticamente con este término.<sup>90</sup> Sin embargo, los autores

---

<sup>90</sup> Un concepto más amplio que capta los aspectos no considerados por el producto bruto es el concepto de desarrollo económico, que incluye, además de aspectos como el nivel

plantean que el “desarrollo” se ha asimilado a otros conceptos como evolución, progreso, industrialización y riqueza.

El bienestar social remite en cambio a indicadores de calidad de vida, desarrollo social y medio ambiente. Desde 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD calcula el índice 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 como *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 por ejemplo a través de la contaminación emisiones de CO<sub>2</sub>, 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 (Sen 2010), 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. Según el PNUD en la expedición de los Objetivos del Desarrollo del Milenio ODM en el 2000; en tanto que, entre 1975 y el 2000 el PIB mundial se había doblado, creciendo a tasas superiores al 3% anual, el ingreso per cápita se había disminuido a tasas de hasta 0.3% anual. En 1998, 4 mil millones de personas, el 75% de la población, se quedaba sólo con el 17% de los recursos o el PIB mundial generado; en los países industrializados el ingreso promedio del 20% de la población más rica, era siete veces mayor que la del 20% más pobre, lo que llevaba a más de 200 millones de personas a vivir en condiciones de exclusión social en las propias naciones aparentemente “desarrolladas”.

---

de producción, aspectos estructurales como la educación de la población, indicadores de mortalidad, esperanza de vida, etc. En el concepto de desarrollo también se incluyen nociones más abstractas como la libertad política, la seguridad social, etc. Lo que ha suscitado una importante crítica hacia el PIB per cápita como medida del bienestar socio-económico, incluso del bienestar puramente material (ya que el PIB per cápita puede estar aumentando cuando el bienestar total materialmente disfrutable se está reduciendo).

Colombia no escapó 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 el 2000 el 55% de la población estaba por debajo de la línea de pobreza; de otro lado, el 26% de la población sufría de pobreza extrema, es decir que ni siquiera podía abastecer la canasta alimentaria y vivía en condiciones de indigencia.

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.

La conclusión fundamental para el desarrollo económico y social no era otra que, a pesar que se estaba generando crecimiento del PIB, la pobreza aumentaba alarmantemente; una explicación muy clásica de esta contradicción era que el crecimiento de la población era superior al producto; desde la visión económica se acotaba que la filosofía liberal del mercado no garantizaba un reparto equitativo del producto; en el sentido por ejemplo que al no utilizarse los recursos productivos como el trabajo, la distribución entre salarios y ganancias favorecía al capital.

La tesis del desarrollo indicaba que en el 2000 el crecimiento económico no solo tenía un reparto inequitativo, sino que el aumento de la producción estaba deteriorando el medio ambiente. Los indicadores sobre el particular, según Stiglitz a comienzos del 2000, señalaban que la tierra se está recalentando, el nivel del mar subiendo y hay incremento de los gases invernadero de la atmósfera; el responsable directo era la producción industrial que contaminaba el planeta haciendo subir las toneladas de CO<sub>2</sub>.

La visión del desarrollo desde el diagnóstico y compromisos para lograr los Ocho Objetivos del Desarrollo del Milenio que se inspiraban en disminuir la pobreza y lograr una mayor equidad y la inclusión social, eran: 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<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en la sede de las Naciones Unidas (Nueva York, 2000), los jefes de Estado y de Gobierno del mundo firmaron la Declaración del Milenio. En ella asumieron compromisos en materia de paz y seguridad, derechos humanos, protección del entorno y atención especial a la pobreza. Con base en esa Declaración se concertaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, que incluyen ocho objetivos, 18 metas y más de 40 indicadores que deben hacerse realidad para el

Así desde el 2000, el PNUD logró que todas las naciones que componen la ONU se comprometieran a luchar contra la pobreza, con la adopción de políticas públicas que favorecieran el desarrollo humano y sustentable; después de 12 años de estar promoviendo una concepción de desarrollo por la vía productiva y social; las cosas han mejorado un poco, pero dramáticamente todavía la brecha entre crecimiento y pobreza se sigue abriendo especialmente en los países tercermundistas. El informe del PNUD sobre los Objetivos del Desarrollo del Milenio indica que a 2005 la pobreza seguía siendo un tema alarmante. Pese al robusto crecimiento del PIB mundial experimentado durante la primera mitad de los años 2000 de más de 4% anual; 1.400 millones de personas en las regiones en desarrollo vivían en 2005 con menos de 1,25 dólares; este dato sin embargo indicaba que la pobreza había disminuido para 400 millones personas entre 1990 y 2005, la tasa de pobreza había pasado de 46% a 27%, respectivamente.

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.

La aplicación de los modelos de desarrollo productivo y sustentable se ha puesto a prueba en varias naciones desarrolladas y en vías de desarrollo para aumentar la producción, mitigar la pobreza, disminuir el desempleo, acabar con la inequidad y detener el deterioro del medio ambiente.

El éxito en la aplicación de los modelos de desarrollo productivo sustentable exige, entre otros, de una alta participación del Estado como agente regulador y promotor de los acuerdos de productividad y competitividad; en los mismos si bien los sectores empresariales deben seguir pensando en la racionalidad de la firma en los mercados, nacen para ellos compromisos de responsabilidad social; finalmente la sociedad civil debe participar en la concertación de los modelos de crecimiento y productividad de largo plazo que permitan mejorar el empleo y la calidad vida. Así los nuevos modelos de desarrollo en economías de mercado y democráticas deben trabajar los conceptos de capital social, humano y desarrollo sustentable del medio ambiente (Sen, 2010).

---

2015. Tal como en su momento lo planteó el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2003, “los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituyen un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza humana”.

La meta y meso-economía hablan del capital social como objetivo del desarrollo económico, al punto que la institucionalidad, el grado de confianza social, el buen gobierno, la libertad para el desarrollo de iniciativas innovadoras de emprendimiento empresarial y social, entre otros, son factores incidentales del desarrollo productivo con crecimiento.

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; Lucas no se cansa de predecir que las causas del desarrollo económico están asociadas al crecimiento y el desarrollo humano en gastos de educación y salud. 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 (Lucas, 2005). La educación universal gratuita ha sido una de las estrategias de política pública más utilizadas para el desarrollo de los sistemas productivos sustentables; la educación no solo endogeniza el cambio tecnológico (Romer, 1991) en los procesos productivos, sino que la misma incentiva los procesos innovadores.

Un modelo de producción sustentable e innovador se puede desarrollar a través de la creación de cadenas productivas sociales, que se definen como un sistema de producción, distribución y comercialización que arranca con la explotación de ventajas generalmente naturales y adquiridas comparativas que se tiene a nivel local, regional y nacional, hasta convertirlas en competitivas por todos los participantes; es más social la cadena si intervienen en todas las fases los diferentes grupos sociales, en especial los pobres; la cadenas es más solidaria si logra involucrar a los emprendedores, innovadores, pequeños productores, trabajadores, artesanos, grupos de mujeres, redes de consumidores, entre otros (Villa, 1999).

Se pueden construir cadenas productivas sociales para todas las actividades económicas de bienes y servicios, y su destino puede ser el mercado local, regional, nacional y global, sobre todo los mercados de mayores necesidades sentidas que se pueden mejorar por la vía de la acción colectiva. Por ejemplo en las zonas rurales, las cadenas sociales de producción agropecuaria contribuyen a mejorar la seguridad alimentaria de regiones con altos índices de hambre; también la puesta en marcha de empresas colectivas de servicios públicos domiciliarios dirigidas por las propias comunidades no solo están mostrando que pueden garantizar el acceso al agua, con tarifas favorables, sino más importante que hay un sentido de mayor pertenencia y protección del medio ambiente<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Cuando consideramos las cadenas productivas sociales en la economía de red, se reconoce que la producción de la cadena se puede dirigir al mercado local, regional o global, es

## Gráfico No. 1 Cadena productiva social alimentaria



Fuente: tomada imágenes gmail.com

El Estado y la política pública deben contribuir a la formación de las cadenas productivas sociales, convocando acuerdos de productividad y competitividad social, entre empresarios y grupos solidarios, con el propósito que los mismos decanten en verdaderas estructuras y redes de mercados cooperativos entre individuos, empresarios y sociedad civil en general con intereses individuales y colectivos. La raíz de las cadenas productivas está en la creación y fomento de las pequeñas y medianas empresas, y empresas de familia (famiempresas). Varios estudios demuestran que estas empresas son generadoras de empleo y valor agregado, e incluso que las mismas se pueden articular con mayor facilidad a la estrategia de desarrollo innovador, si a las mismas se les ayuda para su creación y mantenimiento dentro de las cadenas productivas.

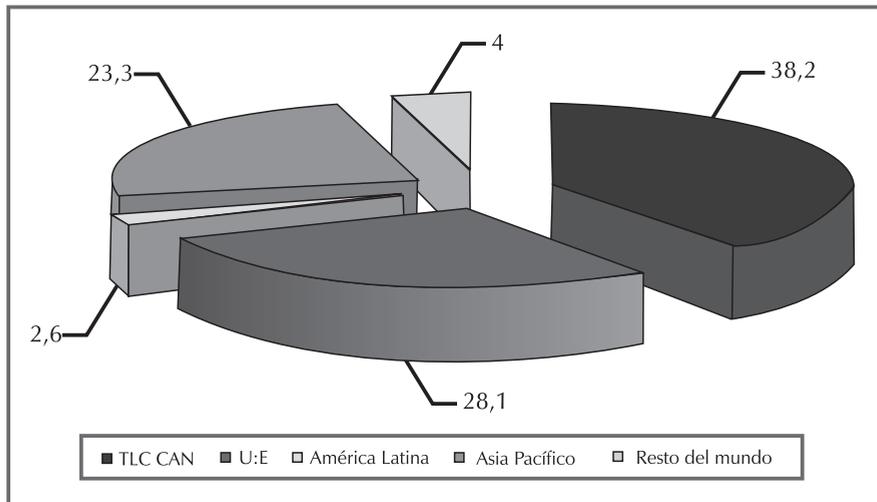
En varias partes del mundo se han puesto en marcha modelos de desarrollo productivo sustentable, no solo para generar crecimiento económico, sino

---

más social si la misma se utiliza para el consumo final y productivo de la misma red en el contexto local y regional; pero también no sólo se considera productiva sino que se habla de competitiva si su producción pasa al sector externo. En este contexto también es social, si la misma comprende las conexiones y flujos de materiales, informaciones y valores que circulan en las diversas etapas productivas en su proceso de realimentación. La reorganización solidaria de las cadenas productivas busca sustentar el consumo en las propias redes y, respecto de la lógica de la abundancia, amplía los beneficios sociales de los emprendimientos en función de la distribución de la riqueza lograda.

para mejorar el bienestar social; las estrategias del modelo sustentable en Europa, Asia y especialmente en los Estados Unidos han estado puestas en el desarrollo empresarial con fomento a las pequeñas y medianas empresas y especialmente de programas de responsabilidad ambiental. El desarrollo innovador en países como Alemania, Italia, Japón, China y Estados Unidos, líderes del comercio mundial de bienes de tecnología, se ha dado en medio de la intervención del Estado con grandes inversiones y gastos en Investigación y Desarrollo.

**Gráfico No. 2**



Fuente: CEPAL, 2012

No obstante que el modelo europeo ha basado su estrategia de desarrollo en la integración plena, en la Unión Europea la transformación de sus productos y servicios de ventajas comparativas a competitivas se ha dado con fomento a las pequeñas empresas<sup>93</sup>. En la UE también se han incentivado de manera decidida a las Pymes exportadoras; no hay que olvidar que sólo en los últimos 6 años, los subsidios europeos a los sectores agrícola e industrial para impulsar exportaciones de pequeños empresarios fueron superiores a los 80.000 millones de euros (Petrobelli y Rabelotti, 2005). Para aumentar la producción innovadora en los últimos diez años, la UE dobló su presupuesto en I&D&.

<sup>93</sup> La UE está integrada por: Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía y Suecia.

(investigación y desarrollo) para competir con Japón y Estados Unidos en busca de los mercados internacionales; y profundizó la integración con otros países y bloques del mundo, suscribiendo tratados comerciales con Colombia, Chile, México, Mercosur, China, entre otros. (Gráfico 2).

