

**No 26**

noviembre de 2014

Revista estudiantil universitaria  
Publicación periódica de la  
Escuela Superior de Administración Pública.

Calle 44 53 37 CAN  
Código postal 111321  
A.A. 29745  
Pbx: 2202790  
Fax: 3152560  
Bogotá D.C.

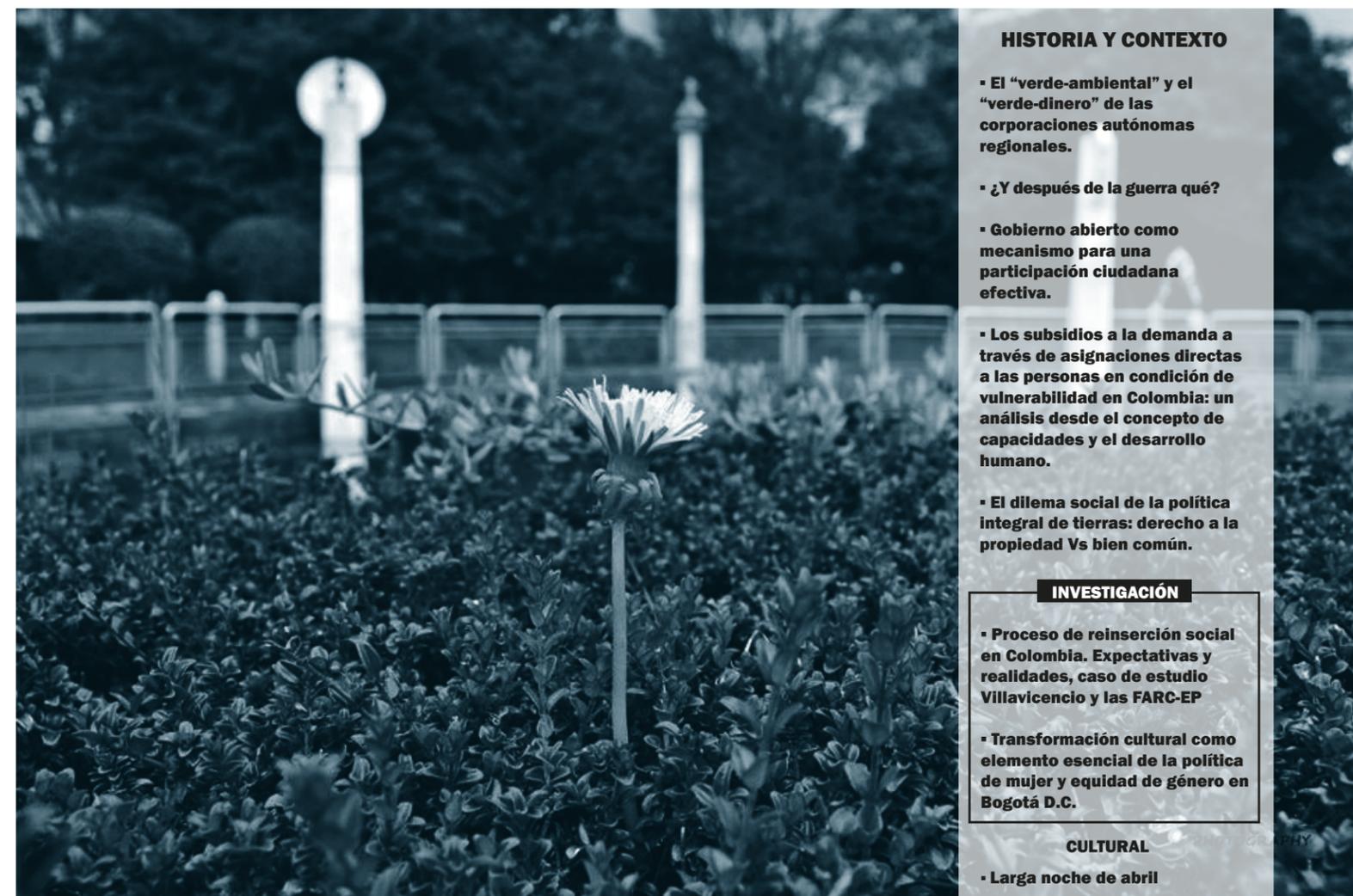


Escuela Superior de  
Administración Pública

Revista estudiantil issn 0120-2896

# ESAP

## Política & Administración



### HISTORIA Y CONTEXTO

- El “verde-ambiental” y el “verde-dinero” de las corporaciones autónomas regionales.
- ¿Y después de la guerra qué?
- Gobierno abierto como mecanismo para una participación ciudadana efectiva.
- Los subsidios a la demanda a través de asignaciones directas a las personas en condición de vulnerabilidad en Colombia: un análisis desde el concepto de capacidades y el desarrollo humano.
- El dilema social de la política integral de tierras: derecho a la propiedad Vs bien común.

### INVESTIGACIÓN

- Proceso de reinserción social en Colombia. Expectativas y realidades, caso de estudio Villavicencio y las FARC-EP
- Transformación cultural como elemento esencial de la política de mujer y equidad de género en Bogotá D.C.

### CULTURAL

- Larga noche de abril

*SOBRESALES. Fotografía por Mariana Castañeda, 15 años, Bogotá 2014.*





#### **Director Nacional**

Alejandro Larreamendy Joerns

#### **Subdirector Académico**

Fernando Augusto Medina Gutiérrez

#### **Subdirectora Administrativa y Financiera**

Claudia Marcela Franco Domínguez

#### **Subdirector de Alto Gobierno**

César Barrera Ávila (E)

#### **Subdirector de Proyección Institucional**

Fernando Puerto Chávez

#### **Decana Facultad de Pregrado**

Luz Stella Parrado

#### **Decano Facultad de Posgrado**

María Teresa Rodríguez de Pinilla (E)

#### **Decano Facultad de Investigaciones**

Mary Yannet Pardo Pardo (E)

#### **Editores**

Tatiana Romero

Daniel Hueso

#### **Consejo Editorial**

Angie Lorena Ardila Cortés

William Orlando Ardila Martínez

Tatiana Romero

Daniel Hueso

#### **Corrección de Estilo**

Tatiana Romero

Daniel Hueso

#### **Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos**

María Helena Páez Fandiño

#### **Concepto Gráfico y Diagramación**

Libardo Jiménez López

#### **Impresión**

William Gabriel Castillo Jiménez

#### **Acabados**

Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos, ESAP

#### **Correo electrónico**

revistaestudiantilpya@gmail.com

revista.estudiantil@esap.gov.co

© Escuela Superior de Administración Pública  
Bogotá D.C., julio de 2015  
Impreso en Colombia.

*La responsabilidad por las opiniones expresadas en los artículos compete exclusivamente a sus autores y no compromete de modo alguno el pensamiento oficial de la ESAP, salvo en aquellos casos en que expresamente así lo indique.*

## **Contenido**

4 Editorial

## **Historia y contexto**

8 El "verde-ambiental" y el "verde-dinero" de las corporaciones autónomas regionales.

Lina María Berrio y David Antonio Garzón Fandiño.

16 ¿Y después de la guerra qué?

Diego Mauricio Reyes Hernández

22 Gobierno abierto como mecanismo para una participación ciudadana efectiva.

Nestor Iván Vargas Soracá.

30 Los subsidios a la demanda a través de asignaciones directas a las personas en condición de vulnerabilidad en Colombia: un análisis desde el concepto de capacidades y el desarrollo humano.

Oscar David Fajardo Pineda

36 El dilema social de la política integral de tierras: derecho a la propiedad Vs bien común.

Tatiana Romero y Hans Sarmiento.

## **Investigación**

42 Proceso de reinserción social en Colombia. Expectativas y realidades, caso de estudio Villavicencio y las FARC-EP.

Lady Babativa, Julián Jiménez, José Luis Moreno, Claudia Pinzón, Lilibeth Parrado y Alejandro Rey.

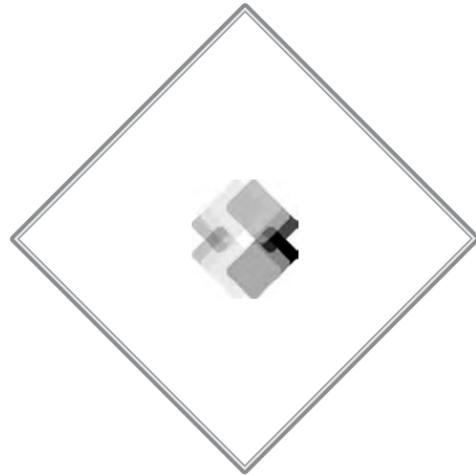
50 Transformación cultural como elemento esencial de la política de mujer y equidad de género en Bogotá.

Silvia Lorena González y Daniela Alejandra Velandia.

## **Cultural**

56 Larga noche de abril.

Katrinna Correales.



## Editorial

### Consejo editorial

*revista.politica.esap@gmail.com*  
*revista.estudiantil@esap.gov.co*



La Revista Política & Administración, tiene el gusto de presentar la edición No. 26, fruto del trabajo riguroso de los estudiantes de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP que han hecho de este espacio un canal de expresión y participación, mediante el cual se logra dar cuenta de los distintos aspectos que enfrenta la realidad colombiana actualmente y la cual constituye el insumo del quehacer del futuro administrador público.

Al mismo tiempo, esta edición - al igual que las anteriores - servirá como insumo para ser utilizado en las asignaturas de la Escuela y demás instituciones a las cuales ha sido posible la difusión de nuestra revista. Esta edición muestra ante ustedes la posibilidad que se tiene de construir una mejor escuela y un mejor país; en un contexto de negociaciones y proceso de paz.

De esta forma, encontramos siguiendo la estructura de nuestra revista, tres bloques grandes de artículos que responden a las diferentes formas en las que los estudiantes trabajan y producen conocimientos. Así pues, tenemos el bloque Historia y contexto, Investigación y Cultura.

Siguiendo esto encontramos dentro de la primera sección, el artículo de Diego Reyes quien nos plantea un interrogante que muchos de los colombianos nos hacemos: ¿Y después de la guerra que? En este artículo el autor se cuestiona acerca de los retos a los que se enfrenta la institucionalidad colombiana tan pronto se produzca la firma de un acuerdo

que elimine el conflicto armado; en lo que hoy parece una nueva oportunidad de por lo menos eliminar esa connotación de conflicto armado bajo la cual se ha acobijado gran parte de la violencia en Colombia.

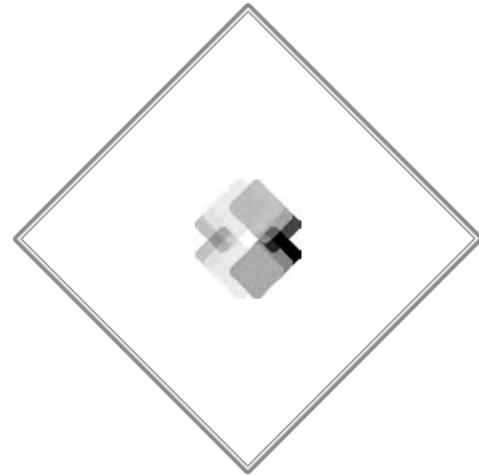
Por su parte Tatiana Romero y Hans Sarmiento, hacen un análisis de la Política Integral de Tierras en Colombia mediante el análisis del desarrollo institucional (IAD) propuesto por Ostrom. De esta forma los autores nos muestran uno de los dilemas de la Tierra como factor clave del proceso de paz que es precisamente el derecho a la propiedad Vs el bien común, planteando interrogantes tales como: ¿Cómo garantizar el acceso al bien común sin ir en contra del derecho a la propiedad definido constitucionalmente?, ¿Cómo desde la Política Integral de Tierras el Estado promueve la acción colectiva en cumplimiento de la función social planteada en la constitución?

En actualidad, por otra parte, tenemos que la revolución tecnológica ha inquietado a la sociedad Colombiana frente a los asuntos públicos estatales, como consecuencia del acceso y la masificación del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Es así como también incluimos en esta edición un artículo de Iván Vargas, quien nos coloca de entrada en este tema de gran importancia para el país como es el Gobierno Abierto determinando si la implementación del Gobierno Abierto en Colombia, puede brindar bases suficientes para una participación ciudadana efectiva

Entre tanto, David Garzón y Lina Berrio, responden a la novedad de esta edición No. 26 que es el tema ambiental, haciendo un análisis de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en Colombia titulado el “verde-ambiental” y el “verde-dinero” de las CAR.

Los autores muestran el marcado desequilibrio entre los recursos percibidos por algunas Corporaciones, dentro de las cuales se encuentran, por una parte, municipios con amplísima capacidad financiera, y por otra, municipios con recursos muy limitados. De igual forma, contemplan la posibilidad de creación de un sistema con criterios de distribución equitativos que articule la Política Ambiental Nacional, en búsqueda de un desarrollo sostenible generalizado.

Oscar David Fajardo, simultáneamente, realiza un análisis de los subsidios a la demanda a través de las asignaciones directas a las personas en condición de vulnerabilidad en Colombia, utilizando los conceptos de capacidades y desarrollo humanos. El enfoque de pobreza de renta que orienta gran parte de los programas estatales ha traído como consecuencia un impacto mínimo en la reducción de las Necesidades Básicas Insatisfechas de la población o en el mejoramiento del índice de desarrollo humano. ¿A qué se debe? El llamado del autor es a reorientar el enfoque con el que se asignan estos recursos, dejando de lado el concepto de pobreza de renta para pasar al de pobreza de capacidades.



Ahora bien, dando a conocer el fortalecimiento e interés de la Escuela hacia la investigación; nos encontramos en nuestro segundo bloque con el Grupo de Investigación Formativa Fihisca Toba en dónde se dan a conocer los procesos de reinserción social en Colombia, sus expectativas y realidades mediante el estudio de caso Villavicencio y las FARC-EP. Este Grupo llama la atención en la necesidad de empezar a pensar que sigue para la Nación después de la generación de unos acuerdos de paz con los grupos armados al margen de la ley, y que pasara con la gran masa de combatientes que quedara a la deriva.

Silvia Gonzalez y Daniel Velandia, nos muestran por otro lado, la transformación cultural como elemento esencial de la Política de mujer y equidad de género en Bogotá. Las investigadoras, realizan un análisis de la Política Pública de Mujer y Equidad de Género del Distrito Capital, adoptada bajo el Decreto 166 de 2010 e implementada por la Secretaría Distrital de la Mujer, desde el Enfoque Neoinstitucional en Sociología tomando como eje estructurante la transformación cultural.

Finalmente, en la sección Cultura, Katrinna Corrales a través de versos nos expone lo que sería una larga noche de abril. Solo queda desearles una placida lectura y que sea de gran provecho este espacio que poco a poco se ha ido fortaleciendo y que es de nosotros los estudiantes.

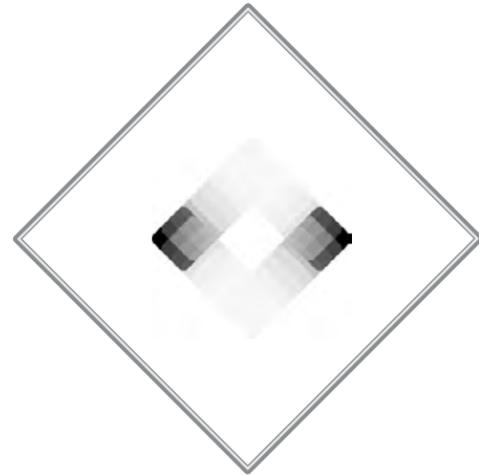


SOBRESALES. Fotografía por Mariana Castañeda, 15 años, Bogotá 2014.

A continuación encontramos la explicación de la imagen de la portada de esta edición, Fotografía sobresales tomada por Mariana Castañeda, una pequeña de 15 años en la Ciudad de Bogotá.

#### La Flor

Sobresales- nombre de la fotografía- es una muestra típica de la sencillez y significado que puede transmitir algo hecho con pasión. La flor tan común entre nosotros como es el diente de león, resalta ante las demás, es diferente. Es este un llamado a la esperanza, a la construcción de nuevas cosas, a que seamos nosotros quienes sobresalgamos en la construcción de un mejor país y una mejor academia. Un llamado a la diferencia y la creatividad.



## El "verde-ambiental" y el "verde-dinero" de las corporaciones autónomas regionales

**Lina María Berrío**

*Estudiante de X semestre de Administración Pública de la ESAP.*

*linamariaberriosuarez@gmail.com*

**David Antonio Garzón Fandiño**

*Estudiante de X semestre de Administración Pública de la ESAP.*

*davidgarzonf@gmail.com*

### Resumen

Las Corporaciones Autónomas Regionales, como parte integral del Sistema Nacional Ambiental, se constituyen como la máxima autoridad ambiental en sus respectivas jurisdicciones, encontrándose los recursos destinados para su actividad, sujetos a la capacidad de recaudo en el impuesto predial de los municipios que les integran. En este contexto, se presenta un marcado desequilibrio entre los recursos percibidos por algunas Corporaciones, dentro de las cuales se encuentran, por una parte, municipios con amplísima capacidad financiera, y por otra, municipios con recursos muy limitados. Dicho desequilibrio, se ve intensificado debido a las responsabilidades ambientales correspondientes a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), las cuales no son homogéneas y se encuentran profundamente desarticuladas con los recursos percibidos, con lo cual se contribuye a la consolidación de una política ambiental parcializada e inequitativa. Sin embargo, no se descarta la posibilidad de creación de un sistema con criterios de distribución equitativos que articule la política ambiental nacional, en búsqueda de un desarrollo sostenible generalizado.

**Palabras clave:** Corporaciones Autónomas Regionales, impuesto predial, captación de recursos, responsabilidades ambientales, desequilibrio financiero.

### Introducción

Las CAR hacen parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA) creado mediante la Ley 99 de 1993, incorporando la institucionalidad ambiental colombiana una gestión ambiental unificada inexistente hasta entonces. Las Corporaciones se erigieron en la reciente institucionalidad como las máximas autoridades ambientales regionales encargadas de la ejecución de la política ambiental, además de ser la expresión inmaculada del proceso descentralizador en la institucionalidad ambiental. Aunque sus finanzas se alimentan de diversas fuentes, los recursos con mayor incidencia en sus ingresos son los provenientes del gravamen a la propiedad inmueble –del cual se asigna un porcentaje a la CAR– recaudado por los municipios que se encuentran bajo su jurisdicción, de tal forma que sus rentas se encuentran en función de los recursos propios.

Teniendo en cuenta la importancia que representa este gravamen en el nivel local al ser uno de los impuestos de mayor recaudo efectivo en municipios y distritos, se puede establecer no solo la fortaleza y amplio margen de acción de las Corporaciones favorecida por la magnitud de los recursos que percibe, sino la diferencia imprescindible que comprenden sus ingresos respecto a los de demás actores del SINA (Viloria de la Hoz, 2010).

El presente análisis se enfoca en demostrar que, por una parte, la obtención de los recursos de las Corporaciones por medio de la participación de un porcentaje de las rentas locales implica una dependencia de la situación fiscal que

presenten los municipios que respectivamente conforman la jurisdicción, generando marcados desequilibrios entre las Corporaciones dado que la capacidad de captación de recursos varía de acuerdo a las entidades territoriales en las cuales proceda la contribución. Por otra parte, se presenta un déficit en la gestión ambiental ejercida por las Corporaciones, debido a que los recursos captados no corresponden a las necesidades ambientales reales de su área de influencia, de tal forma que las dimensiones de los compromisos ecológicos sobrepasan el nivel de recursos o viceversa.

Como resultado de lo anterior, se presenta una gestión fragmentada que desfigura el fin último de la consolidación de un Sistema de gestión ambiental unificado, en la medida que las deficiencias en la ejecución homogénea de la política ambiental limitan el alcance de una gestión ambiental equitativa y en las mismas condiciones para todo el territorio colombiano.

El análisis a desarrollar estará estructurado de la siguiente forma: un primer apartado, describirá las características biogeográficas de las jurisdicciones de una muestra del total de las Corporaciones, realizando un balance de sus dimensiones y responsabilidades ambientales; un segundo apartado, destinado a confrontar los recursos percibidos por las Corporaciones trabajadas; un tercer apartado que, partiendo de la primera y segunda sección, establecerá una evaluación a la gestión de las CAR de tipo responsabilidades/recursos para, finalmente, concluir y anexar algunas recomendaciones, de tal forma que la controversia pueda ser reincorporada al debate, además de suscitar contribuciones académicas.