Algunos países asiáticos tienen el récord de crecimiento local y exportador. Entre 1970 y 2012 las exportaciones de China y los cuatro dragones o tigres asiáticos: Hong Kong, Singapur, Taiwán y República de Corea, presentaron crecimientos de más de 10 veces en el periodo referenciado, particularmente en Malasia, Tailandia e Indonesia las ventas crecieron ese mismo porcentaje pero en una sola década. El fomento a las pequeñas empresas se dio con altas inversiones en I&D&.

En China y en general en Asia; el aumento de la competitividad de su mano de obra se nutrió de programas de educación universal primaria y se dotó de credibilidad a las diferentes instituciones; cabe resaltar que en ninguno de estos países, los recursos naturales son abundantes para haberlos explotado como ventaja comparativa, por el contrario estos países son de una reducida superficie e importadores de petróleo; lo que indica que este continente transformó sus ventajas comparativas en competitivas de la mano de la acción estatal y las inversiones en servicios públicos como la educación. (Gereffi, 2003; Krugman, 2009).

Según Rodrik (2005), China y los demás países asiáticos basaron su desarrollo industrial y competitividad en el fomento a la inversión de capital extranjero, y la explotación de la mano de obra que fue barata, abundante y culturalmente bien organizada en la década de los noventa para alcanzar el objetivo de internacionalización de sus aparatos productivos.

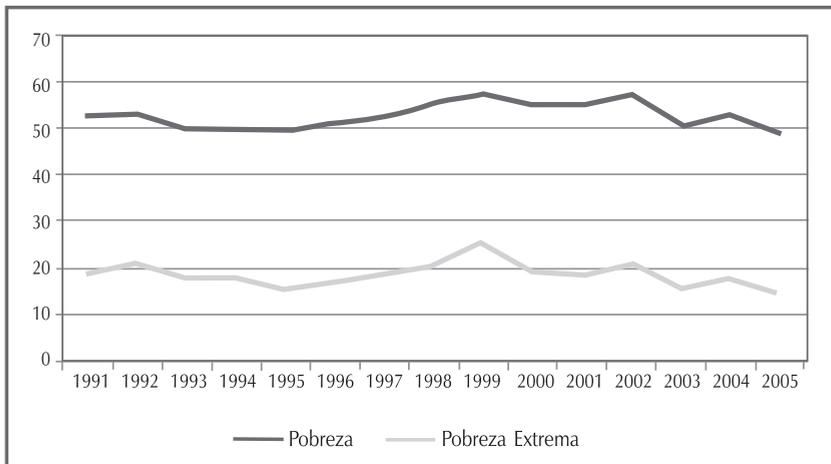
## **7.2 Evaluación de la política en los planes de desarrollo y su evolución normativa e institucional**

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. En ese modelo, el Estado no solo tuvo que ver con el desarrollo industrial, sino que este mismo realizó importantes ejecutorias de política económica que no solo ayudaron al crecimiento de la producción, sino que buscaban mitigar los problemas de pobreza e inequidad.

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. No obstante las contradicciones entre crecimiento y pobreza, la versión de la política pública por lo menos en los planes de desarrollo, indica que el crecimiento productivo propio de la actividad empresarial se le debe acompañar de objetivos de bienestar humano y social; esto es que el Estado además de asumir responsabilidades de regulador de los mercados, también retome las de fomento a la actividad productiva, especialmente de las actividades de promoción de los pequeños empresarios en actividades generadoras de empleos e innovaciones tecnológicas.

**Gráfico No. 3**



**Fuente:** DNP, 2012

En Colombia, según datos del PNUD la pobreza había disminuido levemente en las dos últimas décadas; en 2005 el número de personas con ingresos por debajo de 1.25 diarios, era de 49,2%, 3.2 puntos porcentuales inferior al año

1990. El índice de pobreza extrema en 2005 era de 14,7% también inferior en 4 puntos porcentuales a 1990.

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 cuatuplicó, la pobreza por ingresos medios alcanzó al 45% de la población, en tanto que la indigencia alcanza al 16% de los colombianos<sup>94</sup>. El periodo del modelo de apertura económica ha presentado contradicciones 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 país en los últimos 15 años tuvo un desempleo promedio de dos dígitos, llegando a 13% en 2010, y aunque disminuyó a 10,8% en 2012, las cifras de calidad del mismo siguen siendo preocupantes: más del 53% de la población económicamente activa se ubica en el sector informal de la economía y el porcentaje del subempleo es preocupante y falta un mayor análisis del mismo.

En Colombia desde finales de los noventa se comenzó hablar de la organización de cadenas productivas competitivas y en el Gobierno del Presidente Andrés Pastrana (1998) se dio un enorme desarrollo a programas de acuerdos de productividad y competitividad empresarial para internacionalizar las Pymes (medianas y pequeñas empresas). Precisamente, en el 2000 se aprobó la Ley 590 conocida como Ley My-pymes estableciendo pautas para la regulación, promoción y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, así como para las microempresas. Cabe señalar que la Ley establece en Colombia como Micro-empresas a las empresas que tienen una nómina no superior a 10 empleados, las pequeñas con una planta de 11 a 50, y la mediana con una planta de 50 a 200, la gran empresa se considera con nómina superior a 200 empleados<sup>95</sup>.

Dentro de la estrategia del Plan de Desarrollo “cambio para construir la paz 1998-2002” se establecieron los programas de jóvenes emprendedores, exo-pymes e inteligencia de mercados internacionales. También en 1999 dentro del “Plan Colombia” el país comenzó a desarrollar programas de proyectos productivos alternativos con la finalidad de disminuir los cultivos ilícitos y ge-

---

<sup>94</sup> Colombia, es un país con altos niveles de desigualdades, tanto económicas como sociales. Desde los años 80's se ha podido observar un retroceso substancial en la distribución del ingreso de los hogares y actualmente se ubica en la octava posición mundial, superada en Latinoamérica sólo por Bolivia y Haití.

<sup>95</sup> Por capital una microempresa es la que tiene activos de \$166 millones, la pequeña de \$166 a 1660 y la mediana de 1660 millones a \$4980 millones.

nerar ingresos a los campesinos que se vincularan a los proyectos. En efecto en el período 2002-2010 el gobierno del Presidente Uribe, cumpliendo con sus Planes de Desarrollo: “Hacia un Estado Comunitario” 2002-2006, y “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” 2006-2010, continuó el proceso de promoción e internacionalización y cultura exportadora de las Pymes fomentando empresas solidarias con programas como créditos a través de la banca de oportunidades.

Desafortunadamente, la política de promoción de empresas pequeñas con proyectos productivos no sólo fue aislada y con pocos recursos, sino que la misma no ha tenido la visión de crear un modelo de producción que articule el capital humano y social a la estrategia de crecimiento; es decir que en Colombia lamentablemente no se han construido cadenas productivas sociales que involucren el capital social y la actividad de los pequeños a la estrategia general de crecimiento, productividad y competitividad del país.

En el periodo 1999 y 2010 apenas se trabajaron políticas de erradicación de cultivos ilícitos con proyectos de desarrollo productivo en comunidades que todavía son afectadas por el conflicto armado.

La propuesta del Acuerdo Nacional recogida por la Comisión de Conciliación 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.

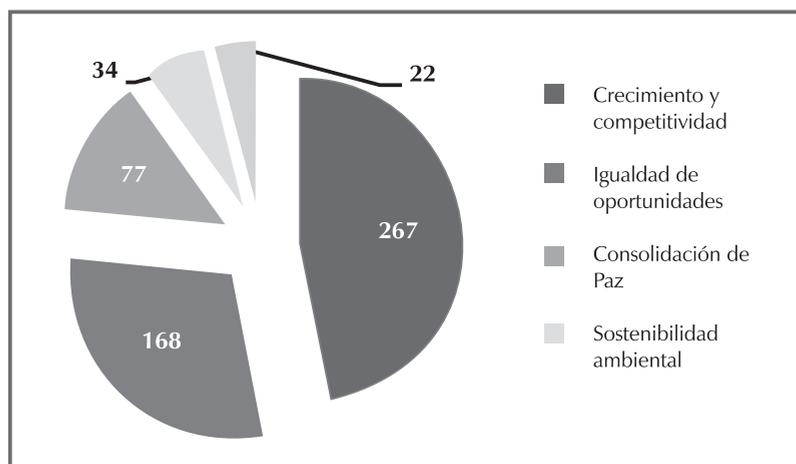
La iniciativa de fomentar los proyectos de los pequeños empresarios, si bien fue incluida en sus bases conceptuales del Plan, dos años después de sus ejecutorias en programas y proyectos, se puede concluir que el desarrollo productivo de los pequeños sigue teniendo los mismos problemas de la década anterior 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.

A parte de la posibilidad de revisar algunos elementos del modelo económico, y teniendo en cuenta que las tendencias del Gobierno defienden el desarrollo económico y social, a partir de la libre iniciativa creadora del sector productivo empresarial, la propuesta concreta del Acuerdo es que se revise el manejo de la política económica: fiscal; monetaria y cambiaria para el apoyo de las iniciativas empresariales de las cadenas productivas sociales; en este sentido

se requiere una política fiscal con un mejor trato a las iniciativas empresariales de las cadenas productivas, por ejemplo con la disminución de impuestos y gastos en TIC para el desarrollo de las mismas. Desde lo monetario, es necesario que el país realice políticas más flexibles del fondo de inversiones públicas, y que se cobren en el frente cambiario impuestos a los capitales foráneos para ser utilizados en la creación de las cadenas productivas.

Desde el principio, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, hizo referencia a lo que significa el desarrollo sustentable, afirmando en la introducción de las bases que: “El sueño de un país seguro y en paz, con bajos índices de pobreza y con una población educada y trabajando...depende de un país con empresas pujantes, y social y ambientalmente responsables, que conquistan los mercados internacionales con bienes y servicios de alto valor agregado e innovación. Un país integrado a la economía mundial con una infraestructura y un entorno de competitividad que transforma las ideas en negocios, los negocios en empleo, el empleo en más ingresos, y por ende, en menor pobreza y mayor bienestar y progreso social”. (DNP, 2010, p 10).

**Gráfico No. 4.**  
**Prioridades del Plan de Desarrollo (en porcentajes)**



Fuente: DNP, 2012

En el componente de financiamiento del Plan, también se concibe un enfoque liberal del sector productivo, al establecer las cinco locomotoras de desarrollo: (1) nuevos sectores basados en la innovación, (2) el sector agropecuario, (3) la vivienda, (4) el sector minero-energético y (5) la infraestructura de transporte. También se introduce el impulso a la competitividad e innovación en bienes y

servicios que apoyarán el sector productivo por la vía de la inversión privada, en otros términos hacer realidad el objetivo general del Plan de Desarrollo tendría un costo de 561 billones, dándole prioridad al tema del crecimiento y la competitividad.

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. De todos modos, la apuesta del desarrollo del sector minero exige, como lo mostraron las mesas en los foros regionales del Acuerdo Nacional, de concertación de un plan y unos programas y proyectos de desarrollo productivo social, incluso de protección del medio ambiente que es el que a la larga podría ser más afectado por la exploración y explotación que se proyecta de los recursos naturales.

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” (Ibid, p. 15).

Se resalta de la estrategia de innovación y competitividad el postulado de igualdad de oportunidades que nivele el terreno de juego entre capitalistas y trabajadores, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen (Ibid, p. 51).

En el anterior sentido, será 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.

También el Plan estableció apoyos para los sectores de mucho desarrollo y acuerdos de competitividad social como el sector turismo, donde se deberían

elaborar estrategias innovadoras de desarrollo productivo y competitivo. Según el PND 2010–2014, los demás sectores productivos también jugarán un papel central en el crecimiento económico del país en los próximos años, ya sea con base a su propia dinámica, o producto de los encadenamientos con las otras locomotoras. A pesar de no hacer parte de una locomotora en forma individual y según afirmación del Presidente Juan Manuel Santos de calificarla como “los rieles” por los cuales se moverán las “locomotoras”, la educación se constituye en una estrategia fundamental para avanzar en materia del fortalecimiento de los pequeños empresarios en el sector productivo y del éxito en resultados de los proyectos alternativos.

Los lineamientos de política pública más importantes para generar proyectos innovadores y competitivos son entre otros: la promoción a través de del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de desarrollo de proyectos de emprendimiento a los cuáles se les dedicará recursos para capital semilla y la creación de empresas y su apoyo financiero. Se destacan en esta política: el desarrollo de proyectos de inversión; los emprendimientos por oportunidad con ciclos de inversión recurrente para la maduración de empresas; el estímulo a los “Ángeles Inversionistas” que tendrán financiación y apoyo a redes empresariales; y las buenas prácticas y los recursos de inversión privada en las etapas tempranas del proceso empresarial. Este mecanismo permitirá a las empresas apalancarse financieramente y recibir además transferencias de conocimiento y de experiencia tecnológica, así como aprovechar las redes de contacto, reduciendo los riesgos asociados a las iniciativas empresariales incipientes.

En lo financiero también el Plan preveía fortalecer el “Fondo Emprender”, con el objetivo de promover un mejor entorno para los negocios, en el que se facilite la entrada, la operación y salida de las empresas del mercado, a través de unos costos de transacción bajos y una regulación eficiente y sencilla.

Las estrategias concretas de promoción al sector innovador y de emprendimiento empresarial serán entre otras: implementar una nueva generación de reformas a la regulación de procedimientos administrativos; impulsar el comercio electrónico; modificar la clasificación de empresas según tamaño; consolidar el Subsistema Nacional de la Calidad; fortalecer el Sistema Nacional de Metrología; fortalecer el esquema de control y vigilancia de protección de los derechos del consumidor; y, rediseñar el esquema institucional de supervisión, vigilancia y control (PND, 2010-2014).

La importancia de la innovación y la competitividad se trasladó al terreno del desarrollo endógeno regional, teniendo en cuenta que este propósito es importante para la identificación de cadenas productivas regionales en Colombia. El

PND parte de reconocer las diferencias regionales como marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades de cada región, es decir que contempla aprovechar las ventajas comparativas regionales en la estrategia de internacionalización, así se parte de las particularidades de sus diversos grupos poblacionales. Según el Gobierno, este enfoque regional busca reducir los desequilibrios sociales, mejorando la calidad de vida de la población, y pretende movilizar las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional.

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.

Para definir estrategias y políticas diferenciadas regionalmente el PND 2010-2014, introdujo el índice de capacidades municipales de desarrollo endógeno, (IENDOG), indicador que calculará las posibilidades y políticas a implementar en seis regiones del país; el IENDOG, asociará variables de desarrollo social, densidad poblacional y financiera, y factores de crecimiento de la región. El PND con el IENDOG condujo a la identificación de seis zonas homogéneas de escala macro-regional cada una como agregación de municipios de varios departamentos, con capacidades de desarrollo endógeno similares<sup>96</sup>. Zona Central, Zona Caribe e Insular, Zona Nororiental, Zona Sur, Zona Amazonorinocua, y Zona Pacífico e insular. Por el momento, en las estrategias relacionadas con la definición de proyectos, la transferencias de recursos por Sistema General de Participaciones y Regalías, así como las inversiones derivadas de las “locomotoras”, esta nueva “zonificación” no está operando por rechazo de las propias regiones que no se sintieron consultadas en el proceso, ni por la falta de apoyo de los congresistas que tienen mapas electorales diferentes.

Así se estimaba que la articulación del modelo de innovación y competitividad regional a los sectores locomotoras contribuyera a la transformación de las ventajas comparativa en competitivas. Se estima que los proyectos por ventajas comparativas, incremente la tasa de inversión de la economía a cifras

---

<sup>96</sup> En Colombia existen zonas con población étnica significativa, algunas de ellas con predominancia en la titularidad colectiva del territorio que habitan. Así mismo, existen particularidades poblacionales en las áreas rurales y urbanas así como especificidades de éstas en las diferentes regiones.

por encima de 30% (DNP, 2010); estima el PND que, las cinco locomotoras permitirán en los cuatro años crecimientos de 1,7% adicionales del PIB para cumplir con la máxima de lograr tasas anuales de 6% anuales. El comportamiento del PIB reduciría la pobreza durante el cuatrienio en cerca 1,2% y la indigencia en cerca de 1,0%, y adicionalmente disminuirán la tasa de desempleo a 12% en 26 puntos básicos por año.

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. La encuesta de Fedesarrollo<sup>97</sup> a Pymes arroja resultados desalentadores para la formación de empresas, pues si bien a marzo del 2012, el 60% del sector se mostraba optimista por la situación económica, la gran mayoría expresaba las mismas preocupaciones estructurales de los años noventa: el 65% del sector consideraba que el acceso al crédito y en general los altos intereses eran las variables que perjudicaban la visión empresarial de las pequeñas unidades. No se puede olvidar que el desarrollo de las cadenas productivas debe arrancar del fomento a las Pymes y que según el DANE (2012) estas empresas que agrupaban a 1.4 millones de establecimientos con menos de 200 trabajadores, aportan más del 50% del PIB, y generan el 70% del empleo del empleo nacional.

Así la realidad de las Pymes 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. Estos problemas, más la apertura a los nuevos mercados, dentro del proceso de internacionalización con la firma de los tratados de libre comercio con Estados Unidos, Centroamérica, Unión Europea, Corea y Chile, entre otros, eran los desafíos de las Pymes. Especial interés causa el tema de la competitividad, toda vez que estas estructuras apenas participaban con el 4% de las exportaciones del país, cuando en Asia las mismas representaban el 60% del total exportaciones para algunas naciones. En otros países como Italia, las pequeñas y medianas empresas participan con un poco más de la mitad de las exportaciones.

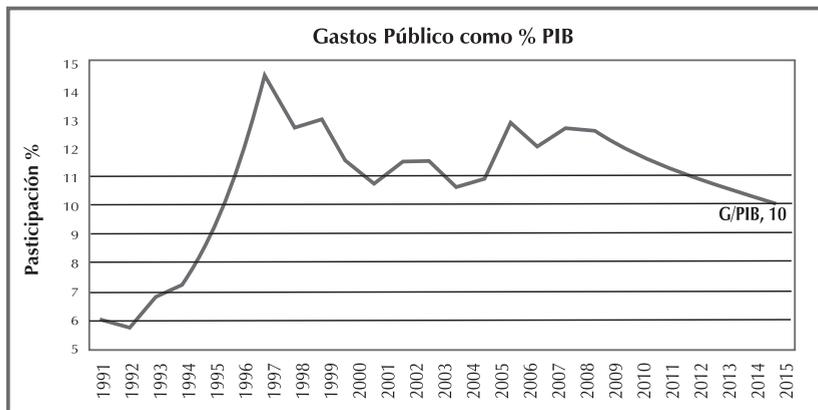
---

<sup>97</sup> Fedesarrollo es un centro de investigaciones que realiza periódicamente encuestas de percepción de los empresarios sobre el comportamiento de la economía y el sector productivo.

Por la abundancia de recursos naturales, especialmente en el sector minero-energético (petróleo, carbón y esmeraldas) el Gobierno Nacional en el Plan de Desarrollo 2010-2014 colocó a este sector como el motor del crecimiento local<sup>98</sup>, y aunque el crecimiento jalonado por la inversión extranjera directa (IED) está generando efectos multiplicadores al PIB total que mantienen a la economía colombiana como la segunda en crecimiento en la región, ya se sienten los efectos perversos de la bonanza y no tanto por la revaluación del peso que puede ser superior a 30% con la consecuente caída competitiva del sector exportador, sino más importante porque la misma apreciación de peso en los dos últimos años ha elevado las importaciones hasta producir un déficit en la cuenta corriente de cerca de 2% del PIB.

El ajuste del desbalance externo se ha trasladado al sector local, ya que en junio de 2011 para mantener las cuentas macro-económicas en equilibrio, el Gobierno recurrió a la aprobación de la regla fiscal en el Congreso que pretende obtener un superávit primario de 1% del PIB; y sin duda que aunque se necesita un manejo sano del presupuesto, es otra vez la inversión pública la más sacrificada, pues esta apenas pesa el 10% de los gastos del Estado entre 2011 y 2012. El ajuste fiscal hará entonces que el gasto público social disminuya de 13% del PIB a menos de 10% en 2015.

**Gráfico No. 5**



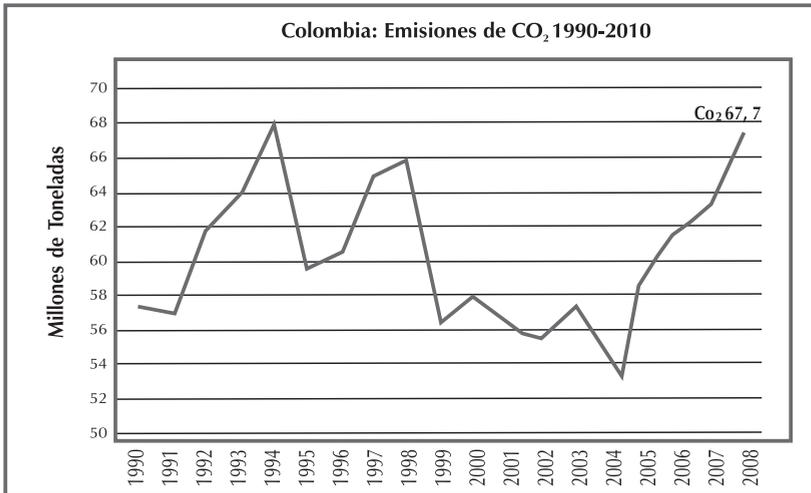
**Fuente:** CEPAL y proyecciones del autor

Algunos aspectos de la reforma tributaria para conseguir las metas fiscales pueden ser preocupantes, entre ellos la propuesta de disminuir el impuesto de

<sup>98</sup> Los demás sectores elegidos como locomotoras fueron: Agricultura, Vivienda, Infraestructura y la Innovación.

renta para generar empleo y ampliar la base gravable del IVA, toda vez que la misma afectará el consumo ya deteriorado de los hogares que se estima apenas alcanzará el 65% del PIB, cuando en 1980 el mismo alcanzaba el 85%.

**Gráfico No. 6**

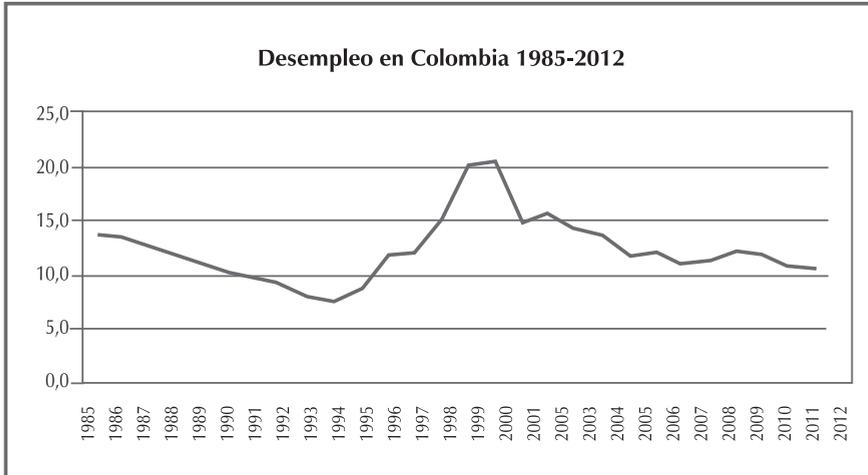


La bonanza minera también tendrá efectos nefastos en el medio ambiente. Los datos de la CEPAL reflejan que por cada US \$1.000 millones de explotación de los recursos naturales, el país produce cerca de 0.5 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>, por lo que el crecimiento económico del sector minero elevaría la emisión de 67.7 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> a 80 millones de toneladas con los cálculos de crecimiento previstos por el Gobierno.

Finalmente, 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. En efecto, pese a las tasas de crecimiento del PIB superiores al 4% entre 2010 y 2012, el país todavía presenta un desempleo de dos dígitos. 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. Con la propuesta de aumentar las semanas y años para la pensión y los índices de informalidad y subempleo, la situación de los trabajadores, según la CUT ha empeorado, pues han perdido entre 1 y 2 puntos de poder adquisitivo en los últimos años. Igualmente han contribuido al deterioro del mercado laboral la

reducción de la productividad marginal del trabajo y las políticas de flexibilidad laboral, como el aumento del salario nominal con la inflación esperada.