Con el fin de dar desarrollo al contenido propuesto, se tomaron los recaudos efectivos del Impuesto Predial Uni-

Mapa 1. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. (CVC)



Fuente: Elaboración propia.

ficado (IPU) del Formulario Único Territorial de Ingresos de los municipios correspondientes a las Corporaciones Autónomas Regionales de Cauca (CRC), Valle del Cauca (CVC) y Orinoquía (Corporinoquía), que se encuentran en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) en el período comprendido entre 2009 y 2012.

**Caracterización biogeográfica de las Corporaciones Autónomas Regionales**

Con el fin de realizar una caracterización biogeográfica de los territorios sobre los cuales se extiende cada una de las CAR analizadas, se sintetiza la información correspondiente a tres grandes categorías: cantidad de municipios, ecosistemas y recurso hídrico, en la siguiente tabla. Estas categorías permitirán evidenciar las responsabilidades ambientales correspondientes a cada una de ellas.

Tabla 1. Categorías Biogeográficas de las Corporaciones Autónomas Regionales analizadas

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL	NÚMERO DE MUNICIPIOS EN SU JURISDICCIÓN	ECOSISTEMAS	RECURSO HÍDRICO
Valle del Cauca	42	Existen siete tipos de ecosistemas estratégicos: Manglares, selva pluvial selva subandina y andina, páramos, enclave xerofítico, selva seca y Sistema de humedales del río Cauca.	Cuenca del río Cauca Vertiente del Pacífico
Cauca	42	Existen 12 tipos de Biomas, que integran 78 tipos de ecosistemas.	Cuenca Cauca Cuenca Patía Cuenca Pacífico Cuenca Alto Magdalena Cuenca Alto Caquetá
Orinoquía	72	Existen cuatro tipos de ecosistemas estratégicos: sabanas tropicales, humedales, selvas húmedas y ecosistemas de montaña.	Cuenca del Orinoco

Fuente: Elaboración propia a partir de datos relacionados en informes oficiales de las corporaciones

La primera categoría analizada, permite determinar la extensión territorial de los casos analizados. De esta manera, Corporinoquía integra 72 municipios, al abarcar cinco (5) departamentos: Casanare, Arauca, Vichada, Boyacá y Cundinamarca<sup>1</sup>, en comparación a la CVC y a la CRC, cuya jurisdicción consta de 42 municipios, cada una.

Por su parte, la información recolectada referente a los ecosistemas presentes en los territorios correspondientes a cada Corporación, responde a la identificación de los ecosistemas estratégicos que integran los biomas<sup>2</sup>. De tal manera, se identifica, de acuerdo a un estudio realizado por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, que este departamento posee siete (7) ecosistemas estratégicos, que albergan entre el 25 y 50 por ciento de las especies de la flora (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2007).

Por su parte, los ecosistemas del Cauca, representan una amplia variedad de los diferentes biomas del país, contando con 78 tipos de ecosistemas encontrándose únicamente, el 43% de ellos en buen estado de conservación (Corporación Autónoma Regional del Cauca-CRC, 2010).

Por último, se destaca la importancia de la Orinoquía, en la medida que presenta una amplia heterogeneidad y complejidad ecosistémica, la cual deriva en responsabilidades ambientales referentes a los siguientes tópicos: “(...) sabanas tropicales, humedales, selvas húmedas y ecosistemas de montaña” (Corporinoquía, et al., 2009).

Para finalizar este apartado, se establece la importancia hídrica de las CAR analizadas, constituyéndose en orden descendente de la siguiente manera:

1. Corporinoquía: Cuenta con la cuenca del Orinoco, constituida como la segunda unidad biogeográfica más amplia del País (Corporinoquía., 2007).
2. Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC): Se identifican cinco grandes cuencas hidrográficas, las cuales requieren intervención debido a la falta de capacidad de regulación hídrica<sup>3</sup> evidenciada, pues “(...) 31 de los 42 municipios del departamento, presentan calificaciones entre baja a moderada y tan solo 11 en la categoría de alta capacidad de regulación.”(Corporación Autónoma Regional del Cauca-CRC, 2009).

1 Únicamente cinco (5)municipios del departamento de Boyacá y diez de Cundinamarca se encuentran bajo la cobertura de la Corporinoquía. Los municipios restantes de estos departamentos corresponden a la jurisdicción de otras Corporaciones.

2 Entiéndase por Bioma, aquella área geográfica donde se consolidan diferentes tipos de ecosistemas.

3 Para comprensión del procedimiento en el cálculo del índice, consultar el “Enfoque metodológico para la zonificación ambiental usando las cuencas como unidades de agregación”, publicado por el IDEAM en el año 2000.

3. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC): se identifican dos grandes cuencas que actúan como garantes de la preservación de los recursos naturales y de la estructura físico-biótica del departamento: la cuenca del río del Cauca y la vertiente del pacífico. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2007)

De esta manera se destaca la importancia de cada una de las jurisdicciones analizadas, respecto de sus responsabilidades ambientales, siendo Corporinoquía el caso que representa en estos términos, la organización con mayor responsabilidad ambiental, debido a su extensión territorial y a la diversidad biogeográfica señalada.

**Ingresos de las corporaciones por concepto de Impuesto Predial**

Ahora bien, teniendo en cuenta la relevancia que cobra el gravamen a la propiedad inmueble en los ingresos de las CAR<sup>4</sup>, a continuación se realizará una descripción de los recursos consolidados de Impuesto Predial Unificado (IPU)correspondientes al conjunto de municipios adjuntos a la jurisdicción de las Corporaciones de análisis, con el fin de determinar la capacidad de captación local (y por ende regional) de recursos. De acuerdo a lo anterior, se unificaron, clasificaron y consolidaron los montos referidos a IPU establecidos en el Consolidador de Hacienda e Información PúblicaCHIP, en un período correspondiente a cuatro años –de 2009 a 2012–, con un total de 2.512 datos analizados<sup>5</sup>.

Con respecto al gravamen en mención, de acuerdo a la Ley Ambiental en desarrollo del mandato constitucional consagrado en el inciso segundo del artículo 317, se destina un porcentaje del total recaudado (no inferior al 15% ni superior al 25,9%) o se calcula una sobretasa ambiental (no inferior al 1,5 por mil ni superior al 2,5 por mil) sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial, recaudo que es transferido de los municipios a las respectivas Corporaciones (Ley 99, 1993).

En orden descendente, la Corporación cuyo recaudo por concepto de IPU representa el mayor peso es la CVC, siendo los municipios de su jurisdicción, aquellos con ingresos eminentemente superiores, seguido de la Corporinoquía y la CRC (Tabla 1).

En principio, la suma del recaudo de la CRC y la Corporinoquía apenas superan el 20% del total analizado eviden-

4 Es imprescindible puntualizar que el cálculo de los recursos que se destinará a la CAR se realiza sobre el impuesto predial, más con ello no se afirma que el monto total de este gravamen se asigne a la Corporación.

5 La información inexistente de los datos analizados es del 9,1%.

Mapa 2. Corporación Autónoma Regional del Cauca. (CRC)



Fuente: Elaboración propia.

ciando que existe un primer desequilibrio entre las Corporaciones objeto de estudio. Este desfase da cuenta de la magnitud de los recursos en las que sus variaciones difieren por la respectiva capacidad de captación de las entidades territoriales que son de su competencia, añadiendo a lo anterior que la extensión territorial abarcada por la Corporación de Orinoquía constituye por lo menos cinco departamentos, mientras que Valle del Cauca es un solo departamento (este análisis se enfatizará en el siguiente apartado).

Tabla 2. Impuesto Predial Unificado en Recaudo Efectivo de los municipios de jurisdicción de las CAR

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL (CAR)	2009	2010	2011	2012	TOTAL	PARTICIPACION DEL TOTAL
VALLE DEL CAUCA	1.082.502.117	1.155.809.238	1.158.942.457	1.224.613.127	4.621.866.938	78,90%
ORINOQUIA	184.597.689	204.737.526	239.243.610	268.596.955	897.175.780	15,31%
CAUCA	70.795.871	81.575.493	85.838.579	100.987.819	339.197.762	5,79%
TOTAL					5.858.240.480	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir de la información extraída del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP).

De acuerdo a Manuel Rodríguez Becerra (2002) incluso antes de la reforma institucional ambiental –con la cual se crea el SINA– se venían presentando disparidades en los niveles de concentración de recursos financieros en unas pocas entidades, posicionando en la cima a unas cuantas Corporaciones debido a su marcada disponibilidad de recursos financieros.

Por consiguiente, las Corporaciones se encuentran sujetas a la situación fiscal del municipio y a su capacidad de cap-

tación, lo cual manifiesta una relación directamente proporcional, entre recaudo e ingresos de las Corporaciones. Como consecuencia lógica de la relación expuesta, se generan marcados desequilibrios entre Corporaciones, lo cual, lejos de garantizar que exista una gestión ambiental equitativa y justa para el desarrollo colombiano, permite cuestionar los criterios de distribución en la política ambiental del país y el alcance de un desarrollo ambiental generalizado.

### Las responsabilidades ambientales frente a los recursos percibidos por las Corporaciones

El tercer y último apartado a que tiene lugar el presente artículo, pretende incorporar la relación responsabilidades/recursos –cuyos indicios se han puesto en entrevisto en el desarrollo de los apartados anteriores– dentro de la discusión de la política ambiental colombiana actual.

Para tal fin, y una vez enunciada la capacidad de recaudo y captación de recursos a la que están sujetas las Corporaciones analizadas, es posible establecer que existe una descompensación en términos de los recursos percibidos frente a las necesidades ambientales de cada jurisdicción. Por lo tanto se establece, que si bien el sistema de financiación de las Corporaciones Autónomas Regionales obedece a principios de la descentralización, se aleja de los objetivos Nacionales de la gestión ambiental, al generar un desarrollo parcializado, supliendo necesidades ambientales de acuerdo al músculo financiero de la región.

Las anteriores afirmaciones no surgen de la simple inferencia de los autores, por el contrario, corresponden a los llamados realizados por las mismas Corporaciones, donde su capacidad institucional se ve excedida por las responsabilidades ambientales. Con respecto a lo anterior, la Corporinoquía manifiesta: “A pesar de la extensión de su jurisdicción (15.3 % del territorio continental del país), no se previeron en la Ley 99 de 1993 recursos económicos para atender adecuadamente las responsabilidades de Corporinoquía.” (Corporinoquía, et al., 2009)

En este orden de ideas, es válido cuestionar a esta altura, la capacidad de recaudo de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, la cual, dentro de su jurisdicción, posee dos grandes cuencas y siete ecosistemas principales. La CVC, como se evidenció en el anterior apartado, cuenta con una capacidad de recaudo en el impuesto predial unificado correspondiente a \$4.621.866.937,932, a lo largo de los cuatro años analizados, de los cuales se destina un porcentaje para la Corporación, de acuerdo a lo establecido por cada entidad territorial, como fue mencionado anteriormente.

Al extremo opuesto de esta bonanza financiera, se encuentra la Corporación Autónoma Regional del Cauca, la cual recauda \$339.197.762,179, para el periodo objeto de estudio, es decir, 19.4% de lo recaudado por la CVC. Cabe destacar que el departamento del Cauca limita al norte con el Valle del Cauca y cuentan con la misma cantidad de municipios. Sin embargo, el Cauca presenta preocupantes

déficit en indicadores ambientales como la capacidad de regulación hídrica<sup>6</sup> y la conservación de los ecosistemas de su jurisdicción<sup>7</sup>. Responsabilidades que requieren intervención, pero limitadas por la escasez de recursos destinados desde las entidades territoriales.

Por su parte, la jurisdicción de Corporinoquía, recauda únicamente \$897.175.779,665 en el mismo periodo, siendo integrado por un mayor número de municipios. De esta manera, se evidencia el inequitativo sistema de financiación manejado, en la medida que este monto representa tan sólo 7.3% de la capacidad de recaudo de la CVC. A su vez, es posible establecer el marcado desnivel en cuanto a responsabilidades ambientales<sup>8</sup>, debido a la extensión de sus jurisdicciones y relevancia ambiental. La región del Orinoco, contiene aproximadamente una tercera parte de las existencias de agua del país, con una cifra porcentual de 32.4% (Corporinoquía, et al., 2009), lo cual debería atribuirle un lugar prioritario en la conservación y protección del recurso hídrico. Adicionalmente, la Orinoquía cuenta con noventa y cinco (95) ecosistemas estratégicos que se abastecen de la gran cuenca del Orinoco.

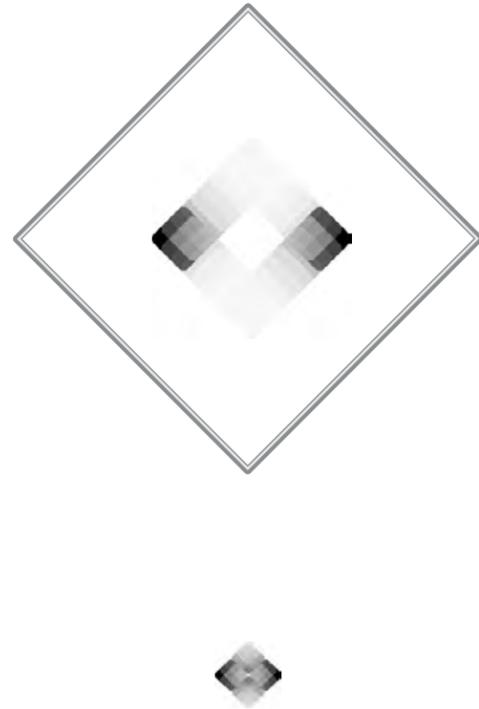
Como conclusión de este apartado, el balance arrojado del análisis en la capacidad de recaudo versus responsabilidades ambientales, denota una profunda descompensación entre las mismas Corporaciones, llevando a cuestionar el actual sistema de financiación de las CAR frente a la inexistencia de un criterio unificador que distribuya recursos de acuerdo a las demandas.

6 El índice de capacidad de regulación hídrica calculado por el IDEAM, consiste en la correlación de dos variables: suelo y cobertura vegetal. Los suelos compactados y con poca cobertura vegetal presentan poca capacidad de regulación, mientras que suelos poco transformados con coberturas vegetales densas tienen alta capacidad de regulación hídrica. De acuerdo a la capacidad de regulación hídrica, existen tres categorías en las que puede clasificarse un municipio: baja, moderada y alta.

Únicamente once (11) de los cuarenta y dos (42) municipios tienen alta capacidad de regulación hídrica. Los treinta y un (31) municipios restantes presentan calificaciones entre baja y moderada. (Corporación Autónoma Regional del Cauca-CRC, 2010)

7 El Cincuenta por ciento (50%) de los ecosistemas del departamento se encuentra en mal estado de conservación. (Corporación Autónoma Regional del Cauca-CRC, 2010)

8 Las principales responsabilidades ambientales que presentan desarticulación con los recursos percibidos, pueden ser sintetizadas en: corrección y compensación de impactos ambientales; conservación del recurso hídrico y preservación de la diversidad biológica



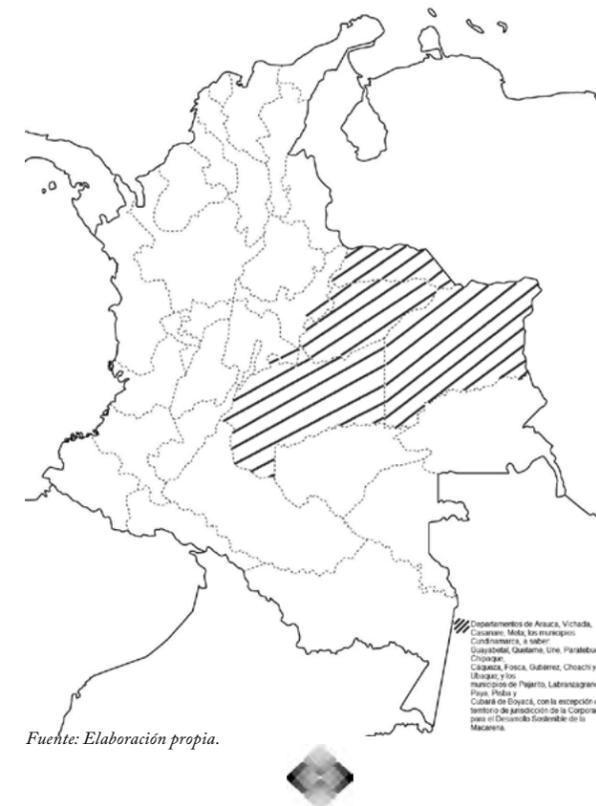
### Conclusiones y recomendaciones

Siguiendo a Becerra (2002) en su análisis de los recursos de las CAR para el período 1990-1998: "el gran peso de unas pocas Corporaciones en la captación de recursos no ha permitido que se presenten cambios sustanciales en términos de una distribución más equitativa de las inversiones ambientales entre las distintas regiones del país", fenómeno que persiste en la actualidad. Por ello, es menester considerar una gestión ambiental, entendiéndola desde el ámbito regional, pero articulándola como unidad, por medio de criterios de distribución equitativos.

Aunado al desequilibrio financiero generado por la capacidad de recaudo de las CAR, se ha evidenciado que los recursos captados por ellas no corresponden a la demanda ambiental de sus jurisdicciones, siendo bien estos recursos superiores a lo que exige la Corporación para el cumplimiento de sus funciones o limitados para el mismo fin, generando de esta manera no solo el ineficiente uso de recursos financieros –que podrían compensar aquellos que son insuficientes en jurisdicciones de otras CAR– sino un marcado desarrollo ambiental parcializado, incoherente con una Política Nacional Ambiental.

El presente artículo ha establecido, como fin último y teniendo en cuenta las consideraciones señaladas, la reincorporación del tópico correspondiente a la financiación de las CAR en el debate institucional de la política ambiental colombiana, abriendo las posibilidades a futuros estudios que mediante un análisis estricto, permitan repensar el modelo de distribución financiera para las Autoridades Ambientales Regionales, y a su vez posibiliten la construcción de una Política Ambiental Nacional equitativa con miras a un desarrollo sostenible generalizado, para lo cual la Administración Pública deberá jugar un papel trascendental, mediante la incorporación de mecanismos correctivos a la institucionalidad que permitan asegurar dicho modelo equitativo, haciendo uso del amplio margen de posibilidades legales a su alcance y realizando un permanente seguimiento al tema. Adicionalmente, se resalta que la administración pública debe entender la problemática ambiental como un eje estratégico de intervención y no como una cuestión aislada, pues las afectaciones de los problemas ambientales se extienden a dimensiones mucho más amplias como la calidad de vida de los habitantes o los índices de mortalidad y morbilidad de la población.

Mapa 3. Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía. (Corporinoquía)

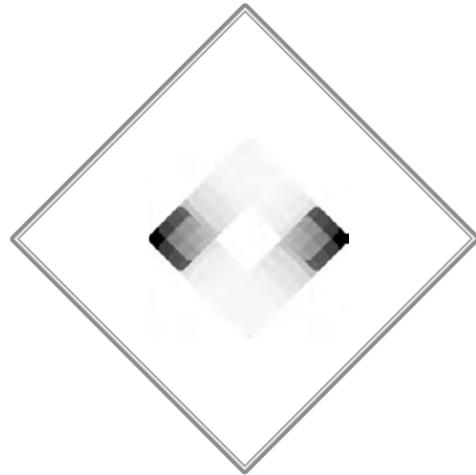


Fuente: Elaboración propia.

### Bibliografía

- Ley 99 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones". Artículo 44 (Congreso de la República 22 de Diciembre de 1993).
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (2007). La Biodiversidad en el Valle del Cauca. Santiago de Cali.
- Corporación Autónoma Regional del Cauca-CRC. (2009). DOCUMENTO DE ANALISIS SOCIOAMBIENTAL DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA: COMO ELEMENTO PARA IDENTIFICACION DE LINEAMIENTOS PARA AJUSTE DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION DE LA CRC. Popayán.
- Corporación Autónoma Regional del Cauca-CRC. (2010). Caracterización Ambiental, Plan Departamental de Aguas Y Saneamiento Básico. Departamento del Cauca. Popayán.
- Corporinoquía, et al. (2009). La mejor orinoquía que podemos construir: Elementos para la sostenibilidad ambiental del Desarrollo.