**Gráfico No. 7**



**Fuente:** Elaboración propia con base en e. DANE, Colombia

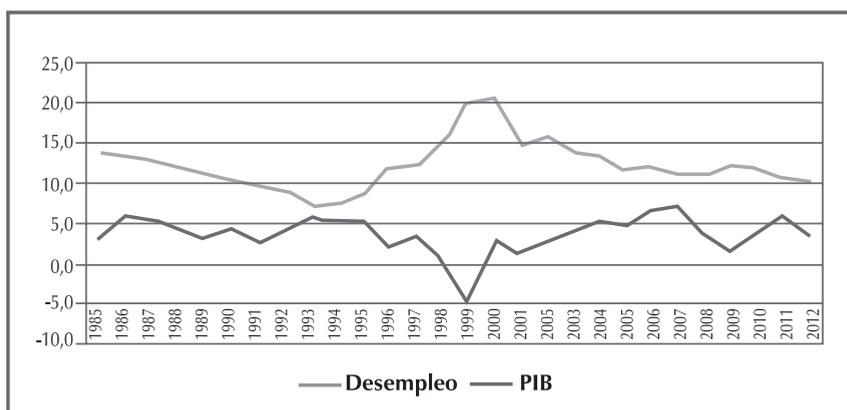
El propósito del PND fue disminuir la tasa de desempleo a un dígito en 2014, pero hasta el 2012 todavía no se había cumplido, toda vez que rondaba el 10,5, afectando a cerca de 2.8 millones de personas. Las cifras demuestran que “la confianza inversionista” (a pesar de haber duplicado la inversión), no se tradujo en reducción del desempleo, pobreza y, mucho menos, desigualdad<sup>99</sup>. Jorge Iván González, ex director del Centro de Investigación para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional, agrega que el anterior gobierno falló al darle exenciones a las grandes industrias sin exigirles nada a cambio. Para Alejandro Gaviria, Ex Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, (hoy Ministro de Salud) la confianza inversionista no generó suficientes oportunidades laborales por el sesgo anti-empleo del modelo que “encarece la contratación de mano de obra, se abarata la acumulación de capital y se subsidia la informalidad laboral, lo que termina cerrando un círculo vicioso bastante complicado”<sup>100</sup>.

<sup>99</sup> En general, la lógica de la confianza inversionista consiste en que se debe dar una serie de facilidades y garantías al sector privado para que pueda ganar rentabilidad y, por consiguiente, invertir. Al final, se supone que el aumento en la inversión se traducirá en generación de empleo.

<sup>100</sup> Alejandro Gaviria explicó a Revista Cien Días (Cinep) que el modelo económico de los últimos ocho años ha tenido dos elementos principales: la promoción de la inversión

Las políticas en materia de empleo del Presidente Santos en los dos últimos años, siguieron apostándole a la creación de nuevos puestos de trabajo con reducción de salarios y políticas como la del primer empleo, a pesar de tener programas de mejoramiento de la educación y la preparación de la mano de obra para el trabajo, ha disminuido el salario en los grupos etéreos entre 18 y 25 años.

**Gráfico No. 8**  
**PIB y desempleo 1985-2012**



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.

Los modelos de crecimiento económico que basan su premisa en el aumento de la riqueza para mejorar el bienestar social, indican que si la economía colombiana creciera en un periodo continuo de 15 años a tasas de 6% anual, en el año quince el país no presentaría desempleo ni pobreza; esto es que se cerraría la brecha entre el PIB potencial y el efectivo. En la actualidad, Colombia produce un PIB cercano a los US \$380.000 millones, lo que se traduce en un PIB per-cápita cercano a los US \$8.000 por persona, este PIB lo ha logrado

---

sustentada en las exenciones tributarias y el incremento de los subsidios focalizados entre los cuales sobresalen el Régimen Subsidiado y Familias en Acción. El modelo tiene dos problemas, puede ser insostenible fiscalmente y al mismo tiempo es cuestionable socialmente pues no parece capaz de lograr una mejoría sistemática de las condiciones de vida de la población". La principal debilidad del modelo es la generación de empleo formal.

con crecimientos promedio para la última década de 3.8% anual; a la tasa del 6% el país podría tener a precios de 2012 un PIB cercano a los US \$600.000 que lo ubicarían como un país de ingresos medios altos con renta per cápita de US \$11.000 por persona.

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.

Según las proyecciones del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, Colombia vivirá en los próximos años una verdadera bonanza energética, esta vez generada con recursos de propiedad del Estado, es decir de todos los colombianos, como son la exploración y explotación de petróleo, carbón, esmeraldas y otros recursos. Estima el Banco de la República que la sola inversión extranjera en los próximos diez años será de US\$50.000 millones para el sector, es decir casi el 20% de nuestro actual PIB.

En este sentido, expertos consideran que esta bonanza se debe manejar y administrar con mucho cuidado para evitar algunos efectos nefastos en la economía como la revaluación de nuestra moneda y por consiguiente pérdidas de competitividad en el mercado externo para los empresarios.

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.

En este sentido, el Estado debe generar las bases para el modelo de desarrollo humano productivo y sustentable, mediante la creación de Fondo de Estabilización Social y Sustentable con fines de fomentar cadenas productivas sociales con los recursos excedentarios que generen los precios del petróleo, y las rentas que deban pagar quienes exploren y exploten nuestros recursos. También el Estado podría vincular y articular al sector solidario a los proyectos

de compras gubernamentales y de insumos para el desarrollo de la bonanza del sector energético.

Paralelamente, se debe fortalecer una política educativa de mayor formación para el trabajo, con el despertar y promoción de la innovación y los emprendimientos de los talentos colombianos en los colegios, las instituciones de educación superior y las universidades, apoyando la investigación y el desarrollo. El trabajador necesita educación según las competencias laborales que demande el sector productivo, y un fácil y adecuado acceso a tecnologías locales y extranjeras, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones. El Estado debe garantizar recursos a modelos de investigación, desarrollo e innovación I&D&I de los pequeños empresarios, en especial a los que producen y ayudan con el bienestar de la población. Se debe garantizar más cobertura técnica y universitaria a los trabajadores innovadores.

Pero el capital social y humano en Colombia requieren de más políticas públicas que se pueden realizar en el corto plazo. Todas las iniciativas de creación y emprendimientos de las empresas de familia, de las Micro-empresas y de otras tantas estrategias de desarrollo productivo en un país de talentos y creativos, necesita de recursos que se pueden obtener por la vía de políticas crediticias más ingeniosas. En este sentido, si bien se reconoce que la política del Banco de la República ha generado disminución de la inflación y las tasas de interés, el costo del dinero para las iniciativas innovadoras sigue siendo alto. Basta citar que Colombia con el nivel de pobreza que ostenta, tiene el record de ser el país campeón en tasas de interés de intermediación que, no sólo ha generado problemas a la inversión productiva privada, sino que en el pasado provocó catástrofes financieras con un gran deterioro del capital de los pequeños empresarios.

Adicional a la formalización, la educación y el crédito, las empresas pequeñas necesitan que exista un entorno de competitividad adecuado, como un sistema de promoción empresarial social, una regulación sencilla y un ambiente de negocios que sea amigable a la competencia empresarial y social que, facilite los procesos de internacionalización de sus actividades. También es crucial para la competitividad de las empresas que los servicios de transporte y de logística sean de calidad y cumplan con los estándares internacionales, con una agenda interna que facilite las exportaciones de las pequeñas empresas (no se puede olvidar que las Pymes y pequeña empresa son cerca del 90% del total de empresas del país).

La política de paz y fomento fiscal a las Pymes se complementaría con un manejo más expansionista de la política monetaria, ya que en Colombia, como se ha argumentado y lo solicitan los pequeños empresarios, es necesario abaratar

los costos del dinero. Es inamisible que hoy el crédito a las pymes sea el más alto del mercado con tasas superiores al 30% anual. La política monetaria en Colombia, si bien ha propendido por el manejo sano de la moneda y la reducción de la inflación, ha privilegiado el negocio financiero, antes que la flexibilidad y modernización del sector real.

La crisis financiera de 2008 en el mundo ha obligado a los bancos centrales a desarrollar políticas crediticias de ayuda a la economía y en este sentido los emisores no solo han aumentado los medios de pago sin alimentar emisiones clandestinas con fines fiscales, sino que más importante, han tenido que desarrollar programas de créditos con el sector real de los pequeños en condiciones favorables para el despegue de los proyectos de esas estructuras. Solo basta citar la actual política del Banco Central Europeo que no solo a bajado en 10 oportunidades sus tasas de interés, sino que apoyado a través del fondo de inversiones públicas a las Pymes con recursos frescos para la creación de proyectos productivos innovadores.

El Banco de la República en Colombia desde 1992, dentro de sus operaciones de base monetarias crediticia y cambiarias, creó el Fondo de Inversiones Públicas para realizar políticas de fomento al sector real, por lo que sería importante, en estas épocas de crisis financiera, la utilización de dicho instrumento para la activación de proyectos en torno a las cadenas productivas sociales. De igual manera es inamisible que Colombia no esté utilizando parte de las reservas internacionales que hoy ascienden a cerca de los US \$40.000 millones, siendo disponibles en el orden de US \$7.000 millones para realizar proyectos de desarrollo productivo o social.

Finalmente, antes que otra reforma tributaria restrictiva del consumo de los colombianos, se deberían comenzar a gravar las actividades externas, que hoy son superavitarias con un impuesto, que si bien no desincentive la entrada de inversión extranjera, si por lo menos ayude a generar el equilibrio fiscal requerido.

### **7.3 Reflexiones y propuestas desde las mesas regionales convocadas y promovidas por la Comisión de Conciliación Nacional en todo el país**

Las reflexiones de los diferentes actores de la vida nacional coinciden, entre otros, en señalar las contradicciones del modelo de desarrollo que se ha adoptado en el país en los últimos veinte años con motivo del proceso de apertura económica y en destacar como particularmente en los últimos ocho años en la administración Uribe se abrió la brecha cada vez entre crecimiento y desarrollo social. Se acusa a la política pública como la responsable de la inequidad en el reparto nacional y por lo tanto se propone la revisión del modelo de desarrollo, sugiriendo la adopción de modelos desarrollo productivo

sostenibles con la sociedad y sustentable con el medio ambiente. La estrategia más común solicita son los proyectos productivos sustentables y alternativos de inclusión de los más desfavorecidos a la estrategia de crecimiento y desarrollo nacional; además de que la política pública se encamine a generar empleo de calidad y con salarios dignos.

Los participantes en foros y conversatorios por el Acuerdo Nacional exponen que la superación de la pobreza y la exclusión dependen en buena medida del acceso al empleo digno. En esta perspectiva más del 50% de quienes participaron en los espacios deliberativos del Acuerdo Nacional de Mínimos de Paz y de Reconciliación, demandan el incremento de la inversión en empleo de calidad y cobertura. Correlativamente se plantea la importancia de acceder a ingresos que permitan cerrar la brecha salarial y lograr autonomía en la satisfacción de las necesidades básicas. Se plantea la necesidad de derogar las políticas de flexibilización laboral, a fin de garantizar la estabilidad y condiciones de trabajo dignas.

Plantea Libardo Sarmiento, quien participó en el Seminario de redacción de Mínimos del Acuerdo Nacional (Marzo 2010), “que los niveles de pobreza indican que dos de cada tres colombianos padecen esta crítica situación. En tanto que 4 de cada 5 trabajadores devengan menos de dos salarios mínimos legales. Este problema se agudiza al ver que una familia promedio de los sectores populares, necesita el equivalente a tres salarios mínimos legales para cubrir las necesidades básicas, de alimentación, vivienda, educación, salud, transporte, servicios públicos domiciliarios y recreación<sup>101</sup>.

En cuanto al tema del empleo, con la Ley 789 de 2002 (flexibilidad laboral), se pretendía crear 640.000 nuevos empleos en los cuatro años siguientes a su expedición y según un informe del CINEP, esta meta no se cumplió. El Gobierno del Presidente Álvaro Uribe inició su gestión con una tasa de desempleo del 14,2% (2002) y entregó con 12.6% en 2010. La CUT, estimó que los empresarios han visto incrementadas sus utilidades en siete billones de pesos por efecto de esta Ley. Además con esta nueva modalidad no pagan parafiscales, cesantías, primas o seguridad social. Para los asalariados entre tanto, la Ley 789, afecta la calidad de vida, tras el incremento alarmante de la informalidad del empleo, el paso a labores por cuenta propia, y pérdidas por reducción del costo de las horas extras, el recargo nocturno y la remuneración por labores en domingos y festivos.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> El alto costo de la canasta familiar, la capacidad de compra del salario mínimo legal en Colombia en promedio es de un 47% (Libardo Sarmiento, 2010).

<sup>102</sup> Por su parte, la Comisión creada para la evaluación de la Ley 789, recomendó al Congreso de la República mantener vigente esta Ley, por sus efectos positivos sobre el mercado laboral.

Los participantes en foros y conversatorios por el Acuerdo Nacional exponen la necesidad de garantizar la preservación y recuperación de los ecosistemas existentes en el país, anteponiendo la sostenibilidad ambiental a la alta rentabilidad económica. Se hace énfasis en el derecho y la responsabilidad en el manejo de las riquezas naturales de Colombia, con énfasis en la protección del agua y los recursos minerales. Se manifiesta la importancia de hacer cumplir la normatividad internacional sobre el ambiente, y de ser necesario proceder a la nacionalización de algunos de los recursos naturales.

### Matriz del Mínimo Alternativas productivas sostenibles

| Aspectos resultantes del ejercicio de sistematización en 280 mesas sectoriales  | Metas concertadas por delegados de 17 regiones del país  | Acciones planteadas por delegados de 17 regiones del país  |
|---|--|--|
| <p>Inversión en empleo de cobertura y calidad.</p> <p>Ingresos y condiciones laborales dignas, justas y estables.</p> <p>Articulación de la micro, pequeña, mediana y gran empresa para responder a las potencialidades y las necesidades de las regiones.</p> <p>Reinversión del valor agregado en los territorios que</p> | <p>Disminuir a un dígito el índice de desempleo efectivo en lo urbano y lo rural, y que su impacto se refleje en la calidad de vida.</p> | <p>Políticas públicas de trabajo concertada, entre actores partiendo de diagnósticos regionales.</p> <p>Garantizar y democratizar el acceso al crédito y a la financiación.</p> <p>Garantizar la formación humana y tecnológica para acceder al trabajo.</p> <p>Impulsar el desarrollo de obras públicas que generen empleo.</p> <p>Incentivos al sector empresarial para la creación de nuevos empleos formales y sostenibles.</p> <p>Diseñar e implementar políticas para fortalecer el mercado interno.</p> <p>Formación y/o reactivación de los observatorios locales de empleo.</p> <p>Bienes incautados de economías ilícitas deben orientarse a fortalecer iniciativas productivas.</p> <p>Comprometer a los empresarios en la generación de empleo.</p> <p>Documentar aprendizajes de organizaciones sociales en generación de trabajo con proyectos pilotos de transformación de sector informal.</p> |
|   | <p>Cumplir las normas de la OIT sobre trabajo digno y decente.</p>   | <p>Todo trabajador del Estado debe tener un contrato laboral.</p> <p>Que el Estado fortalezca su labor de vigilancia en las relaciones laborales para la estabilidad del trabajador del sector privado.</p> <p>Modificar la normatividad que origina la flexibilización laboral y la ausencia de contratos estables para los trabajadores.</p>   |

| Aspectos resultantes del ejercicio de sistematización en 280 mesas sectoriales  | Metas concertadas por delegados de 17 regiones del país  | Acciones planteadas por delegados de 17 regiones del país   |
|---|--|---|
| <p>lo producen para garantizar calidad de vida de la población.</p> <p>Crédito rural fluido que no ponga en riesgo su patrimonio.</p> <p>Política sostenida para sustitución de cultivos de uso ilícito.</p> <p>Procesos productivos que le brinden autonomía a las comunidades campesinas.</p> | <p>Crear y fortalecer mi-pymes articuladas a las dinámicas económicas potenciales de las regiones.</p>               | <p>Plan padrino para tutoría de grandes empresas a pequeñas empresas (plan padrino). Consolidación de clúster regionales/Establecer políticas públicas que privilegien mi-pymes.</p> <p>Estrategias comerciales hacia el exterior.</p> <p>Fomentar políticas (SER) cimentadas en negocios inclusivos.</p> <p>Consolidar cadenas productivas regionales con valor agregado.</p> <p>Construir agendas de competitividad regional de manera participativa.</p> |
|   | <p>Preservar y recuperar los ecosistemas anteponiendo la sostenibilidad ambiental a alta rentabilidad económica.</p> | <p>Política de desarrollo que valore activos rurales estimulando producción orgánica limpia.</p> <p>Volver al ministerio del medio ambiente.</p> <p>Apoyar el referendo del agua como derecho fundamental.</p> <p>Recuperar el SINA y la Ley 99/1993.</p> <p>Desmontar el código de minería</p> <p>Impulsar y desarrollar programa nacional de huertas urbanas y rurales para garantizar seguridad alimentaria y sostenibilidad ambiental.</p>              |

Se considera que el Sector Solidario está conformado en su base por diferentes tipos de unidades de naturaleza económica con relaciones sociales de producción esencialmente distintas a las capitalistas, pues consisten en la propiedad social de los medios de producción, el trabajo asociado y la autogestión por parte de los productores directos. Está demostrada a nivel microeconómico la viabilidad y eficiencia de las unidades de base del Sector Solidario en numerosos casos y países latinoamericanos. A continuación presentamos un listado de las formas solidarias más frecuentes:

- Cooperativas
- Grupos Precooperativos
- Sociedades Mutuales
- Fondos de Empleados
- Cajas de Ahorro

- Asociaciones de Consumidores
- Asociaciones de Usuarios de Servicios
- Empresas Asociativas de Trabajo
- Empresas Comunitarias
- Organizaciones Ejidales
- Empresas Autogestionarias

La implementación del modelo alternativo se lograría en el mediano plazo, configurando una forma mixta que incluyera los tres sectores de producción y prestación de servicios, esto es, el estatal o público, el privado o de lucro y el solidario, de la siguiente manera:

- El sector de la economía estatal o pública, asumido por el Estado en las actividades económicas estratégicas para el desarrollo nacional y la prestación de los servicios colectivos y sociales esenciales para el conjunto de la población. Su existencia no eximiría al Estado de su función reguladora del conjunto de la economía, en función de las necesidades del desarrollo nacional y del bienestar colectivo de toda la sociedad; o sea, en la perspectiva de un Estado Social de Derecho.
- El sector de la economía privada de lucro o de economía capitalista, pero donde los principios de libertad económica, de libre mercado, de competitividad y de rentabilidad estarían subordinados a los intereses del desarrollo nacional y del bien común general.
- El sector de la economía solidaria, articulado y desarrollado a nivel de entidad macroeconómica, según las características señaladas, el cual, por la naturaleza de su forma de producción, estaría fundamentalmente orientado al bienestar colectivo y al desarrollo solidario.

Los resultados esperados por la aplicación del modelo solidario serían:

- a. La expansión y consolidación del Sector Solidario a un nivel macroeconómico contribuirá fundamentalmente a la generación y aceleración a mediano plazo de un proceso de desarrollo global y a la configuración de un modelo alternativo de economía nacional, notablemente significativo en términos de crecimiento económico.
- b. El Sector de Economía Solidaria, articulado internamente y desarrollado a nivel macroeconómico, aunque con relaciones sociales de producción esencialmente distintas a las capitalistas, es viable con ventajas óptimas dentro del entorno de la economía de mercado y en el contexto de una economía nacional de carácter plural o mixto.

- c. El proceso de desarrollo inducido por la expansión del Sector Solidario tendrá efectos muy positivos en el empleo, en la estructura de la fuerza de trabajo, en la distribución del ingreso, en la reducción de la brecha de pobreza y de la deuda social correspondiente.
- d. El proceso de desarrollo global fundamentado en la expansión y consolidación del Sector Solidario y el modelo de economía nacional resultante, tendrán óptimas condiciones de equilibrio macroeconómico y de autosuficiencia de recursos, al generar a mediano plazo mayor ahorro nacional, superávits en la balanza comercial y en la balanza de pagos, mayor ahorro externo y menor necesidad de financiación externa. Por lo tanto:

El objetivo fundamental del desarrollo económico debe ser ahora más que nunca el desarrollo social

- Vigencia del Estado Social de Derecho
- Plena vigencia de los derechos fundamentales, sociales y de los trabajadores
- Un modelo de economía mixta y plural a mediano plazo
- Planificación económico-social estratégica y participativa
- Priorización de la demanda interna
- Exportaciones basadas en un desarrollo real de las fuerzas productivas
- Priorización de la inversión hacia el sector real de la economía
- Nuevo tratamiento y destino de la financiación externa
- Ingresos fiscales y política tributaria de carácter distributivo
- Las medidas monetarias y cambiarias son un simple instrumento
- Control efectivo de los factores que más inciden en los precios finales
- Incremento salarial superior a la inflación transcurrida
- Mayor participación de la Inversión Social
- Reforma de la estructura social agraria
- Estímulo al desarrollo del Sector Solidario

La implementación se basa en el impulso de diversas estrategias de gestión y de capacitación.

- Programas Básicos
- a. El programa de formación y capacitación técnica a nivel medio de los directivos y cuadros de las organizaciones de economía solidaria
    - Gerencia de empresas de Economía Solidaria
    - Planeación y elaboración de Proyectos Específicos

- Mercadeo de bienes y servicios de Economía Solidaria
  - El programa de organización y asistencia técnica
  - El programa de crédito asociativo y de mercadeo
- La articulación horizontal de las unidades de economía solidaria, que se expresaría en:
    - a. En la adquisición en común de insumos, materias primas y servicios para la producción.
    - b. En los intercambios inter-industriales de insumo-producto entre las unidades del sector que operan en las diferentes actividades económicas y fases del proceso productivo global.
    - c. En la concurrencia de unidades del sector para actividades productivas comunes.
    - d. En la elaboración conjunta e implementación de planes de producción y de inversión, a nivel de base, a nivel de rama de actividad económica y a nivel de todo el sector.
    - e. En la negociación en común de financiación y su canalización.
    - f. En la comercialización conjunta de productos y servicios de las empresas de economía solidaria y del sector en general.
    - g. En la vinculación más directa de los consumidores organizados a la producción del sector.
  - La articulación vertical en niveles de gestión ascendente, que sería:
    - a. Un primer nivel conformado por todas las unidades de base y empresas de economía solidaria, de diferente tipo y actividad económica.
    - b. Un segundo nivel constituido por organizaciones o federaciones de segundo grado, que asocian unidades de base, de cobertura regional o por sector de actividad económica.
    - c. Un tercer nivel constituido por centrales de tercer grado de cobertura nacional, según el tipo o la naturaleza de las organizaciones de segundo nivel que asocia.
    - d. Un organismo cúpula del sector a nivel nacional, que sería un Consejo Nacional de Economía Solidaria, para coordinar la política general y estrategia del sector, elaborar e implementar el plan nacional de desarrollo del sector solidario y supervisar su marcha general.

## **7.4 Propuestas de política pública sobre alternativas productivas a partir de las bases del Acuerdo Nacional promovido por la Comisión de Conciliación 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.
- e. Creación del Vice-Ministerio de cadenas productivas sociales para el seguimiento y verificación de los compromisos que firmen los participantes

## **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 ganan 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 mientras este pueda estudiar. 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 voluntario y acaben con las bolsas de empleo que utilizan el problema del desempleo como factor de negocio personal.

### **Estrategia 3:**

Articulación de la 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 un 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. Estructurar 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

### **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 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 afrodescendientes 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 aspersión 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 le 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, subsidios 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.

## **7.5. Bibliografía**

- BAQUERO, M. y Rendón, J.** (2011). Desarrollo humano local: la alternatividad para el buen vivir. En: Revista de La Universidad de La Salle No. 54 (enero-abril), p. 67 – 86.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL.** (2010). La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile: CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CEPAL** (2009). Escalafón de la Competitividad de los Departamentos de Colombia 2006. Serie Estudios y Perspectiva 19. Recuperado en: <http://www.eclac.org/colombia/noticias/documentosdetrabajo/5/35725/LCL2684-P.pdf>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP.** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD Cooperación República Federal Alemana-GTZ. (2004). “Los Municipios Colombianos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio” Recuperado en: [http://www.pnud.org.co/img\\_upload/36353463616361636163616361636163/LOS\\_MUNICIPIOS\\_COLOMBIANOS\\_HACIA\\_LOS\\_ODM.pdf](http://www.pnud.org.co/img_upload/36353463616361636163616361636163/LOS_MUNICIPIOS_COLOMBIANOS_HACIA_LOS_ODM.pdf)
- MAX-NEFF, M., Elizande, A. y Hopenhayn, M.** (1997). Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro. Medellín: Proyecto 20 Editores.
- NUSSBAUM, M.** (2007). Las fronteras de la Justicia, consideraciones sobre la exclusión. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica SA.
- SEN, A.** (1998). Capital humano y capacidad humana. Cuadernos de Economía, 17 (29), 67–72. Recuperado en: <http://www.disidencias.net/fep/textos/Teoria5.pdf>.