- Corporinoquía. (2007). Plan de Acción Trienal 2007-2009. El Yopal.
- Rodríguez Becerra, M. (2002). Política ambiental en Colombia: reforma institucional y financiación. En M. Rodríguez Becerra, Instrumentos económicos y financieros para la Política Ambiental (págs. 5-25). Bogotá: Publicaciones Departamento de Economía Pontificia Universidad Javeriana.
- Viloria de la Hoz, J. (Mayo de 2010). Finanzas y gobierno de las Corporaciones Autónomas Regionales del Caribe colombiano. Cartagena de Indias: Banco de la República: documentos de trabajo sobre Economía Regional.



## ¿Y después de la guerra qué?

**Diego Mauricio Reyes Hernández**

*Estudiante de IX semestre de Administración Pública Territorial APT Bogotá.*

### Resumen

Son varios los retos a los que se enfrenta la institucionalidad colombiana tan pronto se produzca la firma de un acuerdo que elimine el conflicto armado, lo que en su momento fue llamado la combinación de todas las formas de lucha y que le abrió la puerta al uso de las armas para la toma del poder, fue perdiendo con los años su poca legitimidad y hoy parece que tenemos una nueva oportunidad de por lo menos eliminar esa connotación de conflicto armado sobre la que se ha arropado gran parte de la violencia en Colombia. La búsqueda de una salida negociada se aparece por fin como una opción viable, más si se tienen bien aprendidas las lecciones de los fracasos pasados y acertadamente se decide negociar sin bajar la guardia declarando un cese al fuego, sin ceder un centímetro del territorio para entablar diálogos y con una agenda clara y delimitada. La violencia tardará en desaparecer y quienes se lucran del negocio de la droga y de la guerra estarán ahí para seguir haciendo daño por algún tiempo, sin embargo y muy a pesar del conflicto, las expectativas para Colombia vienen siendo positivas por lo que es de esperar que sin la existencia de un conflicto interno, el camino a la prosperidad queda más despejado. Ese lastre histórico que representa el tener ejércitos irregulares es un factor que incide en nuestro potencial de crecimiento y desarrollo.

**Palabras Clave:** Conflicto Interno, Violencia, Paz, Político, Desarrollo, Campo, Seguridad, Guerrilla.



Nada más difícil que imaginar escenarios futuros, sobre todo cuando la ocurrencia de hechos extraordinarios o situaciones de crisis excepcional alteran los más alentadores y mejor elaborados pronósticos; un desastre natural, un conflicto internacional o una crisis económica y financiera de gran alcance pueden echar al traste cualquier planificación por cuidadosa y bien concebida que este; sin embargo, es nuestro deber prever que puede esperar Colombia una vez se dé por terminado oficialmente el conflicto interno, y que pasará cuando con el tiempo el monopolio de las armas este por fin de nuevo en el único dueño legítimo que no es otro que el Estado.

Son varios los retos a los que se enfrenta la institucionalidad colombiana tan pronto se produzca la firma de un acuerdo que elimine el conflicto armado, lo que en su momento fue llamado la combinación de todas las formas de lucha y que le abrió la puerta al uso de las armas para la toma del poder, fue perdiendo con los años su poca legitimidad principalmente porque degeneró en actos vandálicos y de terror que afectaba en mayor proporción a la sociedad civil, sumado al hecho de que la historia y se encargó de demostrar la ineficiencia y las desventajas del modelo socialista-comunista, ideal político y económico de estos grupos guerrilleros<sup>1</sup>.

Después de tantos años de lucha continua, de acciones de barbarie y hechos atroces que han dejado una larga estela

<sup>1</sup> El socialismo en sí lo que implica es planificación central, se caracteriza por la desconfianza hacia la autonomía del individuo e insiste en politizar y planificar centralmente las actividades de una sociedad. Los Estados que en algún momento han querido implementar modelos económicos de tipo socialista-comunista se han visto cómo sus economías se estacan (antigua URSS, Corea del Norte, Cuba) y frena su crecimiento teniendo que implementar reformas orientadas al mercado para estimular el crecimiento y mitigar la pobreza (China).

de dolor, odio y resentimiento en el pueblo colombiano, hoy parece que tenemos una oportunidad real de por lo menos eliminar esa connotación de conflicto armado sobre la que se ha arropado gran parte de la violencia en Colombia, y se hace énfasis especial en este punto, dado que lo que se negocia entre el estado y la guerrilla no es en sí misma la Paz para nuestro país, sino la terminación del conflicto interno, que pese a lo que muchos creen, hasta hoy sigue teniendo reconocimiento político no obstante la poca o ninguna aceptación popular que las guerrillas tienen en la mayoría de colombianos.

El presidente Santos en una actitud que por lo menos se puede catalogar de valiente, ha arriesgado gran parte de su imagen y de su capital político en busca de ser el mandatario encargado de cerrar este capítulo de la historia nacional, hecho que de verdad le ha costado en popularidad cuya caída en definitiva no puede ser explicada por otra cosa, dado que en materia de inversión, crecimiento económico, política social, relaciones internacionales o reducción de la pobreza, sus resultados son calificados como positivos por organismos internacionales y respaldados por cifras macroeconómicas, que no obstante demostrar que es mucho lo que falta por hacer, también muestran que los avances son significativos<sup>2</sup> Pero fue la seguridad que durante 8 años constituyó el pilar sobre el que se afianzó la popularidad del gobierno la que se vio deteriorada por el accionar terrorista de las FARC quienes seguramente

<sup>2</sup> El informe denominado Estudios económicos de la OCDE Colombia; Evaluación Económica enero de 2013, explican de forma detallada los avances logrados por Colombia en varios de estos aspectos, expone los retos y tareas pendientes, a su vez que plantea propuestas para alcanzar el logro de sus objetivos. [www.oecd.org/eco/surveys/Colombia\\_Overview\\_ESP%20NEW.pdf](http://www.oecd.org/eco/surveys/Colombia_Overview_ESP%20NEW.pdf)



buscaban mejorar su posición negociadora, ante la falta de arraigo de su ideario político.

Se quiere llamar la atención que la posibilidad de una terminación del conflicto en Colombia no son solo el resultado de unos diálogos actuales entre las partes, aunque para muchos no se vea tan claro, la eventualidad de un acuerdo es producto de las acciones de los últimos dos gobiernos no obstante que sus protagonistas hoy parezca que se ubican en espacios antagónicos; sin la política de seguridad democrática que impulsó la recuperación del territorio y desató una ofensiva contra los grupos alzados en armas, no hubiera sido posible llegar a este punto en la historia, aunque llena de críticas, escándalos y posibles excesos, no se puede negar que el debilitamiento y los golpes recurrentes a estas organizaciones armadas de una u otra forma los llevaron a explorar más seriamente escenarios de paz y reintegración a la vida civil.

El modelo implantado durante los 8 años de gobierno del presidente Uribe y que con mayores reparos continuo con el gobierno del presidente Santos, consiguió replegar estos grupos hacia lo alto de las montañas y hacia las fronteras con otros países alejándolos de los cascos urbanos y de los corregimientos en donde su presencia antes era parte del paisaje, llevándolos a reducir su accionar militar y limitando sus opciones a la realización de ataques terroristas de menor impacto mediático y menos daño colateral.<sup>3</sup> No obstante este modelo después de 10 años empieza a mostrar

<sup>3</sup> El gobierno de Uribe puede demostrar fácilmente el "éxito" de su política de seguridad gracias a la gran cantidad de estadísticas que disponen. En primer lugar, la Fuerza Pública (FP) pasó de contar con 313.406 efectivos en el año 2002 a tener 431.571 en el año 2008. El fortalecimiento de la FP es por ende innegable. El debilitamiento cuantitativo de las FARC es también un hecho: de tener 18.000 hombres en armas en el 2002, en el año 2007 pasaron a tener 6.000 efectivos,

síntomas de agotamiento y en el mejor de los escenarios nos llevaría a una guerra sin fin entre unas fuerzas militares fuertes y organizadas y una guerrilla realizando acciones focalizadas que sin necesidad de entrar en directa confrontación podían hacer daño de forma permanente. Frente a este escenario, la búsqueda de una salida negociada se convierte en la mejor opción, más aun si se tienen bien aprendidas las lecciones de los fracasos pasados, y acertadamente se decide negociar sin bajar la guardia declarando un cese al fuego, sin ceder un centímetro del territorio para entablar diálogos y estableciendo una agenda clara que no de espacio a eternas discusiones ideológicas o a exigencias imposibles de contemplar.

Las condiciones para dejar las armas, la desmovilización de combatientes, la participación política de estos nuevos actores y los nuevos escenarios en que se desarrollará el campo colombiano, son entre otros los aspectos sobre los que se trabaja por parte de las representaciones de las partes en procura de un acuerdo definitivo, sobre estos puntos se concentra la atención de la opinión pública colombiana en un hecho que de por sí ya es positivo y es el de imaginar una Colombia sin conflicto armado político interno. El Gobierno Nacional desde hace unos años se ha venido adelantando a este posible escenario con reformas legislativas como la ley de víctimas y restitución de tierras y el marco jurídico para la paz donde básicamente se contemplan la reparación y los mecanismos de justicia transicional aplicables para quienes se vieron involucrados de una u otra forma en el devenir de la guerra, todo a la luz de los tratados internacionales vigentes firmados por Colombia.

Sin duda uno de los temas que más inquieta a la opinión pública colombiana, tiene que ver con la reintegración a la vida civil de muchas personas que hasta hoy solo han conocido una vida de guerra, con prácticamente ninguna formación diferente al adiestramiento para la lucha tomado en la selva y las montañas de Colombia, y subsistiendo de lo que obtienen por delitos en muchos casos de suma gravedad como el tráfico de drogas, el hurto, el secuestro y la extorsión. Abrir espacios de participación en la sociedad colombiana es una tarea inmensa y su inserción exitosa todo un desafío para el gobierno nacional y también para quienes en adelante debemos acogerlos en nuestra cotidianidad. No sabemos a ciencia cierta qué número de personas llegaron

lo que representa una reducción del 67%. Los ingresos de las FARC han caído en un 60% porque han perdido el control de muchas zonas antes cocaleras, y por los cambios en el mercado internacional de las drogas en detrimento de las mafias colombianas. El secuestro extorsivo, segundo renglón de ingresos de las FARC, cayó en un 90%, al pasar de 719 en el 2002 a tan solo 72 en el año 2008. En cuanto a los municipios donde hubo ataques de las FARC, pasaron de ser 209 en el 2002 a ser 78 en el 2008. Los frentes inactivos de las FARC eran 12 en el 2002, y llegaron a ser 40 en el 2008, lo que significa una disminución evidente en la capacidad operativa de esta guerrilla. Tomado de Muñévar Santiago, Un Balance de la Política de Seguridad Democrática en Colombia. Revista Amauta, 05 de Octubre de 2010. <http://revista-amauta.org/2010/10/un-balance-de-la-politica-de-seguridad-democratica-en-colombia/>.

a reclamar sus necesidades de vivienda, educación, salud y empleo a un Estado donde estas penurias no están del todo cubiertas, como menciona el profesional en seguridad (Rodríguez, S.F):

la postguerra necesita oportunidades para quienes se quieren reinsertar a la sociedad y para ello es necesario regresar las tierras robadas, generar oportunidades de empleo digno, educar a los reinsertados en oficios productivos, brindar salud de calidad, y en fin, todo aquello que nuestros gobiernos les han negados a las gentes más necesitadas. Esto obliga a pensar en la reinsertación del campesino que dejó el trabajo de la tierra por incluirse en la guerra que por mucho tiempo ha consumido la patria". (Rodríguez, S.F)

En este caso las políticas públicas que se impulsan para cumplir todas las expectativas de los colombianos han de ser muy bien concebidas, diseñadas de forma tal que sean incluyentes, que contemplen al ser humano en toda su integridad y creen unas bases sólidas para crecer en un nuevo país. En este punto juegan un papel fundamental las entidades encargadas de brindar seguridad y asistencia social mediante las ayudas condicionadas que seguramente en un principio resultarían muy necesarias, esto se logra por ejemplo ampliando la capacidad de los programas del Departamento Para la Prosperidad Social DPS y sus entidades adscritas; los centros de educación básica, técnica y profesional serán otro actor de vital importancia en su papel de ofrecer oportunidades de formación y capacitación a los antiguos combatientes, entidades como el SENA deberán ser fortalecidas para este propósito; las instituciones aseguradoras y prestadoras de servicios de salud también tendrán que prepararse para atender a más usuarios e incorporarlos

al sistema; pero sobre todo son muy importantes aquellas instituciones que tienen la obligación de apoyar el campo colombiano, porque es en el sector rural donde se debe dar impulso al desarrollo.

Sería ideal que las personas que han sido desplazadas regresen a la vida del campo y que el campesino que en algún momento de su vida decidió empuñar un arma pudiera volver a labrar la tierra; aquí participan entidades como Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Incoder, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, entre otros actores que de forma articulada deberán liderar la transformación definitiva del campo colombiano. La recuperación del campo es fundamental en un postconflicto, las raíces históricas de esta confrontación tienen su origen en el campo, de esta forma Vargas (2013), analista de gran reconocimiento, afirmó sobre las acciones que debe emprender el estado "que un alto porcentaje de esos compromisos deberán cumplirse en las áreas rurales, que es donde hace presencia la guerrilla. De manera que desde el nivel central hay que diseñar una institucionalidad que apoye los gobiernos territoriales y locales" (Vargas, 2013). Las fuerzas armadas tendrán igualmente un impacto significativo, después de tantos años de sostener una guerra irregular los ejércitos que fueron concebidos para proteger la soberanía nacional, defender el territorio y proteger la democracia; en virtud del conflicto aumentaron en número, infraestructura y tecnología, ellas verán seguramente reducidas sus acciones de guerra y deberán apoyar otras acciones de gobierno como la lucha contra el narcotráfico entre otras tareas.

Los militares que durante mucho tiempo han tenido que enfrentar grupos de campesinos armados en el campo



e incluso milicias urbanas en la ciudad, ahora deberán adoptar un nuevo rol sobre el cual no existe mucha claridad hasta el momento, pero en el que seguirán prestando un gran servicio a la patria como hasta ahora lo han hecho; así mismo, la policía que durante mucho tiempo tuvo que intervenir frente a los ataques de la subversión podrá seguramente aumentar su presencia y sus esfuerzos para proteger nuestras ciudades de la delincuencia común y del crimen organizado.

Probablemente al principio se tendrá que realizar un esfuerzo fiscal enorme por parte del Gobierno nacional y las autoridades territoriales, donde el presupuesto actualmente utilizado para la guerra tendrá que ser reorientado en parte hacia estas nuevas necesidades de salud, educación, asistencia social y programas de reinserción a la vida civil, lo cual puede tomar un tiempo importante y presentará dificultades en su ejecución obligando a reasignar varios recursos y ajustar programas y políticas en el camino; la violencia tardará en desaparecer y quienes se lucran del negocio de la droga estarán ahí para seguir haciendo daño por algún tiempo. Sin embargo y muy a pesar del conflicto, las expectativas para Colombia vienen siendo positivas, la confianza ha crecido, las principales variables macroeconómicas -estabilidad fiscal, inflación, deuda pública- están en niveles aceptables en el contexto mundial y latinoamericano<sup>4</sup>, tanto que se ha abierto la posibilidad de que Colombia ingrese a formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, un grupo de países que se destacan por impulsar los valores democráticos y las buenas prácticas y donde los estándares en educación y sostenibilidad ambiental son exigentes para los países que quieren ingresar.

### Conclusiones

Es indiscutible que la paz es el gran anhelo de los colombianos, que los esfuerzos que se hagan en su búsqueda nunca serán demasiados; no se puede negar la distancia que existe entre la firma de un acuerdo y lo que conlleva la construcción de una paz estable y duradera, sobre el segundo aspecto es mucho el trabajo que se tiene que realizar desde la academia, las instituciones públicas, las organizaciones sociales de base, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, entre otras, porque la paz perdurable se construye entre todos, y una paz sin reinserción que no lleve consigo oportunidades reales se puede convertir en el detonante de nuevas formas de violencia.

Un liderazgo fuerte por parte del jefe de Estado no solo es vital para sacar adelante estas transformaciones, sino para transmitir a los colombianos un mensaje claro y sin ambigüedades que expliquen estos cambios y disipen las dudas e incertidumbre que hasta hoy se presentan, de esta forma se puede lograr que los colombianos acompañen a su mandatario en este propósito, que las diferencias políticas queden a un lado y sin dejar de escuchar lo que manifiestan las voces contrarias al proceso se consigan acuerdos sobre lo fundamental y se llegue por fin a la terminación de la guerra que hace tanto tiempo se gestó como un conflicto político interno.

Resulta igualmente importantes fijar el papel que van a desempeñar las administraciones públicas a nivel territorial

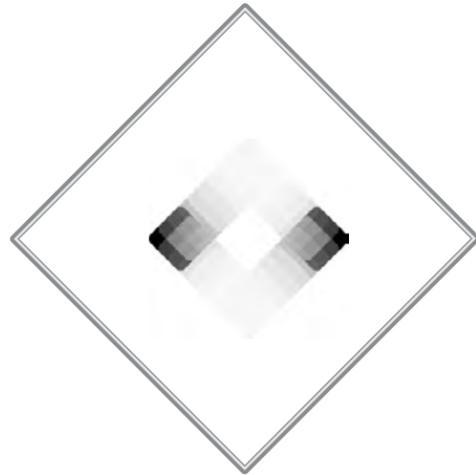


desde donde se tendrán que ejecutar muchas de las políticas, programas y proyectos que resulten como consecuencia de la firma de un acuerdo y se desarrollen en un escenario de postconflicto, no se puede olvidar que el escenario histórico del conflicto ha estado en el campo y es allí donde se requiere de una gran intervención por parte de la autoridad estatal. La coordinación entre todos los niveles de gobierno facilita la ejecución y puesta en marcha de los procesos de reintegración, restitución, justicia, reparación y verdad.

Sin la existencia de un conflicto el camino a la prosperidad queda más despejado, ese lastre histórico que representa la presencia de ejércitos irregulares llámese guerrilla, paras o bacrim, es un factor que incide en nuestro potencial de crecimiento y desarrollo. Son muchos los interrogantes que se abren y muchos los aspectos que todavía se pueden analizar, no obstante este es un paso más que importante, que a pesar de las dudas e incertidumbre, es necesario dar con el mayor cuidado pero con la mejor voluntad por parte de todos los colombianos.

### Bibliografía

- Fondo Monetario Internacional. (04 de Marzo de 2014). Obtenido de <http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2014/pr14101s.htm>
- Munevar, S. (05 de Octubre de 2010). Obtenido de <http://revista-amauta.org/2010/10/un-balance-de-la-politica-de-seguridad-democratica-en-colombia>
- OCDE. (2003). Estudios Economicos de la OCDE Colombia Evaluación Económica.
- Rodríguez, D. (S.F). Foros de Seguridad. Obtenido de <http://www.forodeseguridad.com/artic/reflex/8178.htm>
- Vargas, A. (3 de Noviembre de 2013). El Herald. Recuperado el 15 de Agosto de 2014, de <http://www.elheraldo.co/politica/cinco-desafios-del-posconflicto-130809>



## Gobierno abierto como mecanismo para una participación ciudadana efectiva

**Nestor Iván Vargas Soracá.**

*Administrador Financiero de la Universidad del Tolima, estudiante de III semestre de Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), sede central, investigador del grupo semillero POULOWI de la ESAP sobre caracterización poblacional del municipio de Soacha, y el grupo semillero Jaime Garzón de la ESAP sobre la configuración de lo público a través del gobierno abierto para el ciudadano.*

*ivan.vargas899@esap.gov.co  
nivos05@hotmail.com.*

### Resumen

El gobierno abierto toma protagonismo como medio para la construcción de una sociedad democrática y justa ya que abre nuevos modos para ejercer la democracia y también permite tener una gestión transparente del Estado, en la cual esta última debe liderar la construcción de tan noble ideal. Este artículo determinará si la implementación del Gobierno Abierto en Colombia, puede brindar bases suficientes para una participación ciudadana efectiva; a partir de lo anterior este objetivo será abordado en tres momentos, comenzando por las teorías más influyentes que han surgido a partir de la configuración del Gobierno Abierto, seguido de una descripción diacrónica de la implementación del Gobierno Abierto en Colombia y finalizando con algunas reflexiones sobre los retos que se deben contemplar en la ejecución de estas políticas públicas, teniendo la participación ciudadana como eje principal para su formulación y diseño.