- KRUGMAN Paul** (2009). *“De vuelta a la economía de la gran depresión y la crisis del 2008”*, Grupo editorial norma; Bogotá, 2009.
- PORTER, Michael** (2006), *“Ventaja competitiva”*, en *Líderes del Management*, ed. Deusto, Barcelona, España 2006.
- RODRIG, Dani** (2005), *“Políticas de diversificación económica”*; en Revista de la Cepal 87; Santiago de Chile.
- ROJAS, Fernando** (1996), *“Fundamentos de la Economía Pública Contemporánea en ESAP”*, Colombia 1996.
- SEN Amartya**. Teorías del Desarrollo a principios del siglo XXI, en SUNKEL, Oswaldo y PAZ, Pedro. (1991) El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo ed. Mexico Siglo XXI. 1991. <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/11497>.

## **8. | Mínimo de participación ciudadana en la construcción de los destinos colectivos: Avanzando en la legitimidad de las políticas**

### **8.1 Contexto nacional e internacional de la política de participación ciudadana**

Es claro para todos y todas la importancia que la participación ciudadana ha tenido para el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones y de trabajo mancomunado en muchos de los ámbitos de la vida social, razón por la cual la Constitución Política de Colombia del año 1991 hizo de ella un principio fundamental para la estructuración del Estado y consolidación de la democracia.

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.

Aunque el Ministerio del Interior viene trabajando el “Sistema de Información para la promoción de la participación ciudadana y comunitaria - SIDEPAR” para tener la información al día en el tema, la dificultad que esto ha tenido hace que aun no dispongamos datos precisos más allá del censo de 1993. El

cálculo del Ministerio del Interior y de la Confederación Nacional de Juntas de Acción Comunal es de 45.000 juntas, 800 asociaciones municipales y 32 federaciones departamentales.

Frente a un conflicto social y armado que signa las relaciones sociales y de los gobiernos con los ciudadanos desde hace tantos años, profundizar la democracia participativa se ha identificado como uno de los escenarios trascendentales a la hora de estructurar una alternativa viable de paz, entendida ella como la sana convivencia producto de reglas claras a la hora de transformar los conflictos y retos que la vida en sociedad conlleva.

Aunque la agenda de negociación con los grupos insurgentes se centró en la participación política, es importante ver que en las partes hay una legitimación de los mecanismos de participación evidenciado en la propuesta de refrendación de los acuerdos de paz en las urnas, pero más allá, en la generación de dinámicas de concertación con diferentes sectores sociales, así algunas de ellas sean derivadas del fenómeno de la protesta social como se pudo ver en 2013 con el paro agrario y la movilización por un pacto agrario con la manifestación de amplios sectores de la sociedad en este tema.

Pero más allá de esta visibilización de las estructuras de la participación ciudadana, se exalta la importancia de que todo proceso de la vida institucional de la Nación se maneje bajo la lógica de los principios que la misma Constitución Política identificó y que le dan sentido a los principios participativos. Entre ellos las mesas que se reunieron a lo largo y ancho del país resaltaron la importancia de retomar y potenciar los siguientes: los principios de no discriminación, de respeto por la multiculturalidad, la multiétnicidad y el diseño político de los actores sociales; adicionalmente se insistió en que una verdadera política de paz debe llevar al extremo la búsqueda por todos los medios de la inclusión social, que pasa por estos principios mencionados.

Por tal razón, pensar este mínimo de paz coincide con la estructuración de un enfoque territorial para el plan de desarrollo 2010–2014. Dada la complejidad de la vida social, es absurdo pensar que todos los temas deban buscar un consenso nacional y único, toda vez que en las regiones un mismo fenómeno tiene retos diferentes y se da en condiciones diferentes. Muchos de los planes de desarrollo han buscado dar solución a este dilema en la estructuración de los planes sectoriales, pero los análisis técnicos han demostrado que esto lleva típicamente a un abordaje fragmentado y atomizado de problemáticas que requieren acciones integrales.

Es por esta razón que en este marco, el Acuerdo Nacional invita al Gobierno Nacional en un futuro cercano a incorporar estructuralmente las lógicas de la planeación participativa, de abajo hacia arriba, de forma integral, que entre

otros beneficios trae la posibilidad real de la armonización de los planes de desarrollo de los diferentes entes territoriales así como el fortalecimiento de la lógica del control político indicada en el voto programático para alcaldes y gobernadores, que como veíamos arriba ha sido uno de los retos no alcanzados de gobiernos anteriores.

Igualmente se requiere ofrecer estímulos al ejercicio de la participación ciudadana que toca aspectos como el reconocimiento a las decisiones de los organismos de participación, la financiación de dicho ejercicio, la seguridad de los líderes, los cambios de estructura administrativa de las corporaciones que facilite la incorporación de los criterios de participación que plantean diferentes leyes.

Sólo en el tema de seguridad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos viene fallando contra Colombia casos de lesa humanidad donde la participación de líderes ha sido significativa. Incluso en el análisis de vulnerabilidad de la población civil frente al riesgo de victimización que trabaja la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UNARIV, se encuentra cómo las formas de organización comunitaria, que deben ser un capital social para resistir y reaccionar frente a los efectos del conflicto armado, también se constituyen en factor de riesgo de victimización. Incluso, en la medición del Índice de Riesgo de Victimización de dicha Unidad, los datos sobre el factor comunitario no pudieron ser incorporados por la falta sistemática de dicha información.

La profundización de la democracia participativa en este sentido implica que la tarea de construcción de país es de todos y cada uno de los colombianos, lo cual más allá de la retórica requiere el compromiso de muchos de los actores sociales en superar conscientemente la defensa de principios que propenden por la búsqueda y defensa de intereses individuales o colectivos de índole particular, sin identificar que el bienestar de todos implica el bienestar y calidad de vida de cada uno.

## **8.2 Evaluación de la política de participación en los planes de desarrollo y del marco institucional**

En Colombia siguen vigentes la Ley 152 de 1994 que regula la formulación y el seguimiento a los planes de desarrollo y la Ley 134 de 1994 que regula los mecanismos de participación. Si bien se ha llamado la atención sobre la necesidad de reformarlas para hacerlas más efectivas y de esa manera promover la participación ciudadana, son muchas las trabas que en ese tema se han visto.

La Constitución Política de Colombia de 1991 disparó la creación de escenarios de participación en todos los sectores de la administración, muchos de

ellos enfocados a la consulta y poco a las decisiones o decisiones con carácter vinculante para la administración.

Muestra de ello se tiene con el desestímulo a los Consejos Territoriales de Planeación y el Consejo Nacional de Planeación, que comenzó por una reducción de los recursos para analizar autónomamente el cumplimiento de los planes de desarrollo, pero también para hacer formulaciones que fueran tenidas en cuenta en los mismos. Según una investigación realizada por la Universidad Santo Tomás en el 2009, en más de la mitad de los municipios no funcionaban los CTP, ya sea porque los alcaldes no los habían designado o se habían desarticulado luego de la formulación y aprobación del Plan o muchos manejaban el escenario según las conveniencias políticas de turno.

El Gobierno actual dando cumplimiento con las propuestas del Plan de Desarrollo inició dos procesos con miras a fortalecer los escenarios de la participación y las organizaciones.

El primero de ellos la actualización del CONPES Comunal (CONPES 3661 de Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal), el cual implicó la reunión con las organizaciones para la definición de necesidades en orden a su fortalecimiento.

El segundo que aún está en marcha, fue realizar mesas de trabajo en el país para formular participativamente lo que se ha denominado el Estatuto de la participación. De allí se derivó un articulado que se le propuso al gobierno y que presentado al congreso está en el nivel de la conciliación entre las dos cámaras.

Hay una tercera propuesta que es el desarrollo de un CONPES de participación que no ha sido aún formulado.

En el marco del Estatuto de la Participación se observa que la sociedad civil propuso una estructura que recogiera la dispersión de normas que regulan la participación, que ampliara los escenarios en cumplimiento de la Constitución Política y complementara el proceso de rendición de cuentas y control social sobre lo público.

Sin embargo, Gobierno Nacional y Congreso de la República vienen reduciendo el alcance de dicho estatuto, en especial manteniendo la supeditación de la iniciativa popular al aval de los cuerpos de representación política y no siendo contundentes con el tema de financiamiento a los procesos de participación. La idea de reemplazar la Ley 134 del 94 también desapareció, lo que pone en riesgo de mantener vigentes normas que generan confusión en la aplicación de los mecanismos de participación. Además se incluyen temas no propios de una ley estatutaria, como la reglamentación de topes a

la consulta previa y temas de gobierno más que de ley como las alianzas para la prosperidad.

En el último Plan Nacional de Desarrollo se enfatizó en la participación política y los mecanismos para asegurar la misma, así como la regulación de los partidos, un fortalecimiento de la participación ciudadana dirigida al control social de la gestión pública, la vinculación de la comunidad en la construcción de espacios de convivencia y la promoción de los programas de paz y convivencia de iniciativa comunitaria. Sin embargo, también fue evidente que la formulación en dicho Plan de Desarrollo hacía relación directa con el carácter instrumental de la participación.

Por lo tanto, hablar de la participación ciudadana en la construcción de los destinos colectivos de la nación implica una verdadera profundización de la democracia participativa. En el pasado y en la actual política pública no se logra que las decisiones trascendentales de la vida del país se operen bajo estructuras complejas que faciliten la participación informada y formada de la ciudadanía en general, a veces bajo las lógicas de la sociedad organizada, o como la denominamos, la sociedad civil, a veces bajo la lógica de la participación directa, cuando los procesos ameritan y el nivel lo permite. Sólo así se podrá lograr hacer un uso óptimo de los mecanismos de participación, que requiere a su vez el fortalecimiento de las organizaciones sociales, de las redes de actores y de las instancias de seguimiento, veeduría y fiscalización que permitan avanzar de manera sostenida hacia la reconciliación y la paz.

De cara a este nuevo Plan Nacional de Desarrollo, en términos estratégicos, la participación ciudadana se presenta asociada a las lógicas que deben regir el Buen Gobierno. Se presenta como uno de los ejes para fortalecer la institucionalidad, de manera especial desde la perspectiva de la cultura ciudadana como medio para consolidar en las personas “la apropiación y respeto de las normas de convivencia, que fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas, el régimen del Estado Social de Derecho y la convivencia ciudadana.” (DNP, 2010: 413).

Dicha política se hace interesante en el marco de los derechos humanos, donde se plantea un reconocimiento de la diferencia y el disenso, elementos que se venían menguando en los escenarios de la vida pública, ambos dentro de una lógica de recuperar una política pública con enfoques diferencial y de derechos.

En esta perspectiva reconoce a los seres humanos como sujetos de derechos al tiempo que agentes del desarrollo, lo cual pone a la construcción participativa en una perspectiva de cumplimiento de la política de Estado consignada en la Constitución Política de Colombia, no sólo desde una responsabilidad única

y direccionada desde el gobierno, sino por el contrario, una responsabilidad compartida, ya que los grupos sociales deben integrarse en la construcción de su propio desarrollo. (DNP, 2010: 423).

En el mismo sentido se identifica el papel que puede jugar el ciudadano en los sistemas de la administración pública. Por lo tanto se resalta cómo el buen gobierno debe estructurarse mediante el ejercicio de la transparencia en la gestión pública, para lo cual la rendición de cuentas se convierte en el medio privilegiado previsto en este plan. E incluso se agrega que se promoverá la participación ciudadana en dicha gestión (DNP, 2010: 453). Se derivaría de ello la necesidad de fomentar el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en el control de lo público, para no quedarnos en el nivel informativo y de denuncia al que a veces se reducen estos escenarios.

Pero se insiste en este documento que el éxito de la estrategia de cumplimiento de los postulados del buen gobierno se fundamenta en el “fortalecimiento de la participación ciudadana y la formación de capital social.” (DNP, 2010: 468). En seguida se refuerza esta afirmación al plantear que “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.” (idem).