### Summary

The opened government takes protagonism as a way for the construction of a democratic and just society since it opens new manners to exercise the democracy and also it allows to have a transparent management of the State, in which the latter must lead the construction of so ideal noble. This article was determining if the implementation of the Government Opened in Colombia, it can offer sufficient bases for a civil effective participation; from previous this

aim will be approached in three moments, beginning for the most influential theories more influential that they have arisen from the configuration of the Government Opened, followed of a description diacrónica of the implementation of the Government Opened in Colombia and finishing with some reflections on the challenges that must be contemplated in the execution of these public policies, taking the civil participation as a principal axis for your formulation and design.

**Palabras Clave:** e-government, Gobierno Abierto, Participación ciudadana, Tecnologías de la información y las comunicaciones.

### Introducción

En la actualidad, la revolución tecnológica ha inquietado a la sociedad Colombiana frente a los asuntos públicos estatales, como consecuencia del acceso y la masificación del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), propiciando espacios para que las reflexiones u opiniones que inquietan a la ciudadanía sean en parte escuchadas por el Estado a través del uso de las TIC'S. En este sentido, el Estado desde la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza, adopta el Gobierno Abierto (Open Government), como fuente de transformación a partir de dos enfoques, uno político y otro administrativo, cuya diferencia conceptual es disgregada por Calderón & Lorenzo (2010, p. 14) como un:

...enfoque político que permite la voluntad ciudadana para implementación de este tipo de iniciativas y por otro lado un enfoque administrativo que permite al Estado actuar de manera eficiente con las necesidades del ciudadano, pues el ciudadano ha dejado de ser el sujeto paciente de las políticas públicas, su rol ya se amplió hasta ser considerado como cliente.

Es de esta forma, el Gobierno Abierto resulta ser un espacio de interacción y de representación entre el ciudadano y el Estado, ya que al sintetizar los enfoques mencionados develan la voluntad política del ciudadano por medio del ejercicio del Gobierno Abierto frente a las políticas públicas implementadas. Este artículo determinará si la implementación del Gobierno Abierto en Colombia, puede brindar bases suficientes para una participación ciudadana efectiva; a partir de lo anterior este objetivo será abordado en tres momentos, comenzando por las teorías más influyentes que han surgido a partir de la configuración del Gobierno Abierto así se tendrá una perspectiva científica del deber ser del Gobierno Abierto, en un segundo momento se hará una descripción diacrónica de la implementación del Gobierno Abierto en Colombia de este modo se contrastarán los lineamientos teóricos con la implementación en Colombia y por último se concluirá con algunas reflexiones sobre los retos que se deben contemplar en la ejecución de estas políticas públicas, teniendo la participación ciudadana como eje principal para su formulación y diseño.

en la prestación de servicios y/o agilización de trámites a través de la conectividad en red. De esta manera, se podría afirmar que este modelo de administración transforma el modo de atender al ciudadano, ya que actualiza los procedimientos que le son inherentes al Estado, pero a ciencia cierta no genera espacios de inclusión y participación ciudadana en la Administración Pública.



### Transformación del Estado colombiano desde las TIC'S hasta el Gobierno Abierto

En el análisis de la transformación administrativa que ha tenido el Estado desde la aparición de las TIC en la administración pública hasta el Gobierno Abierto, se justifica la siguiente síntesis conceptual sobre el e-government desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP); de ese modo, "el Gobierno Electrónico es una fuerza autónoma que significa la operacionalización de tecnologías de información en el sector público, aunque bajo el paraguas teórico de la NGP" (Grande, Araujo, & Serna, 2002).

Esta operacionalización causó una ruptura en las lógicas de la Administración Pública burocrática tradicional y la NGP, en la orientación administrativa basada en la atención al cliente y la gestión por competencias; no obstante pese a que esta ruptura fue un gran avance gubernamental, no bastó para que la sociedad de la información requiriera espacios participativos, colaborativos y transparentes dentro de la Administración Pública, éstos últimos pilares del Gobierno abierto u Open Government. Desde esta perspectiva el Gobierno Abierto es un complemento a las innovaciones que trajo la NGP, en donde no solo se sirve agilizar trámites y servicios, sino que además de ello pretende reoxigenar la democracia, gracias a las iniciativas de participación y cooperación del ciudadano en la construcción de políticas públicas; de tal manera que a través de este se construya nuevos conceptos de lo público en la sociedad, como lo precisa Calderón y Lorenzo (2010, p. 16):

Defendemos que cuando se habla de Gobierno Abierto no se está hablando solo de la idea de gobernanza, ni se habla solo de remozar la Administración Pública, estamos hablando de reinventar y reorganizar todo nuestro sistema aportándole nuevas capacidades en todos sus puntos, provenientes de la apertura a la ciudadanía.

Lo anterior da lugar al concepto de Machado (2010, p. 124), quien considera que el Open Government es un

Conjunto de prácticas destinadas a relacionarse de manera diferente entre los gobiernos democráticos y sus

ciudadanos y ciudadanas, lo permite a estos un empoderamiento, a través de la participación, cada vez mayor y una acción directa sobre las decisiones de gobierno, sobre los servicios públicos y la manera de prestarlos.

Con seguridad, esa última definición se sitúa en la problemática de la investigación, en la cual se cuestiona la capacidad que tiene el ciudadano por medio del gobierno abierto para coadyuvar en la construcción de políticas públicas que atiendan a las problemáticas de la sociedad.



### Cambios para implementar el Gobierno Abierto

El Gobierno Abierto responde a unas dinámicas sociales que son propias de la era dospuntocera, en la cual los usuarios (para este caso) del e-government se sienten atraídos a participar en la construcción de políticas públicas. En consecuencia, es deber de las administraciones actualizar la manera de interaccionar con los ciudadanos, para ello Calderón & Lorenzo (2010, p. 15), determinan los cambios con los cuales se pretende integrar el Gobierno Abierto dentro de las administraciones, a saber:

**Cambio cultural:** Es imprescindible entender cuál es el objetivo de la Administración y de todos los que trabajan en ella. El verdadero objetivo de la Administración es servir a los ciudadanos y el ciudadano debe estar en el centro de la gestión. Conseguir esto en la Administración Pública significa una revolución

cultural en la forma hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público.

**Cambio en los procesos:** Los procesos en la Administración Pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos y por lo tanto deben reingenierarse todos los procesos para conseguir que así sea. Si los procedimientos no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan en nada, hay que eliminarlos o cambiarlos.

**Cambio en la organización:** Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.

**Cambio en las formas de relación:** Del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación online, de la obligación a la presencia física a las facilidades de relación, etc.

La implementación del Gobierno Abierto dentro de la administración, debe contemplar los componentes estructurales de la sociedad, cuyo eje central promueva el incremento de la eficiencia en la gestión pública para el ciudadano, sometida a un constante escrutinio por parte de los usuarios mediante la generación de espacios de participación ciudadana que sean efectivos.

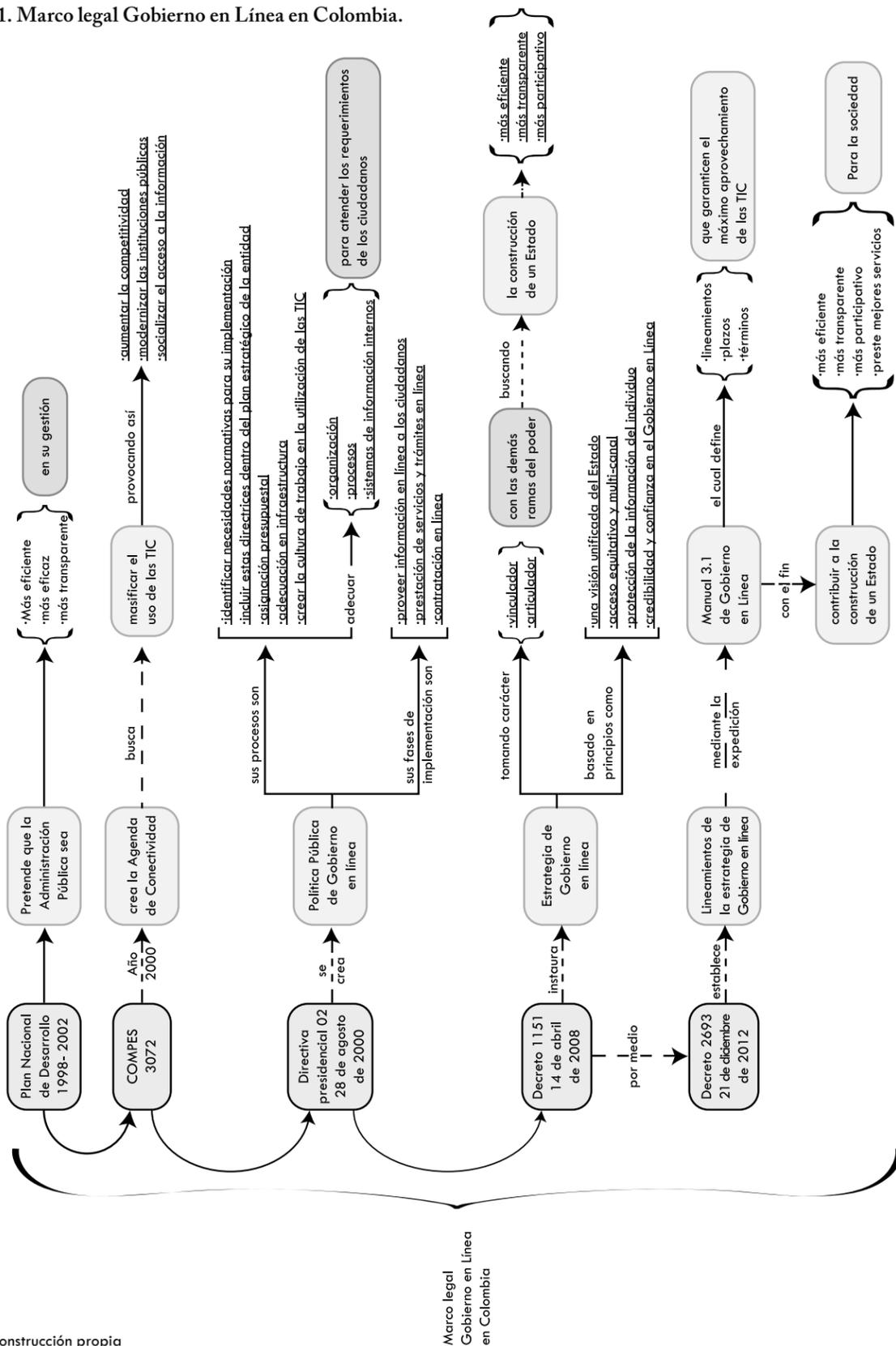


### El Gobierno Abierto en Colombia

En Colombia el Gobierno Abierto se abre paso a través del Gobierno 2.0, por tanto se hace necesario definirlo utilizando el concepto de Machado (2010, p.118), en donde el Gobierno 2.0 u Open Government consiste en, "...interactuar con los ciudadanos, en sitios web públicos, en los que los funcionarios usan la web para entablar un diálogo de forma directa con los ciudadanos sobre asuntos relacionados con la política pública en nombre de una Administración política."

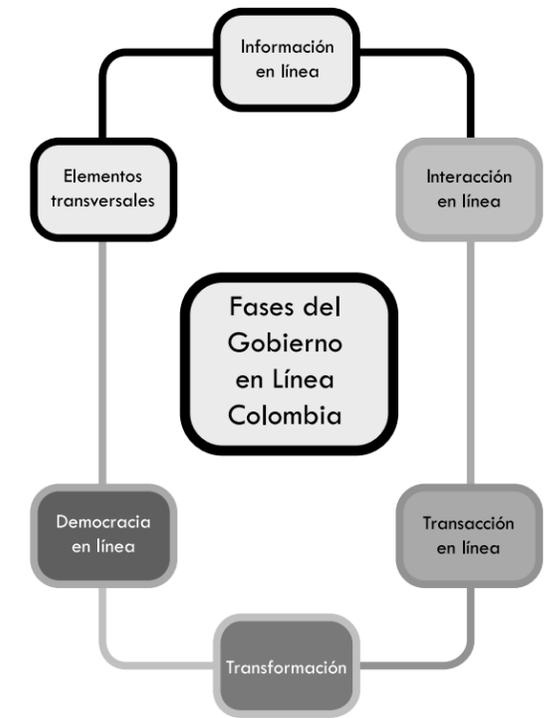
A partir de este concepto, en el marco de la agenda de conectividad en Colombia, se impulsa la estrategia del Gobierno en Línea (ver figura 1. Marco legal Gobierno en Línea en Colombia), la cual está basada en la potenciación de los cambios introducidos por otras naciones en su forma de operar, utilizando la tecnología como medio de una mejor comunicación e interacción con la ciudadanía, que además permita la prestación de más y mejores servicios por parte del Estado en pro del mejoramiento en su gestión y la redefinición de las relaciones entre éste y el ciudadano.

Figura 1. Marco legal Gobierno en Línea en Colombia.



Fuente: Construcción propia

Figura 2: Fases del Gobierno en Línea en Colombia.



Fuente: Elaboración propia basada en el Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea en las entidades del orden nacional de la República de Colombia. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2014).

La estrategia del Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones. (2014) contempla entre sus fases (ver Figura 2. Fases del Gobierno en Línea en Colombia) y sus principales actividades de implementación: a) elementos transversales en la cual se institucionaliza el gobierno abierto, se centra la atención al usuario entre otros; b) información en línea en donde las entidades habilitan y utilizan la web para brindar información de tal manera que se concentran en la publicación de información y datos abiertos; c) interacción en línea basado en la comunicación del entidades y la sociedad e interacción con el mismo servidor público; d) transacción en línea en la cual se automatizan los trámites y servicios, expiden certificados y constancias, pagos virtuales entre otros.

Continuando con la descripción de las fases de implementación de la estrategia 3.0 del Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones. (2014), se encuentra la e) transformación en línea cuyas actividades se clasifican en dos grupos: i) actividades para hacer uso de medios electrónicos en procesos y procedimientos internos, y ii) Actividades para intercambiar información entre entidades, y por ultimo f) democracia en línea es decir i) definir la estrategia de participación; ii) Construir de forma participativa las políticas y planeación estratégica, iii) Abrir espacios para el control social; iv) abrir espacios de innovación abierta (Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones, 2014). Ésta última fase, concentra y delimita la investigación hecha para el artículo, dado que en ésta, es el ciudadano quien se empodera efectivamente del Gobierno Abierto para así coadyuvar en la formulación y diseño de las políticas públicas.

No obstante estas estrategias han presentado problemas (no solo en Colombia) entre ellas, la brecha digital, las zonas sin acceso a la banda ancha de calidad y a precios asequibles, Manchado (2010) afirma: “el uso de las aplicaciones propietarias que discriminan a ciertas capas de la sociedad, a los que el gobierno que pretenda ser abierto, en toda su dimensión, debe dedicar esfuerzos, ideas y presupuesto”. Siendo estas dificultades, factores decisivos en la apropiación de estas herramientas de relación con el Estado, en miras al fortalecimiento de la democracia participativa para la construcción de políticas públicas que respondan a las demandas sociales en Colombia.

Sumado lo anterior niveles de implementación en sus diferente fases no han sido los más óptimos para las proyecciones realizadas, siendo este un factor decisivo en el empoderamiento de este tipo de herramientas por parte del ciudadano; cabe resaltar que, las anteriores fases de implementación del Gobierno Abierto en Colombia, tienen un orden de implementación muy similar a los postulados teóricos del Gobierno Interconectado en red descrito por



Don Tapscott (1997), lo que indica que esta implementación tiene referentes teóricos que permitirán un posterior análisis en cuanto a efectividad de la estructura de implementación de dicha estrategia.

Sería preciso afirmar que este tipo de estrategias buscan atender los principios del Gobierno Abierto, ya que en un primer escenario brindar una transparencia gubernamental para el ciudadano, seguidamente consolidar una Administración Pública eficaz y eficiente tanto a nivel organizativo y funcional como a nivel prestacional para el ciudadano y por último que consolide la participación ciudadana como una nueva manera de entender y ejercer la democracia. Esta última como la base fundamental para la construcción de lo público.



### Reflexiones finales

A modo de conclusión, dentro de las nuevas formas de administración se plantea la actualización de los procedimientos utilizando las TIC, sin que esta contribuya a una evolución o transformación de estos procesos de manera colaborativa entre el servidor y el ciudadano. De este modo, se convierten las TIC en un motor de transparencia gubernamental y elementos de control político del ciudadano; por otro lado esta aplicación permite que la administración pública no caiga en un desgaste administrativo y de esta manera responda eficientemente a las necesidades de los ciudadanos.

Así mismo como Calderon & Lorenzo (2010) Definen que al Open Government como : “La aplicación de la cultura

dospuntocerista a la administración pública y al gobierno, una administración en la que los procesos estén en permanente fase beta y donde los mismos pueden ser mejorados por la interacción permanente con los ciudadanos”. En este sentido, la Administración pública entra en las lógicas de la sociedad de la información y el conocimiento que permite nuevas maneras de entender al ciudadano desde la óptica estatal y logra sumergirlo en el quehacer administrativo.



### Bibliografía

Calderón, C., & Lorenzo, S. (2010). OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto. En C. Calderon, & S. Lorenzo, OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto (pág. 11). Algodon Editores.

Calderón, C., & Lorenzo, S. (2010). OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto. En C. Calderon, & S. Lorenzo, OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto (pág. 15). Algodon Editores.

Calderón, C., & Lorenzo, S. (2010). OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto. En C. Calderon, & S. Lorenzo, OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto (pág. 14). Algodon Editores.

Calderón, C., & Lorenzo, S. (2010). OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto. En C. Calderon, & S. Lorenzo, OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto (pág. 13). Algodon Editorial.

Calderón, C., & Lorenzo, S. (2010). OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto. En C. Calderon, & S. Lorenzo, OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto (págs. 16-17-18-19). Alcalá la Real (Jaén): Algodon Editores.

Calderón, C., & Lorenzo, S. (2010). OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto. En C. Calderon, & S. Lorenzo, OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto (pág. 16). Algodon Editores.

Grande, J. I., Araujo, M. C., & Serna, M. S. (2002). La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora. En XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública (pág. 7). Caracas.

Manchado, A. (2010). Gobierno Aberto, Una aproximación desde el Estado. En C. Calderon, & S. Lorenzo, OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto (pág. 118). Algodon Editores.

Manchado, A. (2010). Gobierno Abierto, Una aproximación desde el Estado. En C. Calderon, & S. Lorenzo, OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto (pág. 120). Algodon Editorial.

Manchado, A. (2010). Gobierno Abierto: Una aproximación desde el Estado. En C. Calderon, & S. Lorenzo, OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto (pág. 124). Algodon Editores.

Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones. (2014). Manual para la implementación de la Estrategia de gobierno en línea en las entidades del orden nacional de la República de Colombia. Bogotá; Colombia.

Negri, A. (2006). Fabrique de porcelaine. Pour une nouvelle grammaire du politique. En G. y. gobierno>>. España: Éditions Stock.

Negri, A. (2006). Fabrique de porcelaine. Pour une nouvelle grammaire du politique. En Gobierno y gobernanza. Por una crítica de las <<formas de gobiernos>> (págs. 161 - 162). España: Éditions Stock.

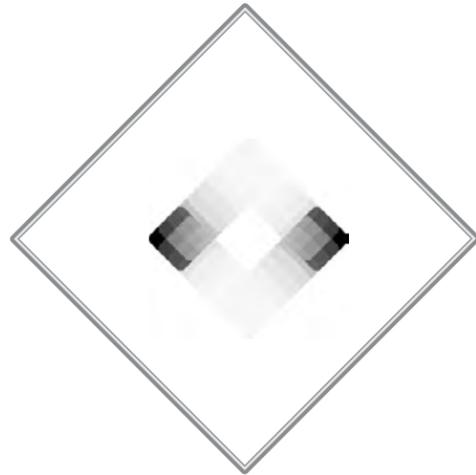
Sebastian, C. C. (2010). Introduccion. En C. C. Sebastian, OPEN GOVERNMENT (págs. 18-19). Alcalá la Real (Jaén): Algón.