A diferencia de los dos anteriores planes de desarrollo, el presente plantea un esquema estructural de cómo concibe la participación ciudadana y cómo esta se inserta en los procesos de consolidación del desarrollo. El gobierno resume las dimensiones de la participación ciudadana en el siguiente esquema:

### Gráfico No. 9 Dimensiones de Participación Ciudadana



**Fuente:** DNP (2010). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, “PROSPERIDAD PARA TODOS”. Pág. 488.

Estas tres dimensiones de la participación ciudadana: (i) la acción cívica y democrática, (ii) la dimensión de la asociación y la de la (iii) construcción de una cultura ciudadana se ven conceptualmente enlazadas al concepto de capital social en la medida que el fortalecimiento de las tres permite orientar esfuerzos para generar y acumular capital social. Además, se resalta cómo se listan ampliamente escenarios de la participación social y ciudadana, reglamentadas y no reglamentadas, espacios para la toma de decisiones como de autogestión y de interacción con la gestión pública, así como los escenarios del control social de lo público. A diferencia de los últimos planes es un avance significativo en el reconocimiento de las herramientas de una sociedad que a la hora de enfrentar la conflictividad social y armada de un país como el nuestro.

Sin embargo, hay que llamar la atención sobre cómo se enfoca la mirada a los impactos que tiene un aumento en el capital social. El gobierno dice que “El aumento del capital social reduce costos de transacción, genera ambientes proclives para los intercambios, favorece el trámite no violento de los conflictos, aumenta los niveles de legitimidad y de control ciudadano y favorece la creación de condiciones para la ampliación de opciones de elección. Es por ello que la generación y acumulación de capital social se considera un requisito clave para el desarrollo.” (DNP, 2010: 490). En ese sentido, nos movemos en un filo muy fino entre la consolidación de un “capital social” adecuado para el desarrollo de políticas de gobierno, y por lo tanto de las lógicas de desarrollo por él planteadas, o la consolidación de una sociedad capaz de asumir autónomamente los procesos de cambio dentro de un marco amplio de toma de decisiones basada en la construcción de acuerdos complejos que rompan con las estructuras que reproducen el conflicto, en especial aquellas que centran el desarrollo en el mero crecimiento económico desconociendo principios tales como los que se expresan en los Objetivos del Milenio, para no ir más lejos.

En ese marco, las líneas propuestas para el fortalecimiento de la participación están dirigidas a un fortalecimiento del sistema electoral y de partidos, a la promoción de la planeación y presupuestación participativa, la consolidación de una estructura de complementariedad en los mecanismos, instancias y canales de participación ciudadana, el fortalecimiento de la Sociedad Civil y las expresiones de la organización social, la consolidación de una cultura ciudadana que incentive el cumplimiento de los principios del buen gobierno y finalmente, la consolidación de un Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la participación ciudadana, el desarrollo del capital social y la cultura ciudadana.

Entre las tareas del gobierno se ha identificado en las mesas su papel definitivo en consolidar herramientas y elementos en las políticas públicas que

faciliten la autonomía, reconocimiento y empoderamiento por los actores para la verdadera participación ciudadana que implique una articulación de iniciativas de paz.

### **8.3 Reflexiones y propuestas desde las mesas regionales convocadas y promovidas por la Comisión de Conciliación Nacional en todo el país**

Como se ha expresado en los diferentes escenarios, en el 80% de las mesas de trabajo por el Acuerdo Nacional se tiene conciencia de que el proceso de consolidación de las organizaciones de la sociedad civil para poder avanzar de manera sostenida hacia la reconciliación y la paz es aun hoy en día una meta que requiere de mucho trabajo desde todos los sectores de la sociedad.

Conscientes de esta necesidad de fortalecimiento, los participantes 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 autodeterminación de los pueblos, para de esa manera superar la confrontación armada y los conflictos sociales que vive Colombia.

En ese sentido, las mesas 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.

La segunda mitad del siglo XX se caracterizó por la progresiva emergencia y participación de la sociedad civil en la construcción de los destinos colectivos. El sistema democrático convoca a los ciudadanos para ejercer el derecho a interactuar en la esfera política y para ejercer las responsabilidades que conlleva la construcción de sociedades incluyentes.

En Colombia, la Constitución Política de 1991 estableció el marco normativo para garantizar la participación de la sociedad civil con el fin de incentivar y

exigir al gobierno la formulación de políticas públicas que generen cambios de acuerdo a sus necesidades. Allí se consagra que el Estado colombiano es un Estado Social de Derecho, democrático y participativo. Esto abre un espectro de posibilidades para la participación ciudadana y para que los ciudadanos sean parte activa de la comunidad.

Hoy la realidad nacional, representada por el 80% de las mesas de trabajo por el Acuerdo Nacional, dice 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. Los participantes destacan el papel de las veedurías ciudadanas para el seguimiento de los planes de gobierno, la fiscalización del manejo de los recursos públicos, y la exigencia de los Mínimos de Paz y Reconciliación.

La vigencia y el óptimo uso de los canales de participación señalados<sup>103</sup>, corroboran que en toda democracia es fundamental el papel de los ciudadanos como interlocutores y corresponsables junto con el Estado, en la construcción del bienestar colectivo<sup>104</sup>. Son los ciudadanos organizados quienes definen el tipo de gobierno, las prioridades y las políticas que mejor responden a sus necesidades, intereses y expectativas con respecto al tipo de sociedad deseada.

En este sentido, “la participación es entendida como un proceso social que resulta de la acción intencionada de ciudadanos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder” (Velázquez, 2004). Es un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses, inciden directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas

<sup>103</sup> La Constitución Política en sus artículos 103 y 270 consagra lo concerniente al principio de la participación democrática. Por ello dentro de los mecanismos de participación ciudadana y en desarrollo de las normas constitucionales, la Ley 134 de 1994 y la Ley 850 de 2003, crearon la figura de las veedurías ciudadanas, que son formas democráticas de representación que permiten a los ciudadanos y a diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre el proceso de gestión pública frente a autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas. Fuente: [http://www.auditoria.gov.co/templatess/4\\_1\\_objetivo\\_participacion.asp](http://www.auditoria.gov.co/templatess/4_1_objetivo_participacion.asp)

<sup>104</sup> Señala Luis Jorge Garay: “parece imposible consolidar la democracia política sin seguridad y un mínimo de bienestar, porque en condiciones de exclusión social y de insatisfacción de los derechos fundamentales, mal pueden los ciudadanos ejercer su libertad positiva. De igual forma, parece imposible satisfacer las exigencias de libertad y bienestar mínimo que el Estado Social de Derecho plantea si no es sustentado en un orden democrático que favorezca una relación y escrutinio fluido entre gobernantes y los ciudadanos”.

políticos y democráticos vigentes. La participación se da en diversos niveles, desde la obtención de información para opinar y tomar decisiones; plantear iniciativas que contribuyan a la solución de un problema. O bien puede tener mayor alcance en el caso de procesos de concertación, negociación y control de acuerdos previamente suscritos<sup>105</sup>.

Para el Consejo Nacional de Planeación (CNP) la participación ciudadana es un puente entre la sociedad y el Estado sobre la cual éste se apoya para el fortalecimiento de la esfera pública. Es un lugar de encuentro entre actores sociales y políticos para la deliberación y toma de decisiones colectivas que fortalecen tanto al Estado y a la sociedad en su conjunto, sin que de ello se derive una pérdida de identidad de uno u otra.

La presencia de la ciudadanía en lo público es una condición necesaria para alcanzar la gobernabilidad democrática<sup>106</sup>. Puede decirse que la vigencia de los derechos humanos, está en relación directa al aumento de la calidad de la participación ciudadana (Sánchez, 2004); pero en nuestro contexto de precarización de lo público y una baja conciencia ciudadana, sólo una minoría poblacional (en ocasiones poco representativa) toma de decisiones sobre los asuntos públicos<sup>107</sup>.

Entonces, no basta con desear participar, es indispensable saber cómo hacerlo y sobre todo, organizarse para ello, ya que la sociedad desorganizada en vez de participar lo que hace es obstaculizar. De ahí la importancia de formarse de manera integral para la participación ciudadana, a la cual el abogado costarricense Rafael González Ballar define como: “un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve.”<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> La participación se reivindica como medio para la formulación, discusión y adopción de los grandes consensos sobre el desarrollo y la convivencia en el territorio.

<sup>106</sup> Este enfoque de la gobernabilidad rebasa la cuestión de las instituciones o de las formas de gobierno. Incluye los mecanismos de coordinación social de quienes participan de un proceso político, teniendo presentes los escenarios de deliberación donde se formulan políticas públicas.

<sup>107</sup> Entre las causas de tal marginamiento se podría citar, ethos clientelista de algunos servidores públicos, la deficiente información sobre los mecanismos de participación a la que la ciudadanía tiene efectivo acceso; desconocimiento del marco jurídico que legitima la participación democrática; las complejas reglamentaciones y requisitos que limitan el ejercicio participativo; baja cultura política de los líderes comunitarios; la violencia de los actores armados.

<sup>108</sup> [http://www.auditoria.gov.co/templates/4\\_1\\_objetivo\\_participacion.asp](http://www.auditoria.gov.co/templates/4_1_objetivo_participacion.asp)

La participación ciudadana surge en Colombia precisamente como un medio para renovar las estructuras formales de la democracia y convertirlas en dispositivos capaces de interpretar la voluntad y las demandas de la población, en función de los objetivos que ella persigue, a saber: el fortalecimiento de lo público, el compromiso moral de la ciudadanía con la política como forma colectiva de definir el destino de todos, la articulación entre intereses particulares e interés colectivo, la cooperación y la solidaridad para quebrar el clientelismo y la corrupción, y el logro de una gestión pública que, alimentada por la participación, contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos.

En este sentido, teniendo presente el sentido de la participación democrática, como un camino para alcanzar la Paz y la Reconciliación, se enuncian algunas de las recomendaciones formuladas por el Consejo Nacional de Planeación (CNP):

- Revisión de aquellas regulaciones que introducen requisitos complejos que tienden a entorpecer la efectividad de los mecanismos de participación. Se requiere que la normatividad sea un incentivo y no un desestímulo a la participación<sup>109</sup>.
- En cuanto a las condiciones concretas que rodean la participación en Colombia: el clientelismo sigue siendo referente importante de los comportamientos políticos de ciudadanos y gobernantes y, en consecuencia se requieren pactos de transparencia y herramientas de control político efectivas.
- Es preciso lograr que las autoridades públicas, tanto en el nivel nacional, como departamental y municipal, tomen conciencia del papel que puede asumir la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas más eficaces y, en consecuencia con ello, concreten esfuerzos institucionales, políticos, administrativos y financieros para promover la participación.
- Es importante introducir reformas democráticas en los partidos colombianos, estimular su compromiso con la participación y orientarlos hacia la búsqueda del interés común.
- El CNP valora los principios filosóficos que subyacen al fortalecimiento de los mecanismos de participación expresados en el PDN (2006-2010), pero observa que persiste el desconocimiento de los mecanismos institucionales creados por la Constitución y la Ley, especialmente representados por los Consejos Nacional y Territorial de Planeación que son el

---

<sup>109</sup> La revocatoria del mandato y la legislación por iniciativa popular, por ejemplo, tomaron un camino sinuoso y difícil de aplicar.

máximo escenario de construcción, seguimiento y evaluación de políticas públicas desde la sociedad civil, expresadas en los planes de desarrollo.

- El PDN (2002-2010) suprime de plano el papel de los Consejos Territoriales de Planeación en el control social y en la conducción de políticas públicas, al privilegiar otros escenarios que si bien son importantes como mecanismos de acercamiento entre el gobierno nacional y los ciudadanos en los territorios, no están siquiera considerados en el ordenamiento jurídico nacional.
- Las audiencias públicas de presentación de balances y resultados por parte de las entidades del Estado, no deben ser espacios de confrontación con los funcionarios, sino otro escalón en la concertación de las metas propuestas.
- Crear instrumentos alternativos para que desde la sociedad civil se definan indicadores de percepción que midan el impacto y efectividad de las políticas frente a los objetivos y metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- El Estado Social de Derecho garantiza la autonomía de los organismos vinculados a las ramas del poder público independientes del Ejecutivo, por ello se debe fortalecer la independencia de la rama judicial e incluso de entidades de apoyo judicial como la Fiscalía General de la Nación. En la misma medida el Congreso de la República y los órganos de control entre ellos la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, deben tener la capacidad de actuar en forma independiente ante el Gobierno.
- Los pesos y contrapesos establecidos constitucionalmente para el control entre las diferentes ramas del poder público se han visto igualmente afectados por las reformas constitucionales, que no han garantizado la continuidad del espíritu constituyente.