Sebastian, C. C. (2010). INTRODUCCION. En C. C. Sebastian, OPEN GOVERNMENT (págs. 18-19). Alcalá la Real (Jaén): Algón.

Tapscott, D. (1997). Gobierno interconectado en red. En D. Tapscott,, Nuevos temas empresariales Management siglo XXI (págs. 156-160). Bogota: Martha Edna Suarez R.

Tello, E. (2007). Las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) y la brecha digital: su impacto en la sociedad de México. Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento (RUSC), 6.

Tello, E. (2007). Las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) y la brecha digital: su impacto en la sociedad de México. Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento (RUSC), 3.



## Los subsidios a la demanda a través de asignaciones directas a las personas en condición de vulnerabilidad en Colombia: un análisis desde el concepto de capacidades y el desarrollo humano

**Oscar David Fajardo Pineda**

*Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública, estudiante de Derecho de la UPTC (requisitos de grado), especialista en Gestión Pública de la ESAP. Integrante del Grupo de Investigación GRIMAP de la ESAP, avalado por COLCIENCIAS. Actualmente desempeña el cargo de asesor del despacho en la alcaldía municipal de Quípama – Boyacá.*

ofajardopineda@gmail.com

### Resumen

La lucha contra la pobreza en Colombia ha implicado por parte del Estado la inversión de recursos significativos, los cuales tratándose de asignaciones a través de subsidios entregados directamente a la población en condiciones de vulnerabilidad, tan solo en 2013, se aproximan a los 2 billones de pesos según el informe de rendición de cuentas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, tratándose exclusivamente del programa Más Familias en Acción. Desafortunadamente, el enfoque de pobreza de renta que orienta este tipo de programas estatales ha traído como consecuencia un impacto mínimo en la reducción de las necesidades básicas insatisfechas de la población o en el mejoramiento del índice de desarrollo humano, es decir, las condiciones de pobreza y vulnerabilidad, a pesar de la gran inversión Estatal en la materia, siguen siendo las mismas de hace un década. En este sentido, el llamado es a reorientar el enfoque con el que se asignan estos recursos, dejando de lado el concepto de pobreza de renta para pasar al de pobreza de capacidades, como una medida a través de la cual la población en condición de vulnerabilidad pueda mejorar su calidad de vida y así potenciar su derechos y libertades individuales a través del fortalecimiento de la institucionalidad del Estado.

**Palabras clave:** Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, Índice de Desarrollo Humano IDH, pobreza de renta, pobreza de capacidades, instituciones.

### La inversión del Estado a través de subsidios directos a la población vulnerable.

El discurso de la “Prosperidad para Todos” lleva consigo un mensaje claro: superar los altos niveles de pobreza, las brechas abrumadoras entre ricos y pobres, y las grandes disparidades territoriales que han aquejado históricamente al país. Este discurso se traslapa, no solo en la dirección de una política de Estado, sino bajo el panorama de presiones internacionales generadas por organismos como Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y, por el cumplimiento de metas convenidas tales como las contempladas en Los Objetivos del Milenio proyectados al año 2015.

Así mismo, el noble propósito de encauzar el país bajo la ruta de la disminución de toda clase de pobreza implica la puesta en marcha por parte del Estado de programas tendientes a focalizar la población vulnerable y ayudarlas a salir de esta condición. Por ello, acompañado al diseño de estos programas, el Estado se obliga a una gran carga presupuestal como medio para lograr las metas propuestas a efectos de superar dichas condiciones de pobreza.

Bajo este contexto surge la siguiente pregunta: ¿la gran inversión presupuestal que ha realizado el Estado para la ejecución de estos programas ha contribuido a superar las condiciones de pobreza y mejorar el desarrollo humano de las personas en Colombia? Pues bien, buena parte de la

respuesta al interrogante planteado gira en torno al enfoque que se le ha dado a programas que, como Más Familias en Acción (MFA), priorizan núcleos familiares en condiciones de vulnerabilidad para la asignación de recursos de manera directa vía subsidio a la demanda. De esta manera, la respuesta al planteamiento señalado, desde un enfoque de capacidades y de desarrollo humano, indica que los recursos destinados por el Estado no han generado mayores impactos para la superación de la pobreza, situación que se explica en la medida que al entregar asignaciones directas a las personas, tal cual como lo hace MFA, en un contexto en el cual no hay mayores oportunidades para el desarrollo de las libertades individuales, sólo enfatizan en la pobreza de renta, pero no así la pobreza de capacidades.

### Pobreza de renta y pobreza de capacidades.

Los planteamientos sobre la pobreza, si bien no son novedosos, en las dos últimas décadas han tomado un viraje cambiando el eje de discusión pasando del ingreso per cápita hasta ubicarse en el subjetivismo de las capacidades a través de intentos como los de Sen (1999), en demostrar que el gran problema no radica en un determinado nivel de ingresos para las personas sino en la capacidad que éstos tienen para utilizarlos, puesto que la pobreza no está en la carencia de la renta sino en la carencia de capacidades. Partiendo del objeto de programas como MFA, que no es otro que contribuir a reducir la pobreza en el país, el enfoque mismo de pobreza es determinante en aras de establecer las razones por las cuales los recursos que ha destinado el Estado a este propósito no han generado



En este sentido, la pobreza real de Colombia, bajo la perspectiva de la privación de capacidades, es mucho más relevante que la pobreza a nivel de renta. Esta es una cuestión importante en el momento de evaluar políticas públicas que, como MFA, buscan reducir las brechas de pobreza en el país. Así pues, según el Departamento Administrativo para Prosperidad Social (DPS, 2014) a través del programa MFA se realizó una inversión de 1,83 billones de pesos por medio de incentivos directos cuyo propósito es fortalecer la educación y la salud, pero la incidencia de estos incentivos económicos no han impactado en gran medida en la reducción de las Necesidades Básicas Insatisfechas en el país (NBI)<sup>2</sup>.

### Los avances en la reducción de la pobreza desde las Necesidades Básicas Insatisfechas.

Afirmar que la inversión realizada a través de programas como MFA no ha impactado de manera considerable las NBI en el país, implica señalar que las existencias de este tipo de instituciones<sup>3</sup> ineficientes no permiten alcanzar los objetivos en materia de reducción de la pobreza. Ayala (2003) afirma que:

La existencia de los prerrequisitos convencionales (capital, recursos naturales, tecnología, capital humano, etc) para alcanzar el desarrollo no necesariamente garantiza el establecimiento de condiciones favorables para aprovechar el potencial de crecimiento existente. Los países se mantienen pobres porque carecen de instituciones que permitan a los agentes económicos aprovechar las oportunidades potenciales de ganancias asociadas a la inversión y la innovación. (p.45)

De esta manera se tiene que, según la medición de las NBI realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2013) correspondiente al año 2012,

<sup>2</sup> Evidentemente, las Necesidades Básicas insatisfechas hacen mención a un extrema urgencia de bienes, los cuales en términos de Rawls (2006:95) tiene la característica de primarios y se refieren a "las cosas que se supone un hombre racional quiere tener, además de todas las demás que quisiera tener (...) Los bienes sociales primarios, presentados en amplias categorías, son derechos, libertades, oportunidades y poderes, así como ingresos y riqueza". Así mismo, Nussbaum y Sen (2006) señalan que las NBI es una herramienta que puede ser útil para algunos ejercicios evaluativos como "identificar un subconjunto de capacidades crucialmente importantes que tratan de lo que se ha llegado a conocer como necesidades básicas. Tiene a existir bastante acuerdo en las extrema urgencia de una serie de necesidades".

<sup>3</sup> "Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad que (...) estructuran incentivos de intercambio humano, sea político, social o económico" (North, 2006,13). En el mismo sentido Ayala (2003) afirma. "Las instituciones, en su real polivalencia, pueden ser entendidas como: (i) reglas de juego que norman los diversos intercambios entre los actores; (ii) estructuras de incentivos que permiten construir organizaciones, para a su vez, hacer cumplir las reglas y guiar el intercambio a menores costos de transacción; (iii) restricciones del oportunismo de los grupos e individuos, atenuando problemas de incertidumbre y riesgo que dificultarían o volverían muy costoso el intercambio; (iv) modelos mentales que facilitan el cálculo de las distintas transacciones en las que incurrir los agentes. (p.12)

impactos mayores sobre las personas. De esta manera, "La pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como una falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza" (Sen, 1999, p.114); por ello, un programa que brinde subsidios de manera directa en un entorno en el cual las personas no pueden potenciar sus derechos y libertades se está centrando en la pobreza de renta, que es tan solo una arista instrumental de la pobreza, pero no tanto así un factor exclusivo de la misma<sup>1</sup>.

El enfoque de pobreza desde la perspectiva de las capacidades ofrece un campo de análisis mayor que aquel centrado exclusivamente en el enfoque de pobreza de renta.

La pobreza puede identificarse de forma razonable con la privación de capacidades; el enfoque centra la atención en privaciones que son *intrínsecamente* importantes (a diferencia de la renta baja, que sólo es *instrumentalmente* importante)

Hay otros factores que influyen en la privación de capacidades – y, por lo tanto, en la pobreza real – además de la falta de renta (la renta no es el único instrumento que genera capacidades).

La relación instrumental entre falta de renta y la falta de capacidades *varía* de unas comunidades a otra e incluso de unas familias a otras y de unos individuos a otros (la influencia de la renta en las capacidades es contingente y condicional). (Sen, 1999, p.115).

<sup>1</sup> De esta manera, el punto de vista de la pobreza con fundamento en las capacidades no conlleva dejar de lado la idea según la cual la falta de renta es una de las principales causas de la pobreza, toda vez que, la falta de renta es una razón importante para que las personas no puedan gozar de capacidades.

en las cabeceras de los municipios del país se tiene en promedio un porcentaje de personas con NBI de 32,68%, ascendiendo en la zona rural al 52,53%, es decir, que en Colombia para el año 2012, en relación al sector rural más de la mitad de la población se encontraba en condiciones de NBI. Situación que es aún más gravosa si se tiene en cuenta que en el mismo periodo el porcentaje de personas que se encontraban en estado de miseria,<sup>4</sup> con datos confiables de 576 municipios del país, ascendían en las cabeceras municipales y la zona rural a 20,03% y 24.73% del total de las población respectivamente.

Las cifras en relación con las NBI en el país también demuestran que sólo 42 Municipios de los 1101 que integran el país, en su cabecera municipal, estaban por debajo del 10% de personas con necesidades básicas insatisfechas, mientras 288 registraban entre 10,01% y 20% de NBI, y 298 entre 20.01% y 30%. Por su parte, en el sector rural la situación de NBI sigue siendo más apremiante toda vez que, según la medición del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2012), sólo 2 de los 1101 Municipios del país, en su zona rural, registraban NBI por debajo del 10% de la población, y ello con ocasión a los clúster de desarrollo que se originan por su cercanía con grandes ciudades, tal como es el caso de Envigado, con motivo a las dinámicas comerciales que se generan por la influencia del área metropolitana con Medellín. En este sentido, tratándose de la zona rural, 189 municipios padecen de NBI entre 30,01% y 40% de la población, y 197 entre 40,01% y 50%.

La siguiente tabla refleja la situación de NBI en el país.

Tabla 1. Relación de NBI entre cabeceras municipales y sector rural

% Personas con NBI	Cabecera municipal	Sector rural
00,00% y 10,00%	42	2
10,01% y 20,00%	288	38
20,01% y 30,00%	298	130
30,01% y 40,00%	173	189
40,01% y 50,00%	110	197
50,01% y 60,00%	85	168
60,01% y 70,00%	37	148
70,01% y 80,00%	19	117
80,01% y 90,00%	10	68
	1062	1057

Fuente: NBI por total, cabecera y resto, nacional. Actualización cifras cabecera y resto 30 de junio de 2011. Departamento Nacional de Estadística DANE. [http://www.dane.gov.co/censo/files/resultados/NBI\\_total\\_cab\\_resto\\_mpio\\_nal\\_30jun11.xls](http://www.dane.gov.co/censo/files/resultados/NBI_total_cab_resto_mpio_nal_30jun11.xls)

<sup>4</sup> Dado que cada uno de los indicadores se refiere a necesidades básicas de diferente tipo, a partir de ellos se constituye uno compuesto, que clasifica como pobre o con NBI aquellos hogares que estén, al menos, en una de las situaciones de carencia expresada por los indicadores simples y en situación de miseria los hogares que tengan dos o más de los indicadores simples de necesidades básicas insatisfechas.

Las cifras demuestran que, además del hecho constitutivo que resulta de la poca injerencia de los subsidios directos sobre el mejoramiento de las NBI, el instrumento de focalización de los mismos no ha llegado de manera equitativa al total de la población vulnerable, y ello se ve reflejado en que el sector rural en Colombia las NBI en su gran mayoría cobijan a más de la mitad de la población. Según el Programa de las Naciones Unidas para Colombia PNUD (2012) "no el 25% sino el 32% de los colombianos son pobladores rurales, y en tres cuartas partes de los municipios, cuya área ocupa la mayoría del territorio nacional, predominan relaciones propias de sociedades rurales"<sup>5</sup>.

De la misma manera, la poca efectividad de los mecanismos de focalización se ve reflejada no solo desde el ángulo territorial como sucede en el comparativo entre cabeceras municipales y sector rural, sino también a nivel demográfico, principalmente con la población étnica. Así por ejemplo, según el censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2005), la población afrodescendiente representa el 10,6% del total de habitantes del país, es decir 4,3 millones de habitantes, quienes en 108 municipios del país constituyen un porcentaje igual o mayor al 30% del total de la población, pero a su vez concentran el 43,1% de condiciones de NBI, es decir, 10,42% por encima el porcentaje a nivel nacional.

### Los avances en la reducción de la pobreza desde el Índice de Desarrollo Humano.

En este mismo orden de ideas, el poco impacto que ha tenido la asignación de subsidios de forma directa por parte del Estado a familias beneficiarias también se puede determinar a través del uso de otros índices, tal como lo es el de Desarrollo Humano PNUD (2011). Así pues, como se ha indicado renglones arriba, la pobreza de renta es tan sólo una arista de la pobreza real, siendo el conjunto de libertades y derechos los que van a determinar las capacidades de una persona para aprovechar las oportunidades circundantes en el entorno<sup>6</sup>. En este sentido, "el elemento esencial son los derechos individuales e incentivos para las acciones colectivas

<sup>5</sup> Según el Informe de desarrollo Humano para Colombia (PNUD, 2011), "El actual modelo no está orientado a ampliar el desarrollo humano de los pobladores rurales. Por el contrario, obstáculos estructurales como la inequidad en los beneficios de la modernización; la concentración de la propiedad y la generación de conflictos por la tierra y el control del territorio; la exclusión de sus habitantes del crecimiento y desarrollo sectorial; y la ausencia de condiciones políticas apropiadas que les permitan acceder de manera democrática a los procesos de toma de decisiones públicas, impiden fortalecer sus capacidades, ampliar las opciones para definir y enriquecer sus proyectos de vida, estimular procesos de empoderamiento y afianzar sus libertades políticas y económicas. Todos estos obstáculos al desarrollo crean condiciones para la violación de los derechos humanos de los habitantes del campo". (p.33)

<sup>6</sup> De acuerdo al World Development Report 1997. The State in the changing World (Banco Mundial, 1997) "Sin el Estado el desarrollo sostenible es imposible, el Estado es central para el desarrollo económico y social, no como proveedor directo de crecimiento sino como asociado, catalizador y facilitador".



como condiciones para que los agentes se comprometan a la construcciones de mercados fuertes que son las fuentes de la prosperidad en el largo plazo” (Ayala, 2003, 24).

Según el informe de desarrollo humano (PNUD, 2011) para los Departamentos que integran el país y el Distrito Capital, en promedio el índice de desarrollo humano (IDH)<sup>7</sup> en el periodo de tiempo comprendido entre el año 2000 y 2010 es de 0,78, es decir, un nivel de calidad de vida alto, siendo Bogotá el ente territorial en el cual durante este intervalo se presentó la mejor condiciones al promediar 0,874<sup>8</sup> por su parte, La Guajira es el ente que registra el indicador más bajo con 0,688 en promedio

7 En términos numéricos, el IDH oscila entre 0 y 1, siendo que entre más se acerque a 1 la calidad de vida de las personas en más alto. En este sentido, el índice de desarrollo humano (IDH) es una medida resumida del desarrollo humano; mide el avance conseguido por un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: disfrutar de una vida larga y saludable, acceso a educación y nivel de vida digno. El IDH es la media geométrica de índices normalizados que miden los logros en cada dimensión, y utiliza diversos indicadores para su cálculo: esperanza de vida al nacer, años promedio de escolaridad y años esperados de escolarización e ingreso familiar disponible o consumo per cápita; es por tanto una medida comparativa de la esperanza de vida, la alfabetización, la educación y el nivel de vida correspondiente a países de todo el mundo. Se utiliza para distinguir si un país es desarrollado, en desarrollo o subdesarrollado, y también para medir el impacto de las políticas económicas sobre la calidad de vida.

8 Según la Evaluación de Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2009) Ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla concentran el 59% del recaudo tributario municipal del país, donde el Distrito Capital recaudó en 2009 \$4.202 miles de millones, mientras 1081 municipios recaudaron en el mismo año \$2,607 miles de millones. (p.36). Esto como una forma de demostrar que la pobreza se supera no propiamente atacando la carencia de renta, sino generando condiciones por medio de las cuales las personas hagan efectivas sus capacidades y potencien sus derechos y libertades a través de acciones que les permitan interactuar en el mercado.

9 Si bien es cierto el IDH para el Departamento de Amazonas fue el segundo que más avances obtuvo entre el año 2000 y el 2010 al pasar de 0,675 a 0,768, es decir, un aumento de 0,093 puntos en este indicador, se resalta que el 0,768 obtenido en el año 2010 tan solo lo ubica por encima de cuatro Departamentos, a saber, La Guajira, Chocó, Caquetá y Putumayo.

durante este mismo lapso. De igual manera, en la misma década el país no logro en ninguno de los Departamentos mejorar tan siquiera un décima en el IDH, siendo Cesar, Amazonas<sup>9</sup> y Risaralda quienes con un aumento de 0,095, 0,093 y 0,083 puntos respectivamente, registraron los mejores logros en la medición de este indicador. Por su parte la Guajira, San Andrés y Arauca fueron los Departamentos que aumentaron en menor medida su IDH con 0,005, 0,008 y 0,019 respectivamente, es decir, en un periodo de 10 prácticamente mantuvieron las mismas condiciones de vida muy a pesar de la inversión social por parte del Estado.



### Conclusión final.

En este orden de ideas, desde la Administración Pública se debe plantear cambios estructurales tendientes a realizar un uso más eficiente de los recursos del erario en pro de la lucha contra la pobreza, toda vez que, como lo demuestran los indicadores de NBI y IDH, el impacto de los programas sociales ha sido superfluo, generando con ellos un mayor costo social a causa de las malas instituciones, las cuales en su ejecución han prácticamente mantenido las condiciones de pobreza en una misma escala y, con ello, aumentando la brecha de desigualdad social a niveles comparativamente muy altos. El problema de fondo es el enfoque que ha orientado este tipo de programas; es decir, focalizar en

9 Si bien es cierto el IDH para el Departamento de Amazonas fue el segundo que más avances obtuvo entre el año 2000 y el 2010 al pasar de 0,675 a 0,768, es decir, un aumento de 0,093 puntos en este indicador, se resalta que el 0,768 obtenido en el año 2010 tan solo lo ubica por encima de cuatro Departamentos, a saber, La Guajira, Chocó, Caquetá y Putumayo.

la pobreza de renta, obviando que el problema es que los pobres no pueden usar sus activos porque las instituciones existentes lo impiden; por eso los recursos pasan al lado oscuro de la economía (Ayala, 2003).

Corresponde a las entidades gubernamentales repensar los instrumentos utilizados en pro de la lucha contra la pobreza, generar herramientas que propendan por el objetivo de eliminar la marginalidad en la que se encuentra buena parte de la población del país. De igual forma el rediseño de las estrategias de inclusión social deben repercutir directamente en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país, hacer de éste una Nación más competitiva en el marco internacional a través de la puesta en marcha de escenarios prospectivos de desarrollo vinculantes para toda la población y, sobre todo, mejorar la capacidad institucional como fuente para aprovechar todas las potencialidades que brinda un país tan “rico” como Colombia.



### Bibliografía

Ayala, J. (2003). Instituciones para mejorar el Desarrollo. Un nuevo Pacto Social para el Crecimiento y Bienestar. México. Editorial: Fondo de Cultura Económica.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2012). Necesidades Básicas Insatisfechas. Actualización cifras cabecera y resto 30 de junio de 2011. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

Departamento Nacional de Planeación DNP (2009). Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2009. Avance en la gestión de los actuales mandatarios (Artículo 79, Ley 617 de 2001). (2010). Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/documentos-de-evaluacion.aspx>

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social DPS (2013). Informe de Gestión Sectorial 2013. Recuperado de <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=648&conID=5702&pagID=13725>

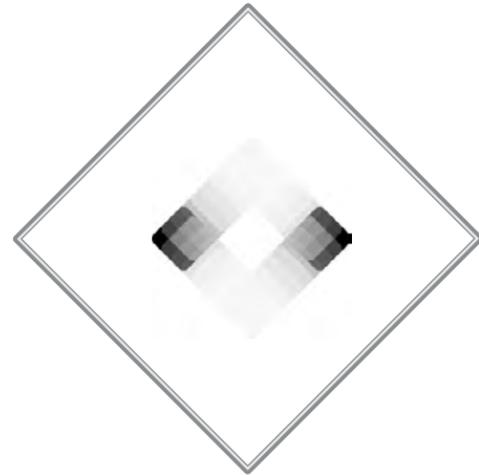
North, D. (2006). Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. México. Editorial: Fondo de Cultura Económica.

Nussbaum, M., y Sen, A (1993). La Calidad de Vida. México. Editorial. Fondo de Cultura Económica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2011). Colombia Rural. Razones para la Esperanza. (Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011). Recuperado de <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1---&x=65970&s=j>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2011). Los afrocolombianos frente a los objetivos de desarrollo del milenio. (2011). Recuperado de <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=jj---65970-&x=66168&s=j#.VBN-Pv15Mvo>

Sen, A. (1999). Desarrollo y Libertad. Bogotá: Editorial Planeta.



## El dilema social de la política integral de tierras: derecho a la propiedad vs bien común

### Tatiana Romero

Estudiante de X semestre de Administración Pública sede Bogotá Jornada Diurna. Miembro del semillero de Investigación "Mundos posibles: Una nueva mirada hacia la Administración Pública".

tatianaromeroesap@gmail.com

### Hans Sarmiento

Estudiante de X semestre de Administración Pública sede Bogotá Jornada Diurna. Miembro del semillero de Investigación "Mundos posibles: Una nueva mirada hacia la Administración Pública".

hansel92@hotmail.com

### Resumen

El deber ser de las políticas públicas desde el enfoque de análisis del desarrollo institucional (IAD) es promover la acción colectiva para dar solución a los dilemas sociales y que garantizando la aceptación de los participantes hacia las instituciones mediante su legitimidad, incentive formas de cooperación (Ostrom, 2000). En contraste, la Política Integral de tierras evidencia una formulación excluyente que bajo el principio del utilitarismo solo reconoce la acción de los participantes en el momento de la ejecución; y al mismo tiempo dicha exclusión sumada a la ambigüedad de la Constitución en su artículo 58 en cuanto a la función social y obligaciones a que tiene lugar la propiedad privada (Constitución Política de Colombia, 1991), limita el alcance de la política dando lugar al siguiente dilema social: como hacer compatible el acceso al bien común con un Derecho a la propiedad privada no limitado, y que beneficiando equitativamente a los participantes (desposeídos de tierras y poseedores) incentiven formas de cooperación en cuanto a la administración de la tierra como bien común.

**Palabras clave:** política Pública, dilema social, arena de acción, acción colectiva, Bien común.



<http://www.agenciapacourondo.com.ar/secciones/sociedad/8934-movimiento-campesino-parte-ii-su-vision-sobre-el-kirchnerismo.html>

### Introducción

La política integral de Tierras es una política nacional contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 bajo la presidencia de Juan Manuel Santos cuyos objetivos tienen que ver principalmente con la puesta en marcha de la locomotora de la agricultura y que a su vez en la actual coyuntura se convierte en un instrumento clave para el proceso de paz. Se pretende con esta política mejorar el acceso a la tierra, formalizar la propiedad rural, restitución de tierras, extinción de dominio a tierras ilícitas y la modernización del impuesto predial, buscando dar solución a problemáticas tales como la elevada concentración de la propiedad de la tierra, los grandes latifundios de tierras subutilizadas e inexploradas, el desplazamiento forzado, el despojo de tierras y los cultivos ilícitos (Restrepo, 2010).

Su ejecución se encuentra liderada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en armonía con entidades especializadas como el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), El Consejo Nacional de Tierras (CONAT) y la Unidad Nacional de Tierras y Adecuación (UNATA).

En este orden de ideas, mediante el enfoque de análisis del desarrollo institucional (IAD) de Elinor Ostrom se darán las pautas de análisis para la respectiva política. La autora centra su estudio en los dilemas sociales que surgen a partir del manejo de los bienes comunes y como a través de la acción colectiva y de formas autogestionarias de administración de dichos bienes es posible dar solución a estos

dilemas sociales. La unidad de análisis de este enfoque es la denominada Arena de Acción que es conformada por las situaciones de acción que refiere "al espacio social donde los participantes con diversas preferencias interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, dominan a otros o pelean" (Jenny & Federico, 2010).

De esta manera las arenas de acción y variables exógenas constituyen la estructura básica de análisis institucional propuesta por Ostrom. El IAD se enfoca en el análisis de las instituciones en tanto estas definen el comportamiento de los participantes, haciendo referencia a la sintaxis ADICO que describe cinco componentes respectivamente: atributos, deontológica, objetivos, condiciones y "y si no" (Jenny & Federico, 2010).

Siendo el dilema social el derecho de propiedad que surge a partir de la tierra como bien común: ¿Cómo garantizar el acceso al bien común sin ir en contra del derecho a la propiedad definido constitucionalmente?, ¿Cómo desde la política integral de tierras el Estado promueve la acción colectiva en cumplimiento de la función social planteada en la constitución?, ¿Se podría aplicar el dilema de los comunes a la Política Integral de Tierras?, ¿De qué manera la política ha configurado el papel de cada participante?, ¿Qué incentivos y garantías surgen con la política, son suficientes?, ¿cuál debe ser la prioridad en la política entre incentivos y garantías?, ¿Qué grado de legitimidad adquiere la Política?, ¿Es factible un sistema auto organizado de administración de bienes comunes (tierra) en el modelo de desarrollo vigente?, ¿Existe equivalencia entre los costos y los beneficios de la política?, ¿la suma de utilidades individuales se convierten en utilidad social?, en últimas: ¿La Política Integral de Tierras resuelve el dilema social?

acceso sin restricciones a los factores productivos, la regulación de los poderes que definen el control de los territorios y el uso de los recursos, la delimitación de la frontera agropecuaria con base en criterios estratégicos del uso de los recursos naturales, y reglas de juego claras y transparentes para las transacciones en el mercado de tierra. (PNUD, 2011)

Al pretender integrarlas todas han ocasionado cierto rezaigo en cuanto a su implementación pues se tenderá a darle prioridad a unas más que otras sin saber qué criterios serán usados para dicha prioridad.

A su vez esta arena de acción se encuentra influenciada por una serie de variables exógenas tales como: la norma en cuanto al derecho de propiedad privada y otras surgidas alrededor de la política como la ley de víctimas y restitución de tierras, sumado al fortalecimiento institucional que se pretende hacer para garantizar la óptima ejecución de la política; y un medio biofísico identificado como el “campo” o el contexto rural enmarcado en escenarios de abundancia o carencia de bienes y servicios- que en este caso es la tierra como bien común- asume la característica de la sustractibilidad en cuanto hace referencia al hecho de que cuando un individuo hace uso de un bien o servicio determinado, lo hace “no disponible” para el resto de los individuos (Jenny & Federico, 2010). En cuanto a esto último es evidente que la no limitación en cuanto al uso y propiedad del bien es lo que ocasiona la situación de inequidad, concentración y despojo que plantea la política.

Ahora bien, planteado lo anterior podemos hacer referencia a los atributos de la comunidad, en este caso la población objeto de la Política Integral de Tierras que son los campesinos- que su vez se les ha desagregado en categorías tales como la víctimas y desplazados- y los grupos étnicos a los cuales hace referencia pero en menor medida cuando se alude a las reservas forestales; y de cómo dicha política puede promover su acción colectiva entorno al bien común, el cual es definido como tal teniendo en cuenta según Araujo que:

Es tal el tamaño y la complejidad del problema (...) de las tierras particulares que trasciende el problema individual y afecta los mercados de tierras, la producción agropecuaria, la inversión pública rural y la asignación de los recursos en el campo, hasta convertirse en un problema de interés público (Araujo Muñoz, 2011).

Los campesinos tradicionalmente han ocupado un papel muy importante en el país en tanto han sido los promotores del Desarrollo rural y se han dedicado en armonía con su entorno del uso de la tierra tanto para su subsistencia como para el desarrollo del País; de igual forma no se puede



[http://www.eltiempo.com/Multimedia/galeria\\_fotos/colombia7/GALERIAFOTOS-WEB-PLANTILLA\\_GALERIA\\_FOTOS-12771635.html](http://www.eltiempo.com/Multimedia/galeria_fotos/colombia7/GALERIAFOTOS-WEB-PLANTILLA_GALERIA_FOTOS-12771635.html)

dejar a un lado su capacidad de adaptación a las diferentes regiones y climas que caracterizan el territorio.

Según esto, “El problema de la tierra, siendo un problema, parece entonces estar seriamente ligado a las transformaciones del mundo rural, al papel de los actores y al tipo de proyectos políticos que se agencian” (Salgado, 2011), la tierra entonces vista como la forma más cercana de interacción del campesino con su medio y su cultura.

Es evidente entonces que la efectividad de dicha política dependerá de un mejoramiento de la sostenibilidad de un sistema de recursos comunes (Jenny & Federico, 2010) el cual no es nada viable si se parte de los principios fundamentales propuestos por Ostrom: en primer lugar, como ya se enfatizó anteriormente, no existe una definición clara de los límites del sistema del recurso ni tampoco de los individuos autorizados para su explotación; un derecho de propiedad privada con una función social ambivalente que ha dado paso a distintas interpretaciones, función social en cuanto a la suma de utilidades individuales y de ahí que sea necesario definir los límites del recurso y la manera en que debe dársele uso.

En cuanto a la equivalencia entre costos-beneficios, la distribución de los beneficios ha sido inequitativa en relación con los costos; se propone una adjudicación de baldíos con un aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos (Araujo Muñoz, 2011) que como se sabe por definición son tierras infértiles que no dan frutos, de ahí que el costo en el que concurre el campesino en términos de oportunidades de trabajo y condiciones de vida sea mayor que su beneficio; por citar otro ejemplo entre muchos más,

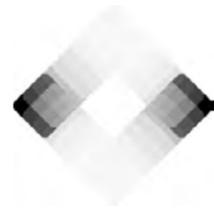
tenemos que en cuanto a la restitución de tierras a las víctimas que si bien constituye un gran avance en la Política, no existen garantías en cuanto a una posible repetición del despojo. Es imposible generar confianza en un Gobierno que ha ayudado a la legalización de títulos ilegales especialmente a nivel municipal a lo largo de la historia.

En tercer lugar, se hace visible la inexistencia de acuerdos colectivos en tanto que si las personas objeto de la política no son incluidas en el ajuste de las reglas, se hace difícil que dichas reglas sean consideradas como justas (Jenny & Federico, 2010). No existen sanciones graduales, la norma es bastante flexible al respecto lo cual se refleja en la llamada justicia transicional, no existe la garantía de que el despojo no vuelva a proceder ni tampoco son claras las sanciones para aquel que incurra de nuevo en el rompimiento de la norma. Es evidente que no existen mecanismos de resolución de conflictos, razón por la cual la concentración de la tierra ha crecido, la violencia ha aumentado y la guerra se ha institucionalizado; “no existen espacios para el consenso y el debate, una formación autónoma de la decisión alejada de la toma de decisiones” (Fraser, 1997) de ahí que surja una política Integral de Tierras excluyente.

Se suma a lo anterior la inexistencia de organizaciones de pequeña escala que se entrelazan y constituyen organizaciones más grandes, es decir, la expresión de los participantes objeto de la política es débil; de ahí que la inexistencia de la acción colectiva en un sistema de administración de bienes comunes que no cumple con sus requerimientos básicos, se justifique:

El campesinado necesita entonces replantear su acción colectiva, definir otros órdenes de protesta más ligados a la definición de un proyecto identitario, que entienda las implicaciones de la ruptura tradicional de su integración con el Estado y se defina más en términos de su relación con la sociedad. El Estado, la Tierra y los aliados de antaño no parecen ser suficientes para encontrar una nueva organización y, dado el poder de sus oponentes, el campesinado requiere el apoyo de la sociedad. Tal vez, requiere más reconocimiento y aval social para acceder a recursos y menos palabras” (Salgado, 2011).

Para dar respuesta al grado de legitimidad que puede llegar a tener esta política, en cuanto a su aceptación y cumplimiento de las reglas, partiendo de la premisa de que “si quienes hacen las reglas las imponen por la fuerza, los individuos sujetos de dichas reglas no generaran de la manera deseada los parámetros internos asociados al rompimiento de las reglas” (Jenny & Federico, 2010), se puede deducir que si los participantes se identifican con la política, busquen la manera de cooperar para maximizar



### Una política integral excluyente

La constitución política de Colombia reconoce el Derecho a la propiedad privada la cual tiene una función social y obligaciones que no son claras. Debido a esta confusión, la tierra como un bien común ha sido apropiada inequitativamente por unos cuantos que justifican su actuar en un derecho de propiedad no limitado que el mismo sistema de Desarrollo Capitalista se encarga de reproducir. De esta forma es aplicable el dilema de los comunes en cuanto a que “el uso del recurso disminuye la cantidad disponible del recurso para otros usuarios (...) reproduce la situación de sobreexplotación de un recurso” (Jenny & Federico, 2010).

Partimos del hecho de que existe una *arena de acción* -que gira en torno al Desarrollo de una de las locomotoras ( Agricultura) y a la solución del conflicto -en donde interactúan una serie de participantes: el Estado, los campesinos ( víctimas y desplazados), grupos étnicos y elites económicas como los terratenientes; y una situación de acción determinada en este caso por el “adecuado uso de la tierra” y un derecho de propiedad que se torna confuso en cuanto a los intereses que están en juego y por la norma misma, es decir:

Ello significa la delimitación de áreas públicas y privadas (clarificación de la propiedad), la definición de criterios para el uso eficiente del suelo, la garantía y reconocimiento de los derechos de propiedad, un equilibrio ambiental en el uso de los recursos, el



sus beneficios que como se sabe no son simplemente de índole económico.

La creación de esta política impacta directamente en un determinado grupo de individuos en su ejecución en un corto y mediano plazo, de la misma forma que en función de su razón de ser como política pública, su impacto debe trascender toda la nación colombiana en cuanto a su desarrollo.

Al ser el resultado de un sector especializado del gobierno nacional (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural), agrupa características y elementos específicos; sus objetivos incluyen una población específica que describe cualidades esenciales que orientan el accionar de la política. Dichos individuos afectados por la realización de la política son definidos claramente como los campesinos y grupos étnicos -de igual manera se especifica a las negritudes- y estas categorías por así llamarlas son identificadas dentro de un objeto de los seis de esta Política, correspondiente a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Restrepo, 2010).

Todo lo anterior para orientar el inicio de la aplicación de la sintaxis ADICO que como resultado de su acróstico, describe inicialmente los "Atributos" y que en este caso refiere los individuos que son afectados por una determinada declaratoria (...) (Jenny & Federico, 2010) como también el atributo tierra que delimita la población característica de áreas rurales de Colombia, ya sea en materia de producción o de habitad.

De igual manera y con relación al objetivo específico de dicha política, se establecen una serie de reglas de juego que refieren el segundo componente de la sintaxis: lo

deontológico en la Política Integral de Tierras en donde se dan a conocer determinadas acciones que articulan el papel de cada actor en un único escenario. Expropiar, extinguir y restituir tierras es facultad expresa del gobierno, adjuntamente se habla de requisitos mínimos por parte de los beneficiarios como mostrar licencias de pertenencia, justificar uso, compromisos sociales, etc.

Como logro de la ejecución de dicha política dentro del actual gobierno, están plasmados Objetivos ya antes mencionados como: "mejorar el acceso a la tierra, modificar uso actual de la tierra, formalizar propiedad rural, restitución de tierras, extinción de dominio a tierras ilícitas y la modernización del impuesto predial" (Restrepo, 2010).

Al responder a una política macro integrada por más de un objetivo, las condiciones no describen variables específicas que encasillen temporal o posicionalmente su ejecución (Jenny & Federico, 2010). Así pues el cuarto componente de la sintaxis "Condiciones", en este caso hace referencia a cualquier lugar y momento en que sea necesario siempre y cuando sea de competencia de la política establecida sobre todo lo que respete a problemáticas sobre la tierra en Colombia.

Por ultimo componente de la sintaxis ADICO, se encuentra como herramienta de análisis el "Y si no". Este elemento es útil para un análisis en el corto plazo, pues se muestra como el accionar de dicha política es subjetivo a cada caso específico. Se aclara así pues que dentro del proceso de restitución de tierras se llevaran a cabo dos métodos; uno la expropiación si se demuestra que el título es ilegal incluyendo las respectivas indemnizaciones, y por otro lado donde se aclara "y si no" llega a ser fuente de título ilegal sino de producto de dineros del narcotráfico, ya no será vía expropiación sino "extinción" de dominio sin garantía, indemnización o incentivo alguno. Así mismo, él "y si no" es muy débil, puesto que las sanciones graduales son flexibles y las consecuencias o castigos derivados del no cumplimiento de las instituciones no pueden ser el resultado de una acción colectiva cuando esta simplemente no tiene lugar.

El grado de aceptación entonces se hace menor a medida que las condiciones se vuelven rígidas y demoradas en la aplicación de la política, los objetivos se tornan ambiguos en cuanto se integran muchos temas y no se aclara la función social de la propiedad; sumado a que lo permitido, lo obligatorio y lo prohibido no se encuentra tan diferenciado: es obligatorio cumplir la ley y sin embargo se viola, se permite la propiedad privada no limitada con una función social que no es clara y unas obligaciones no especificadas como un derecho. Como está prohibido violar los derechos y es de obligatoriedad su garantía, la concentración de la tierra encuentra su justificación de ser; sumado a un siste-



Foto: Colprensa/Imagen de archivo, en <http://www.caracol.com.co/>

ma de incentivos poco llamativos y unas sanciones que no compensan el incumplimiento de las instituciones.



## Conclusiones

La marcada diferencia de intereses de los participantes de la Política evidenciado en la ausencia de un consenso, sumado a la ausencia de reglas claras en cuanto a los límites de la propiedad privada y el uso de la tierra como un bien común que exige una redistribución; llevan a una política Integral y a la vez excluyente: integral en cuanto al conjunto de problemas agrupados en una sola política y excluyente en cuanto a la participación de los destinatarios en todo el proceso de la misma pues solo se tienen en cuenta en su ejecución; de ahí que la acción colectiva no encuentre bases para su puesta en marcha en cuanto a que un sistema auto organizado de administración de bienes comunes no se puede poner en práctica. Por otra parte es claro como el modelo de desarrollo hace que se sigan creando políticas bajo el principio del utilitarismo según el cual "la suma de utilidades individuales se convierten en la utilidad social" (Jenny & Federico, 2010).

El dilema social entre derecho y bien común no será solucionado mientras no se den las bases para el surgimiento de una acción colectiva que parta de la identificación de los participantes con las instituciones y se de las condiciones para formas de administración de bienes comunes que respondan a un objetivo "integral" de la política y no simplemente al desarrollo de la Locomotora del Agro medido en crecimiento económico del respetivo Gobierno.