### Matriz del Mínimo Participación Ciudadana en la construcción de los destinos colectivos

| Aspectos resultantes del ejercicio de sistematización en 280 mesas sectoriales | Metas concertadas por delegados de 17 regiones del país                            | Acciones planteadas por delegados de 17 regiones del país   |
|--|--|---|
| Acuerdo sobre valores y comportamientos éticos.                                | Crear una política que comprometa a todos los sectores y organizaciones públicas y | Posicionar los derechos jurisprudenciales de la participación como derechos fundamentales en la orientación Estado- ciudadano.<br>Respeto y respaldo a los ejercicios de participación democrática por parte de las autoridades públicas, funcionarios y gobernantes. |

| <b>Aspectos resultantes del ejercicio de sistematización en 280 mesas sectoriales</b>   | <b>Metas concertadas por delegados de 17 regiones del país</b>   | <b>Acciones planteadas por delegados de 17 regiones del país</b>   |
|---|--|--|
| <p>Respeto por la multiculturalidad y multiétnicidad del país.</p> <p>No discriminación en razón de la etnia, credo, género, cultura, militancia política.</p> <p>Fortalecimiento de los movimientos, organizaciones y del tejido social.</p> <p>Participación junto con el Estado en definición y gestión de políticas públicas que garanticen el bienestar colectivo.</p> <p>Veeduría ciudadana para garantizar el cumplimiento de los Mínimos de paz y reconciliación.</p> | <p>privadas en la generación de una cultura democrática.</p>   | <p>Garantizar la participación efectiva de los ciudadanos en todos los escenarios que se tomen decisiones que les competan y les afecten.</p> <p>Los nuevos espacios de participación creados por la ciudadanía o promovidos por actores de cooperación deben canalizarse hacia los marcos institucionales evitando paralelismos y dispersión.</p> <p>Fortalecimiento y operatividad de los consejos consultivos de ordenamiento territorial.</p> <p>Unos procesos sociales, soberanos y civilistas, con capacidad de transformar sus conflictos, decidir y construir sus condiciones de vida.</p>   |
|   | <p>Lograr que en el 2014 el 80% de los espacios constitucionales de participación ciudadana estén legalmente constituidos, fortalecidos, ejecutando sus propios planes de acción, con soporte presupuestal en el ámbito local, departamental, regional y nacional.</p> | <p>Identificar, visibilizar y promocionar los espacios de participación ciudadana.</p> <p>Monitoreo y evaluación de las políticas públicas existentes.</p> <p>Identificar, visibilizar y caracterizar a los actores de paz.</p> <p>Conformación del comité veedor de la Comisión de Conciliación Nacional.</p> <p>Impulsar una reforma política que dignifique el ejercicio de la política y fortalezca los actores de la construcción de la democracia, especialmente los partidos políticos.</p> <p>Brindar garantías legales de reconocimiento y respeto para el derecho a la movilización ciudadana y las diferentes formas de protesta social.</p> <p>Plan logístico, operativo y presupuestal por parte del gobierno para el funcionamiento efectivo de los procesos de participación ciudadana.</p> |
|   | <p>Conformar un equipo de veeduría nacional para el seguimiento de los Mínimos de paz y al menos la conformación de un 80% de veedurías regionales.</p>  | <p>Hacer efectiva la aplicación de las leyes existentes a través de veedurías locales, regionales y nacionales haciendo que se rindan informes semestrales de capacitación en procesos de planeación y en el control social.</p> <p>Creación de un sistema nacional de veedurías que integre lo nacional y los regionales.</p> <p>Se debe cambiar el modelo de elección de los órganos de control para que puedan ejercer de manera independiente y autónoma sus funciones.</p>  |

## **8.4 Propuestas de políticas y programas del Acuerdo Nacional en el Mínimo de Paz Participación Ciudadana en la construcción de los destinos colectivos**

La participación ciudadana se constituye en un mecanismo eficaz para el fortalecimiento de la democracia y en la construcción colectiva de las políticas públicas, abriendo espacios para que los ciudadanos puedan decidir sobre su futuro y se legitime la acción del Estado en todos sus niveles.

El Acuerdo Nacional es precisamente fruto de un proceso de consulta ciudadana y a las organizaciones de la sociedad civil sobre las condiciones y los aspectos mínimos que garantizan la paz y la reconciliación en una sociedad aquejada por un conflicto armado de muchos años atrás.

Las siguientes son las estrategias y programas que recomienda el Acuerdo Nacional en el Mínimo de la Participación Ciudadana:

### **Estrategia 1:**

Establecer un acuerdo sobre valores y comportamientos éticos requeridos en la gestión de las políticas públicas.

Incluir 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.

### **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 fo-

calicen 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.

Promover el fortalecimiento de las organizaciones sociales existentes, 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 que 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 los ciudadanos den 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 dife-

rentes 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.

### **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.

Garantizar 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.

### **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 de la República 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.

### **Estrategia 4:**

Establecer una veeduría ciudadana que garantice el cumplimiento de los mínimos de paz y reconciliación.

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.

## 8.5 Bibliografía

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA** (2000). Diplomado en Gestión Comunitaria y Gerencia Social. Cartillas “El ciudadano y su papel en el Control de lo social” (José Bernardo Toro Arango); “La gerencia en la Construcción de lo Social” (Bernardo Kliksberg, Isabel Licha, Armando Loera, Karen Marie Mokate); “Gestión interna de las organizaciones comunitarias” (Ricardo Agudelo Sedano); “Relaciones Sociales y Manejo del Conflicto” (Julián Posse Obregón); “Control Social a la Gestión Pública” (Veeduría Distrital de Bogotá); “Gestión Comunitaria Externa” (Claudia N. López Hernández). Centro Editorial Javeriano CEJA. Bogotá.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA** (2012). Texto conciliado al proyecto de ley estatutaria No. 227 de 2012 Senado 134 de 2011 Cámara acumulado pl 133/1. “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”. 12 de Junio.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** (2006). Control Social en Colombia, características y tendencias: una mirada desde el control fiscal. Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano. Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN** (2010). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, “PROSPERIDAD PARA TODOS”.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN** (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado comunitario: Desarrollo para Todos”.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN** (2010). Documento CONPES 3661: Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal. Bogotá. Mayo.
- SANTOS CALDERÓN, Juan Manuel** (2010). “Buen Gobierno para la Prosperidad Democrática, 110 iniciativas para lograrla”, Programa de Gobierno como candidato a la Presidencia de la República.
- VELÁZQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza** (2004). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Editado por Fundación Corona.

## Siglas

|              |  |
|--------------|--|
| AAP:         | Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas  |
| ACNUR:       | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados                                      |
| ACIET:       | Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Superior con formación técnica y tecnológica |
| ADO:         | Movimiento Autodefensa Obrera  |
| ADT:         | Áreas de Desarrollo Territorial  |
| ANRP:        | Acuerdo Nacional por la Reconciliación y la Paz  |
| ANSPE:       | Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema  |
| APC:         | Agencia Presidencial de Cooperación Internacional  |
| ASCUN:       | Asociación Colombiana de Universidades   |
| AUC:         | Autodefensas Unidas de Colombia  |
| BACRIM:      | Bandas Criminales  |
| CCN:         | Comisión de Conciliación Nacional  |
| CDM:         | Corporación para el Desarrollo de las Microempresas  |
| CEDE:        | Centro de Estudios para el Desarrollo Económico  |
| CEGA:        | Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas   |
| CEOT:        | Carta Europea de Ordenamiento Territorial  |
| CEPAL:       | Comisión Económica para América Latina y el Caribe   |
| CERES:       | Centros Regionales de Educación Superior   |
| CIAT:        | Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas   |
| CID:         | Centro de Investigaciones para el Desarrollo - Universidad Nacional                              |
| CISAN:       | Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional                                   |
| CNP:         | Consejo Nacional de Planeación   |
| CODHES:      | Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento  |
| COLCIENCIAS: | Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación                                  |
| CONFERILEC:  | Confed. Colombiana de Libertad Religiosa, Conciencia y Culto                                     |
| CONPES:      | Consejo Nacional de Política Económica y Social  |
| CORPES:      | Consejo Regional de Planificación  |
| COOT:        | Comisión de Ordenamiento Territorial   |
| CRS:         | Corriente de Renovación Socialista   |
| CTP:         | Consejos Territoriales de Planeación   |
| CUT:         | Central Unitaria de Trabajadores de Colombia   |
| DANE:        | Departamento Administrativo Nacional de Estadística  |
| DAPS:        | Departamento Administrativo para la Prosperidad Social   |
| DESCA:       | Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales   |
| ELN:         | Ejército de Liberación Nacional  |
| EPL:         | Ejército Popular de Liberación   |
| EPS:         | Entidad Promotora de Salud   |
| ERG:         | Ejército Revolucionario Guevarista   |
| ETIS:        | Entidades Territoriales Indígenas  |

|               |  |
|---------------|--|
| FAO:          | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura            |
| FARC:         | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia  |
| FECODE:       | Federación Colombiana de Educadores  |
| FEDESARROLLO: | Centro de Investigación Económica y Social   |
| GAOML:        | Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley                                       |
| GTZ:          | Agencia de Cooperación Alemana (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) |
| ICBF:         | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar   |
| IED:          | Inversión Extranjera Directa   |
| IENDOG:       | Indicador de Desarrollo Endógeno   |
| IGAC:         | Instituto Geográfico Agustín Codazzi   |
| ILPES:        | Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social           |
| IPC:          | Índice de Percepción de la Corrupción  |
| IPS:          | Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud                                      |
| LGBTI:        | Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Intersexuales                             |
| LOOT:         | Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial   |
| M – 19:       | Movimiento 19 de Abril   |
| MANE:         | Mesa Amplia Nacional Estudiantil   |
| MAQL:         | Movimiento Quintín Lame  |
| MEN:          | Ministerio de Educación Nacional   |
| MIR:          | Movimiento Independiente Revolucionario  |
| MJBC:         | Movimiento Jaime Bateman Cayón   |
| MOE:          | Misión de Observación Electoral  |
| NBI:          | Necesidades Básicas Insatisfechas  |
| OCAD:         | Órganos Colegiados de Administración y Decisión                                      |
| OCDE:         | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico                           |
| ODM:          | Objetivos del Milenio  |
| OEA:          | Organización de Estados Americanos   |
| OMS:          | Organización Mundial de la Salud   |
| ONU:          | Organización de Naciones Unidas  |
| OT:           | Ordenamiento Territorial   |
| PAIPI:        | Programa de Atención Integral a la Primera Infancia                                  |
| PAML:         | Políticas Activas de Mercado Laboral   |
| PDBH:         | Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana”   |
| PEI:          | Proyectos Educativos Institucionales   |
| PIB:          | Producto Interno Bruto   |
| PIDESC:       | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales                    |
| PISA:         | Sigla en inglés del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos             |
| PLANEDH:      | Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos                                       |
| PND:          | Plan Nacional de Desarrollo  |
| PNSAN:        | Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional                             |

|           |  |
|-----------|--|
| POS:      | Plan Obligatorio de Salud  |
| PRT:      | Partido Revolucionario de los Trabajadores   |
| PRODEPAZ: | Programas Regionales de Desarrollo y Paz   |
| PYMES:    | Pequeñas y Medianas Empresas   |
| REDEPAZ:  | Red Nacional de Iniciativas por la Paz y contra la Guerra                            |
| RINDE:    | Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial |
| RUP:      | Registro Único de Proponentes  |
| SAT:      | Sistema de Alerta Temprana - Defensoría del Pueblo                                   |
| SENA:     | Servicio Nacional de Aprendizaje   |
| SFCH:     | Sistema de Formación de Capital Humano   |
| SGP:      | Sistema General de Participaciones   |
| SIDEPAR:  | Sistema de Información para la promoción de la Participación ciudadana y comunitaria |
| SISBEN:   | Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales         |
| SITEAL:   | Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina                    |
|           | SNARIV: Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas            |
| TIC:      | Tecnologías de la Información y las Comunicaciones                                   |
| TLC:      | Tratado de Libre Comercio  |
| UNIDOS:   | Red para la Superación de la Pobreza Extrema   |
| UAF:      | Unidad Agrícola Familiar   |
| UNARIV:   | Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas                              |
| UNESCO:   | Organización de las Naciones Unidas para la Educación                                |
| UP:       | Unión Patriótica   |