## Bibliografía

- Araujo Muñoz, G. (2011). Política Integral de Tierras. El desafío de la formalización y restitución a despojados. Bogotá: Corporación pensamiento siglo XXI. Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá.
- Fraser, N. (1997). Pensando de nuevo la esfera pública. Bogotá: Siglo de hombres editores.
- Hinojosa, J. E. (s.f.). El análisis del desarrollo institucional de (IAD) de Elinor Ostrom.
- Jenny, L., & Federico, H. (2010). El Análisis del Desarrollo Institucional (IAD) de Elinor Ostrom. En A. N. Roth Deubel, Enfoques para el análisis de Política Públicas (págs. 125-165). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. PNUD. (2011). Una Política Integral de Tierras.
- Restrepo, J. C. (2010). Una Política Integral de Tierras para Colombia. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Salgado, C. (2011). Tierra y crecimiento Agropecuario: ¿Qué tanto campesinado? En Semillas, Política de Tierras y desarrollo rural ¿Cuál futuro para el campo colombiano? (págs. 8-12). Bogotá: Swissaid.



## Proceso de reinserción social en Colombia. Expectativas y realidades, caso de estudio Villavicencio y las FARC-EP

Lady Babativa, Julián Jiménez, José Luis Moreno, Claudia Pinzón, Lilibeth Parrado y Alejandro Rey.

*Artículo derivado de la investigación formativa, del grupo de investigación Fibisca Toba.*

### Resumen

En el marco de las negociaciones para la paz y la posibilidad de que Colombia ingrese a un periodo de postconflicto tras más de 60 años de lucha armada entre el Gobierno Nacional y el grupo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), es necesario empezar a pensar el futuro para la Nación después de la eventual generación de acuerdos de paz con los grupos armados al margen de la ley, teniendo en cuenta los antecedentes históricos de los procesos de paz que se han llevado en el país hasta la fecha, y en diferentes lugares del mundo, así como los aportes teóricos de diferentes autores y organizaciones sobre el tema, y las etapas de desarme, desmovilización y reintegración a la vida civil en un contexto determinado, puesto que se considera que podría lograrse un proceso de reinserción social de las FARC, siempre y cuando se logren realizar una serie de acciones en el plano social, en la parte individual y grupal del reinsertado y en la parte institucional que permitan generar las condiciones para un efectivo proceso de reinserción.

Con el fin de evidenciar y corroborar lo planteado en a lo largo del trabajo, y de hacer un ejercicio de comparación ente la teoría y la práctica se presentan los resultados obtenidos en un trabajo de campo realizado en el municipio de Villavicencio.

**Palabras Clave:** Colombia, Reinserción, FARC, Gobierno, Juan Manuel Santos, Villavicencio, Paz, Conflicto Armado.

### Introducción

En el marco de las negociaciones para la paz y la posibilidad de que Colombia ingrese a un periodo de postconflicto tras más de 60 años de lucha armada entre el Gobierno Nacional y el grupo de las FARC, es necesario empezar a pensar que sigue para la Nación después de la generación de unos acuerdos de paz con los grupos armados al margen de la ley, y que pasara con la gran masa de combatientes que quedara a la deriva. En este sentido, es pertinente estudiar y analizar los procesos de reinserción que se han dado en el país, las directrices y las políticas que actualmente existen frente al tema, su congruencia en los aspectos sociales, políticos, económicos y culturales del territorio nacional, teniendo en cuenta contextos específicos, que han hecho que el conflicto se haya vivido de manera diferente en cada parte del país y las vivencias de las personas vinculadas a los grupos combatientes requieran del reconocimiento de condiciones y variables distintas en los procesos de reinserción a la vida civil y comunitaria.

Asimismo hay que tener en cuenta los aportes teóricos de diferentes autores y organizaciones sobre el tema, así como analizar las etapas de desarme, desmovilización y reintegración a la vida civil en un contexto determinado para responder a la pregunta ¿Estos procesos de reinserción están siendo realmente efectivos y responden a las expectativas de los involucrados? Y ¿Qué aspectos deberían tener en cuenta dichos procesos para un eventual escenario de postconflicto exitoso?

Para ello, se establecerá en primera un marco teórico y conceptual que servirá de base para desarrollar la idea central del texto; en seguida, se hará una revisión de una serie de hechos históricos en materia de conflicto armado y procesos de reinserción social que han acontecido a nivel nacional e internacional. Posteriormente se identificarán y abordarán las dos dimensiones claves que deben ser tenidas en cuenta por las autoridades gubernamentales en materia de política pública para lograr un correcto y efectivo proceso de reinserción social de los integrantes de un grupo armado como lo es la guerrilla de las FARC, a saber, una grupal y otra individual.

Posteriormente se expondrán los resultados obtenidos en la salida campo realizada al municipio de Villavicencio en el departamento del Meta, con el fin de evidenciar y corroborar lo planteado en la hipótesis del trabajo, y de hacer un ejercicio de comparación ente la teoría y la práctica. Para ello presentará el análisis de los resultados de las encuestas de percepción, referentes al proceso de paz y a un eventual proceso de reinserción social, realizadas a la comunidad y en las instituciones gubernamentales y no gubernamental del municipio. Finalmente se darán las conclusiones del proceso de investigación y de los análisis elaborados.



### Marco conceptual

De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas,

El DDR es un proceso que contribuye a la seguridad y estabilidad en contextos de recuperación posbélica a través de la eliminación de las armas a manos de los combatientes de las estructuras militares y ayudándoles a reintegrarse social y económicamente en la sociedad, buscándoles modos de vida civiles (Escola de Cultura de Pau, 2011, p. 5).

Es una etapa que surge entre el acuerdo de paz y la reconstrucción o rehabilitación de un país o de una región que debe estar unido a otras medidas que hagan verdaderamente posible la paz.

Para Naciones Unidas, la definición de las diferentes etapas del DDR es la siguiente:

**Desarme:** recogida, documentación, control y eliminación de armas pequeñas, ligeras y pesadas, municiones y explosivos de combatientes. Es una etapa que necesita de observadores militares, proporcionados a veces por la comunidad internacional.

**Desmovilización:** liberación oficial y controlada que se da a combatientes activos de las fuerzas armadas u otros grupos armados. La primera etapa de la desmovilización puede extenderse desde el acantonamiento de los combatientes en centros temporales, hasta la concentración de tropas en campamentos habilitados para ello (lugares de acantonamiento, campamentos, zonas de concentración o cuarteles).

**Reinserción:** asistencia ofrecida a los ex combatientes durante la desmovilización, previa al proceso de reintegración. Se trata de una forma de asistencia transicional para cubrir las necesidades básicas de los ex combatientes y sus familias y que puede incluir prestaciones para la seguridad, alimentos, ropa, servicios médicos, educación a corto plazo, formación, empleo y herramientas.

**Reintegración:** proceso por el que los ex combatientes adquieren la condición de civiles y obtienen un empleo sostenible e ingresos regulares. Es esencialmente un proceso social y económico que se produce en primer lugar en las comunidades. La reintegración es una etapa que suele durar tres años, en cuanto a la asistencia oficial” (Escola de Cultura de Pau, 2011, p. 6).

Según ha establecido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), un proceso de DDR debe iniciar con los siguientes elementos:

Compromiso de todas las facciones militares y políticas para desarmarse, desmovilizarse y aplicar el cese



al fuego o el acuerdo de paz, Cese de hostilidades, Acuerdo sobre las modalidades del cese al fuego y su verificación, Objetivos y estrategias claras, Acuerdo sobre el número de participantes, Dispositivos claros de seguridad jurídica, política y práctica para los desmovilizados, Estrategias de apoyo para las mujeres excombatientes y los menores-soldado” (Escola de Cultura de Pau, 2011, p. 9).

El proceso de posconflicto debe iniciar antes de que cesen las hostilidades y terminar cuando una sociedad “se ha recuperado del daño físico causado en el transcurso del conflicto, ha aprendido a jugar con nuevas reglas políticas y económicas y ha sanado sus heridas, individuales y colectivas, de tal manera que haya una expectativa generalizada de que las diferencias que persistan –o las nuevas que surjan– no van a exacerbarse hasta el punto de recaer en el conflicto violento entre las partes” (Universidad De Los Andes y Fundación Ideas Para La Paz 2002, ps. 4 y 5).



### Caracterización interna y externa

Una vez aclarado como se entienden los procesos de DDR y sus condiciones necesarias, se hace una revisión de una serie de hechos históricos en materia de conflicto armado y procesos de inserción y de inserción social que han acontecido a nivel nacional e internacional.

A continuación se presenta un cuadro resumen con los procesos de paz y posterior inserción ocurridos en Colombia.

Tabla 1: Procesos de paz y inserción en Colombia

Grupos	Año	Experiencia
Guerillas liberales	1958	Amnistía e indultos a través de decreto 2582 de 1958 del presidente Alberto Lleras, se desarrolló un programa de rehabilitación con el fin de llevar a los excombatientes a procesos de inserción.
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, Ejército Popular de Liberación EPL y el Movimiento 19 de abril M19	1982 - 1984	A través de la Ley 35 de 1982 se otorgó amnistía a los rebeldes y 700 de ellos se acogieron a los programas de inserción que implicaron tierras, entrega de créditos y ayuda para vivienda rural.
Movimiento 19 de abril M19	1990	800 guerrilleros del M-19 se desmovilizaron y se acogieron a procesos de inserción en el contexto de los acuerdos de paz que se firmaron entre el Gobierno y la guerrilla.
M19, el EPL, el Movimiento Armado Quintín Lame, más otras guerrillas de menor tamaño e importancia	1990 - 1991	Para la década de los 90 en el contexto de la nueva constitución política promulgada en el año 1991, los procesos de paz, inserción e integración estuvieron orientados en su mayoría a lograr la participación política y en abrir espacios para generar inclusión y desarrollo en los territorios afectados por el conflicto. Para este periodo los grupos que se acogieron a los beneficios de la desmovilización fueron las guerrillas del M19, el EPL, el Movimiento Armado Quintín Lame, entre otras guerrillas de menor tamaño e importancia para un total de 9 organizaciones subversivas que decidieron dejar las armas para entrar a la vida civil y política del país. El total de excombatientes reinsertados para esta década en todos los procesos que se llevaron fue de 6500, los cuales cursaron con éxito los programas de inserción e integración.
ELN – CRS, EPL	1991 - 1994	Indultos, integración al proceso de inserción, curules en el congreso para ex miembros del ELN, posteriormente se unieron al proceso columnas del EPL que habían vuelto a las hostilidades a causa de los deficientes programas de inserción.
Diversos Grupos guerrilleros	1994 - 2002	Decreto 1385 de 1994, indulto e inserción individual, más de dos mil excombatientes se acogen a esta figura entre los años de 1994 – 2002.
AUC	2003 - 2005	Se desmovilizaron 4529 miembros de las autodefensas bajo la ley de justicia y paz e el programa de Reincorporación.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Villarraga, 2013)

El anterior cuadro resume las experiencias en materia de acuerdos de paz e procesos de inserción de grupos al

margen de la ley, haciendo un intento por evidenciar las experiencias vividas e las posibles dificultades vividas.

A nivel internacional, La Escola du Pau ha realizado un estudio acerca de los errores o dificultades más comunes en algunos procesos de paz en el mundo hacia el año 2006, en este análisis podemos encontrar dichas fallas agrupadas por temas de la siguiente manera:

Tabla 2: Procesos de paz en el mundo e sus fallas.

Tema	País	Fallas en el proceso de DDR
Mandos/ Combatientes	Afganistán	Negativa de mandos a someterse al proceso
		Participación forzada de excombatientes
	Eritrea	Ralentización de la fase de desmovilización por las reticencias de los antiguos combatientes a abandonar su estatus militar
	Sierra Leona e Eritrea	Exclusión de los menores en el proceso
Número de combatientes	Afganistán, Burundi, Camboya, Colombia, Costa de Marfil, Liberia e RD Congo	Desconocimiento o exageración del número de combatientes a desmovilizar
	Angola	Énfasis en el desarme e poca atención en la reintegración
	Burundi	Ausencia de un plan operacional común para la reintegración del ejército
	Colombia	Tiempo excesivo para la desmovilización, producida por etapas
	Afganistán e Angola	Escasa atención a las mujeres excombatientes
Financiación	Afganistán, Camboya, e Guinea Bissau	Retraso en el pago de los salarios para los desmovilizados
	Angola, Afganistán, Somalia, Sudán, Costa de Marfil e Liberia	Escasa recaudación del dinero comprometido
	RD Congo	Fallos en los sistemas de crédito para las microempresas
	Camboya e Guinea Bissau	Falta de control sobre los créditos de los donantes

Desarme	R. Centroafricana	Recompra de armas al existir un programa al respecto para la población civil
	Angola y Liberia	Entrega de pocas armas
	RD Congo	Desarme forzado
	Ruanda	Desarme voluntario
Desmovilización	Burundi	Insuficiencia de equipamiento y personal
	Burundi	Indefinición del estatuto del excombatiente
	Colombia	Desmovilizaciones infladas en cuanto al número de beneficiarios
	R. Centroafricana e Indonesia	Faltade asistencia psicosocial
Reinserción y reintegración	Angola, Liberia, Indonesia y Sudán	Falta de planificación
	Burundi	Insuficiente remuneración
	Sierra Leona	Plazos demasiado cortos
Fuente: Escola de Cultura de Pau (2011). Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes. Quaderns de Construcció de Pau No 24. Páginas 17 a 19.		

Indiscutiblemente, este recorrido histórico y comparado a nivel nacional e internacional en temas de conflicto armado y procesos de inserción social es un referente fundamental y básico para la iniciación y consolidación de futuros procesos de paz, reconciliación y inserción. Ahora, con el ánimo de continuar con el desarrollo de la idea planteada anteriormente, es necesario identificar y abordar las dimensiones claves que deben ser tenidas en cuenta por las autoridades gubernamentales en materia de política pública para lograr un correcto y efectivo proceso de inserción social de los integrantes de un grupo armado como lo es la guerrilla de las FARC, a saber, una grupal, que incluye medidas, sobre todo, de carácter asistencial para la población reinsertada; y otra individual, que refiere al tratamiento necesario para atender al reinsertado de manera individual, en otras palabras, desde una perspectiva particular.

Para la revisión de la primera dimensión, es decir, la dimensión grupal, alusiva a las políticas, programas y proyectos con las que se cuenta para los desmovilizados actualmente en Colombia, se estudió principalmente la política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales, documento CONPES 3554 del 01 de Diciembre de 2008, dado que en este se esbozan los principales lineamientos que se tienen en materia de desmovilización, inserción y reintegración y por lo tanto cimenta la base del accionar del gobierno en materia de procesos de DDR a partir de su puesta en



marcha y de la búsqueda por parte del mismo por dar una solución más integral a la problemática a partir del fortalecimiento institucional tendiente a propiciar planes de desarme, desmovilización y reintegración que garanticen a corto plazo el aumento de las desmovilizaciones y a largo plazo una efectiva reintegración de miembros de grupos armados ilegales a la vida civil.

El documento (CONPES 3554 de 2008. P.2) define la política nacional de reintegración social y económica como “un plan de Estado y de Sociedad con visión de largo plazo, que busca promover la incorporación efectiva del desmovilizado con voluntad de paz y de su familia a las redes sociales del Estado y a las comunidades receptoras” a través del establecimiento de un marco de corresponsabilidad y el acompañamiento a víctimas, victimarios y la sociedad en general, mediante el aseguramiento del acceso a servicios básicos e indispensables como salud, educación, formación para el trabajo y acceso al mercado laboral a la población desmovilizada y el seguimiento a políticas que promuevan espacios de integración entre víctimas y la sociedad que faciliten su adaptación a la vida civil, para lo cual define claramente dos enfoques centrados principalmente; por un lado en la población desmovilizada y en las condiciones que esta pueda tener para que efectivamente se reintegre a la sociedad y construya un proyecto de vida promoviendo el desarrollo de la comunidad; y por el otro en los posibles espacios de interacción y comunicación indispensables para el éxito de un proceso de DDR.

Por esta razón la política aclara la particularidad de Colombia al desarrollar este proceso en medio del conflicto con grupos armados ilegales y por ello abre la posibilidad de realizar desmovilizaciones individuales o colectivas

que posteriormente pasan a la agencia colombiana para la reintegración para culminar el proceso, tema que se profundizará posteriormente; igualmente se destacan algunas leyes como la 418 de 1997, la 548 de 1999 y la 782 de 2002 que reglamentan y dan facultades al gobierno para realizar negociaciones de paz con grupos armados ilegales.

En cuanto a la segunda dimensión, es decir, la aquí denominada dimensión individual del proceso de inserción social, se resalta el papel que va jugar en la correcta y efectiva adaptación de quienes han tomado la decisión de hacer parte de una vida condicionada por la legalidad y la legitimidad institucional. Su relevancia radica en la posibilidad de contar con medidas integrales que aborden la inserción social desde la célula y componente fundamental de dicho proceso: el exguerrillero.

Cuando se habla de dimensión individual se hace referencia a la visión y al tratamiento que se tiene y que se le va a dar al denominado reinsertado, entendido él o ella como aquel individuo apartado de un grupo al que entregó su vida y el que ha sido la razón para abandonar su condición de sujeto y hacer parte de un sólo cuerpo llamado grupo. Será entonces el individuo quien ocupe el espacio en esta sección del texto. Para tratar la mencionada dimensión se requiere revisar la subjetividad, cosmogonía y vivencia individual del sujeto de estudio desde su ingreso a la guerrilla hasta su retiro y inserción a la vida civil.

Aparecen entonces distintas razones y situaciones que llevan a un sujeto a hacer parte de un sólo cuerpo denominado grupo, para este caso la guerrilla; en algunas ocasiones, el ingreso se realiza de manera consiente y voluntaria; y en otras, no se presenta la posibilidad de elegir o decidir la incorporación a dicho grupo. Frente a la primera situación, se hayan razones relacionadas con utopías de justicia y transformación social e individual, sueños libertarios, trascendencia vital, realización de actos heroicos y grandiosos, anhelo de poder, búsqueda de liderazgo y protagonismo, vínculos amorosos, construcción de familia, posibilidad de dar sentido a la vida, necesidad de pertenencia. (Castro & Díaz, 1997, pág. 18 y 19)

En cuanto a la segunda situación, las razones de ingreso se diferencian de las precedentes en que la entrada no es voluntaria, no exige consentimiento alguno o, simplemente, es fruto de una maniobra de persuasión caracterizada por el timo o el engaño que hace parte del llamado reclutamiento. Ejemplos de estas situaciones, se observan en el caso de quienes desde su nacimiento pertenecen al grupo armado, es decir, hijos de guerrilleros y guerrilleras activos; quienes son raptados o secuestrados y su única opción es hacer parte del grupo; o de quienes son “vendidos”:

A uno le ofrecen un trabajo, y le dicen que le pagan hasta dos o tres veces lo que me pagarían en cualquier otro lado. Cuando a usted lo embarcan y se lo llevan para el pueblo donde le dijeron, llega a allá y le dicen: bueno usted se viene para acá conmigo. Había gente que le prometían que se le iban a llevar a trabajar, y se llevaban sus gallos finos para montar su criadero y los del grupo cogían a esos gallos era para cocinarlos. Los engancharon, y luego ellos decían que se querían ir y los del grupo les decían: no, ya les tocó quedarse acá, les toca obedecer, y al que no obedecía le daban de baja<sup>1</sup>.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se exponen a continuación los resultados obtenidos en la salida campo realizada al municipio de Villavicencio en el departamento del Meta, con el fin de evidenciar y corroborar por un lado las percepciones de la población y por el otro los vacíos que se observan en la implementación de la política de acuerdo a los aspectos ya mencionados; con el ánimo también de contrastar lo que se dice y lo que realmente sucede.

En términos generales se puede notar una opinión dividida en cuanto al tema del proceso de paz que adelanta el Presidente Santos con las FARC, se evidencia que no existe una confianza generalizada en lograr la firma de la paz con dicho grupo armado.

Así mismo la opinión se encuentra dividida en cuanto a recibir en su comunidad el proceso de inserción que se iniciaría una vez firmados y ratificados los acuerdos de paz, en este punto se puede evidenciar la falta de confianza de la gente o la simple indiferencia para con los excombatientes que piensan en un futuro reintegrarse a la vida civil. Es decir este será uno de los mayores retos para la actual administración y es la de lograr un ambiente de seguridad, apoyo y confianza alrededor del proceso de inserción, pues del apoyo de la población depende el éxito o el fracaso de dicha empresa. Con el fin de lograr este objetivo el Estado debe ajustar su política de acercamiento a la comunidad, por medio de más mensajes positivos por los medios de comunicación, evitar las contradicciones en los mismos y lograr unir las distintas voces en el congreso de la república con el objetivo de generar un ambiente de especial confianza y optimismo en lo que se pretende lograr.

Esta desconfianza se puede evidenciar en las preguntas 4.1 a 4.3 (ver anexo)<sup>2</sup> en las que evidentemente no se aprueba que grupos guerrilleros se mezclen con política, dicha desconfianza ha sido alimentada desde medios de comunicación y mensajes confusos para la audiencia, como por

<sup>1</sup> Este fragmente hace parte de una entrevista que se realizó a un reinsertado de un grupo armado a quien, por petición suya, se le sustituyó el nombre por el de Eider.

<sup>2</sup> Los anexos los pueden encontrar en el google drive fihiscatoba@gmail.com contraseña: 6890022ft

ejemplo el hecho de por un lado mostrar comerciales sobre la importancia de la paz y por otra mostrar a los soldados de Colombia como los únicos héroes de la nación y dando a entender que si no se les apoya se está en contra del país mismo. De igual manera las marchas contra las FARC de hace no más de 6 años, calaron en lo más profundo de la conciencia colectiva de la nación, en el que el grupo armado no quedo más que como una organización terrorista ante los ojos de la nación, cerrando así grandes posibilidades de iniciar una vida política en un futuro.

Sin embargo en el ámbito más personal, se puede evidenciar un nivel de aceptación más amplio en lo referente a la vida diaria de las comunidades pues como se puede ver de las preguntas 4.4 a la 4.7 (ver anexo) existe una mayor disposición a colaborar con las personas desmovilizadas, en materia de empleo y relaciones personales. Lo cual permite sacar algunas conclusiones como por ejemplo que la persona del común no está de acuerdo con la guerrilla en la política pero si está dispuesta a generar espacios de convivencia en comunidad.

En cuanto a las entrevistas realizadas a miembros de organizaciones tanto Estatales como no Estatales, se muestra una tendencia a la aceptación y al perdón, incluso desde asociaciones que han sufrido los embates de la violencia.

Desde las organizaciones se puede observar cómo se insiste en la creación de empleo y oportunidades para lograr una mayor efectividad en el proceso de reinserción, así como se busca un mayor acompañamiento de las entidades estatales para que los reinsertados no sientan la necesidad de volver a tomar las armas y las víctimas acepten el proceso.

Como es sabido la agencia colombiana para la reintegración es la entidad a cargo de este proceso y actualmente maneja programas que buscan asegurar una efectiva reinserción social del desmovilizado, por lo que cuentan con personal especializado y con cierto apoyo institucional que ha venido aumentando con el correr del tiempo; la dirección territorial de víctimas hace referencia al reconocimiento de los hechos por parte de los grupos armados y la garantía de no repetición de los mismos para una efectiva reparación; por su parte la unidad administrativa para la consolidación territorial pone especial atención en la garantía de bienes indispensables para el desarrollo de los territorios, fundamental para mejorar la gobernabilidad de los mismos y evitar que agentes paraestatales tomen el control; finalmente desde distintas asociaciones como las familias de desplazados del oriente "Asofadelo", la mesa de víctimas y mujeres del departamento del meta "Mujer" se destacan aspectos como el reconocimiento de los hechos, la correcta y efectiva reparación de las víctimas y el interés en la integración del desmovilizado a la vida civil.



### Conclusiones

El posconflicto tiene variaciones en cuanto a tiempos, la correlación de fuerzas entre actores influyentes e importantes provenientes de diferentes sectores (político y militar por ejemplo), la naturaleza de los conflictos y el tipo de acuerdo al que se llega.

Para que el posconflicto genere como resultado una paz sostenible se requiere de condiciones mínimas, como estabilidad institucional, garantías de protección a los desmovilizados, entre otras, y es necesario dar atención a temas que inciden en el proceso afectándolo positiva o negativamente, como la pobreza.

Es necesaria la participación de todos los sectores de la sociedad en la ejecución y evaluación de las estrategias por medio de las cuales se busca llegar a la paz a través de la etapa de posconflicto, que se abre a partir del establecimiento de una serie de acuerdos entre Estado y guerrillas. Dicha estrategia debe adecuarse a unas condiciones existentes en el plano económico, social y territorial, aunque, dentro de su desarrollo pueda hacer uso de herramientas o mecanismos como la construcción de territorios de paz, que faciliten la participación de diversos sectores de la ciudadanía y el éxito de las acciones que se desarrollen dentro de éste marco.

Un proceso de reinserción social que incluya integrantes de un grupo armado, como lo es en este caso el de la gue-

rrilla de las FARC, debe incorporar una serie de medidas y acciones gubernamentales que permitan un adecuado y efectivo proceso de reinserción que paralelo a la formulación e implementación de medidas y lineamientos de carácter asistencial dirigidos a la población reinsertada, deben establecerse, de manera imperativa, acciones dirigidas al tratamiento individual y psicosocial del reinsertado en aras de generar un cambio sustancial en su vida.

Para el caso de Villavicencio, se aprecia un grado de interés muy alto por parte de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales en el logro de un eventual proceso de paz y de reinserción social los actores armados mencionados. Del mismo modo, se observa una percepción poco favorable frente al proceso de paz que se está llevando a cabo en la Habana Cuba reflejada en el desacuerdo demostrado por aproximadamente el 50% de los encuestados con dicho proceso, como se puede evidenciar en las encuestas aplicadas.

Igualmente se observa que pese a existir una intención por parte de la sociedad en general de aceptar al desmovilizado una vez reinsertado y abrir espacios de integración en posibles escenarios de postconflicto, se presenta como una de las principales barreras el entorno social y comunitario puesto que se evidencia una estigmatización de dicha población que no permite un efectivo apoyo. Por otro lado se observa otra problemática de gran importancia relacionada con la debilidad de un marco institucional y legal pues presenta problemas que han de solucionarse, se observó en la legislación y en los objetos misionales de organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales una desarticulación entre víctimas, sociedad civil y victimarios como queda claro en la ley de víctimas en donde en ningún momento se hace referencia al papel que puedan llegar a cumplir los victimarios en la reparación integral de las mismas, y de igual forma en asociaciones u organizaciones sin ánimo de lucro que pese a estar dispuestas a apoyar un proceso no se visualizan en el corto o mediano plazo trabajando mancomunadamente con población desmovilizada única encargada de asesorar ejecutar y coordinar la política pública.



### Bibliografía

- Castro, M. C., & Díaz, C. L. (1997). *Guerrilla, reinserción y lazo social*. Bogotá: Almudena.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) -Dirección de Acuerdos de la Verdad, (2013). *DESAFÍOS PARA LA REINTEGRACIÓN* Enfoques de género, edad y etnia. Bogotá. Imprenta Nacional.
- Consejo Nacional de política Económica y social (CONPES 3554). (2008). *Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales*. Bogotá.
- Escola de Cultura de Pau, (2011). *Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes*. Quaderns De Construcció De Pau N° 24. Recuperado de: [http://escolapau.uab.es/img/qcp/introduccion\\_ddr.pdf](http://escolapau.uab.es/img/qcp/introduccion_ddr.pdf).
- Garay, J. y. (2012). *Memoria y reparación: Elementos para una justicia transicional pro víctima*. Bogotá: Cadena S.A.
- Mansilla, (2013). *LA JUSTICIA DE TRANSICIÓN*.
- Sarmiento, Fernando. (2011). *LECCIONES PARA LA PAZ NEGOCIADA, 2011*, Ed. CINEP



## Transformación cultural como elemento esencial de la política de mujer y equidad de género en Bogotá

**Silvia Lorena González**

Estudiante de VII Semestre de Administración Pública, ESAP

slgsanchez16@gmail.com

**Daniela Alejandra Velandia**

Estudiante de VII Semestre de Administración Pública, ESAP

nanis25-03@hotmail.com

### Resumen

El presente artículo ilustra el análisis de la Política Pública de Mujer y Equidad de Género del Distrito Capital, adoptada bajo el Decreto 166 de 2010 e implementada por la Secretaría Distrital de la Mujer, desde el Enfoque Neoinstitucional en Sociología tomando como eje estructurante la transformación cultural, la cual determinará el nivel de éxito de la misma producto de las restricciones que desde allí se producen. Así mismo, se articula el análisis al eje transversal de la No Violencia que plantea la política, esbozando los instrumentos y mecanismos que actualmente son utilizados para su cumplimiento y los obstáculos que este tiene producto del factor cultural. En base a este estudio, es posible afirmar que si no hay una transformación cultural de la sociedad difícilmente se podrá observar un cambio real, puesto que son las costumbres y la construcción histórica el punto central, que llevará al cabal cumplimiento de los objetivos que se plantean desde esta política pública.

**Palabras claves:** Política Pública de Mujer y Equidad de Género, Transformación cultural, Igualdad de Género, Violencia contra la Mujer.



<http://lourdesquisbertticona.blogspot.com/>

### Introducción

Cada una de las sociedades del mundo poseen características propias que son producto de un proceso histórico, en el cual se han establecido formas particulares de pensar y ver el mundo, que van a determinar el accionar de cada uno de los sujetos que las conforman y el marco regulatorio sobre el cual se circunscribe estas estructuras sociales. Dentro de este contexto es posible hablar de políticas públicas, entendidas éstas como "Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática" (Gavilanes, 2009). Aquellas que se convertirán en un instrumento central del accionar del Estado, ya que por medio de ellas tratará de darle solución a los problemas, necesidades, intereses y preferencias sociales de grupos y personas que integran una sociedad; en el sentido de hacer más ágil y organizador al Estado.

Para ello, en el proceso de análisis de las políticas públicas se debe centrar en un enfoque específico, que es el medio articulador para identificar el grado de alcance de esta en su proceso de ejecución, lo cual permite identificar las fallencias y fortalezas de las alternativas de solución impuestas en la política.

Es así, como el siguiente trabajo en primer lugar busca analizar la Política Pública de Mujer y Equidad de Género de Bogotá tomando como base el enfoque Neoinstitucional

en sociología. La razón fundamental que determina la elección es la relevancia que tiene el elemento cultural para la formulación y la ejecución de la política que unido a la institucionalidad existente determinará su éxito o fracaso. En segundo lugar se hará énfasis en la herramienta de cambio institucional que mostrará con claridad el escenario en el cual está sumergido la política y finalmente se presentarán consideraciones que buscan aportar al debate que se suscita en torno al tema de Equidad de Género y las formas de acción que se han llevado a cabo a la luz de la política pública. Para este caso la política objeto de análisis es la de mujeres y equidad de género en Bogotá que se puede definir como:

El marco de acción social, político e institucional que, desde el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las mujeres que habitan el territorio, contribuye a modificar las condiciones evitables de desigualdad, discriminación y subordinación que, en razón al género, persisten aún en los ámbitos social, económico, cultural y político de la sociedad. (Planeación, 2014)

Esta es una política de género puesto que la población objeto de esta es femenina, la cual a su vez incluye grupos como lesbianas y transexuales. La política de mujer y equidad de género tiene como objetivo general según el Decreto 166 de 2010, reconocer, garantizar y restablecer los derechos de las mujeres que habitan en el Distrito Capital, de manera que se modifiquen de forma progresiva y sostenible, las condiciones injustas y evitables de discriminación, subordinación y exclusión que enfrentan las mujeres en los ámbitos público y privado, promoviendo la igualdad real de oportunidades y la equidad de género en el Distrito Capital.

La importancia de esta política radica en tratar problemáticas que afectan a la población femenina tales como la pobreza, la violencia de distintos tipos, el desplazamiento forzado; entre otras por medio de reconocimiento de los derechos de las mujeres bajo condiciones de igualdad, dignidad y equidad donde se logre una mayor inclusión de las mismas como parte activa de la sociedad. La institución que está encargada del diseño y ejecución de la política es la Secretaría Distrital de la Mujer que fue creada bajo el acuerdo 490 de 2012.

Esa necesidad de crear mecanismos que protejan, velen y reivindiquen los derechos y la transformación del papel de la mujer, es debido a que desde tiempos remotos es considerada como un ser reproductor, aquella cuyo rol social sólo se encuentra en la esfera privada (familia) en donde es considerada como un objeto que es utilizada, violentada y se mantiene en condiciones desiguales. Surgiendo así el afán de reclamar para ellas una existencia en torno a una igualdad que no se limite solamente en la vida familiar sino la apertura de la participación en espacios públicos y una práctica intelectual.

En el marco institucional están en constante interacción las reglas de juego, cuyo interés es regular relaciones en torno a solucionar problemas y conflictos además de garantizar derechos con el fin de generar un cambio en el entorno y en el comportamiento social. En relación si no existe una verdadera transformación de la cultura a partir de una interpretación de la realidad y de las representaciones simbólicas que construyen la sociedad a través del tiempo, no se podrá ver un real avance acerca de los mecanismos planteados para la solución de las problemáticas que afectan a la mujer en el tema de Equidad y Género alrededor del eje de la no violencia.

Así pues es pertinente cuestionarse: ¿Cuáles son las agresiones más comunes de las cuáles son víctimas las mujeres?, ¿Cuáles han sido los instrumentos y estrategias que se han implementado hasta el momento en el marco de la política?, ¿Cómo se ha abordado la violencia contra la mujer en marco jurídico colombiano?, ¿Cuándo se podría hablar de una cultura de respeto a la vida y a la dignidad de las mujeres?, ¿Se han transformado elementos culturales que permitan la ejecución exitosa de la política?, ¿Qué rol han tomado organizaciones no gubernamentales en el tema de la violencia contra las mujeres?

Antes de darle una respuesta a estas preguntas es necesario observar los principales postulados del enfoque Neoinstitucional Sociológico, los resultados, impactos e ideales de la política objeto de estudio centrando el análisis en el eje de la no violencia y así poderlas asociar con un cambio institucional en base a una transformación cultural.



En primera instancia el enfoque Neoinstitucional Sociológico es una unidad de análisis que se centra en entender cómo se da el cambio institucional en la variable cultural, en ese proceso existe una relación entre actores e instituciones, que genera no sólo un cambio en la periferia sino en las reglas de juego determinando que cada cambio tiene su línea de tiempo, utilizando una serie de herramientas como lo es el pilar cognitivo, el cual tiene como fin la interpretación de la realidad a partir de las representaciones simbólicas; ya que su preocupación central es la influencia de las instituciones en la construcción de conductas en torno a sus creencias y preferencias.

Es decir el sentido opera no solo en las mentes de los individuos sino en los hechos sociales objetivos que residen en las instituciones donde el poder de las creencias cognitivas en fijar el comportamiento: “el conocimiento social, una vez institucionalizado existe como hecho, y por lo tanto, puede ser transmitido directamente” (Gabriel & Laura, 2004).

Adicional a esto El neoinstitucionalismo sociológico, coloca los acentos en el proceso de socialización pues, es a partir de este último que los ciudadanos conforman sus valores y marcos de referencia. De tal modo que constituyen las categorías centrales del institucionalismo sociológico las normas, los valores, hábitos y roles. Las prácticas institucionales son sencillamente productos culturales y los individuos se agregan a ellas porque no pueden considerar otras alternativas de comportamiento que las prescriptas por la cultura institucional: “Las instituciones y los procesos que se estructuran alrededor de éstas (socialización, deliberación, participación) son antes que nada creación humana, las mismas tienen como fin no solamente servir de

soporte social, sino que imponen usos, costumbres, roles; premian y castigan” (Mendíaz, 2014).

En segunda instancia la política pública de mujeres y Equidad de género contribuye a modificar las condiciones evitables de desigualdad, discriminación y subordinación que en razón al género, persisten aún en los ámbitos social, económico, cultural y político de la sociedad; a partir de principios tales como igualdad de oportunidades, igualdad de trato, equidad de género, diversidad, autonomía, solidaridad, participación y justicia de género. Este último enfocada a que las autoridades de la Administración Distrital emprendan las acciones necesarias para contribuir a la disminución y eliminación de las barreras que enfrentan las mujeres para denunciar los hechos de violencia de una manera oportuna y eficaz (Decreto 166 de 2010).

Uno de sus objetivos específicos es erradicar todas las formas de violencia contra la mujer, entendidas estas como físicas, sexual, psicológica y emocional en los ámbitos político, comunitario, familiar y de pareja (Decreto 166 de 2010). Siendo la violencia “toda acción, amenaza de acción u omisión que afecte la integridad física, psicológica, sexual o emocional de una mujer; incluyendo cualquier acto que disminuya su libertad de manera tal que limite su poder de decisión sobre sí misma” (Mujeres). Esto busca que las mujeres reconozcan su cuerpo como el primer ejercicio de identidad y dignidad humana, a no ser sometida a torturas y trato crueles, a vivir sin miedo y sin temor en los ámbitos público y privado.

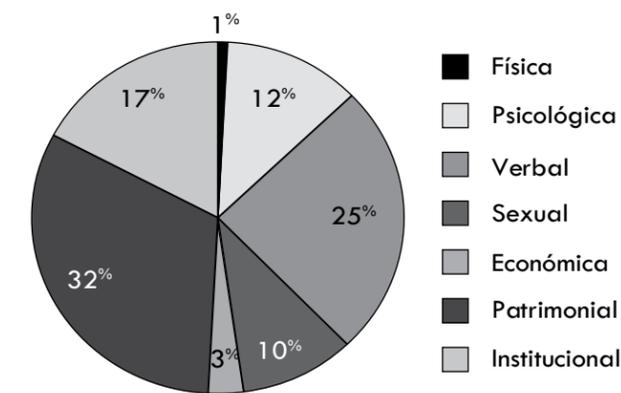
En torno a cumplir los fines de la política en la construcción del ideal de la no violencia, en todo el territorio de Bogotá, en cada una de las localidades que la conforman, se encuentra una Casa de Igualdad de Oportunidades de la mujer, la cual es el lugar donde las mujeres se pueden acercar para denunciar los casos de violencia aunque no son un ente penal, para así tener un acompañamiento jurídico y psicológico; al mismo tiempo se realizan una serie de foros, movilizaciones, programas, campañas e instrumentos como a “Alerta al rojo vive” y “¿Quién es violeta? Para concientizar y realizar los primeros pasos para generar una transformación del pensamiento cultural de las personas; aquel que ha estado dominado por el patriarcado, “una relación con un sistema de poder y por lo tanto de dominio del hombre sobre la mujer” (Engels, 1884).

Además de estos mecanismos se implementó el Sistema Distrital de Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia -SOFIA- con el cuál se busca la reducción del número de asesinatos de mujeres, donde una de sus avances es la creación de la línea de orientación a mujeres víctimas de violencia 155. Adicionalmente, la Secretaría de la Mujer se encuentra representando 92 casos de mujeres

víctimas de violencia, 63 de ellos por vía judicial en delitos de violencia sexual, violencia intrafamiliar, lesiones personales por ataque con agentes químicos, tortura, tentativa de feminicidio, paternidad, alimentos y custodia y 29 por vía administrativa. Además realizó una investigación del análisis cuantitativo y cualitativo del feminicidio en Bogotá 2004-2012, durante este período, fueron asesinadas 1.246 mujeres, lo que equivale a un promedio de 138 al año y una cada tres días. Del total de mujeres asesinadas en este periodo, al menos un 20% (252 casos) se identifican como víctimas de feminicidio, en tanto los agresores fueron sus parejas, familiares u otros conocidos, o el asesinato se perpetró en el marco de un delito sexual (Veeduría Distrital, 2014).

La violencia contra la mujer es un delito que se manifiesta de múltiples formas: Física, psicológica, sexual, patrimonial y económicamente. En espacios como el hogar, las instituciones educativas, el trabajo, los establecimientos de salud, la calle, y los medios de transporte. Según el balance de la política pública de mujeres y equidad de género 2013 han sido acompañados jurídicamente 1211 casos de violencia económica (32%), 923 casos de violencia psicológica (25%), 618 casos de violencia patrimonial (17%), 454 casos de violencia física (12%), 376 casos de violencia verbal (10%), 114 casos de violencia sexual (3%) y 25 casos de violencia institucional (1%).

Gráfico No. 1 Tipos de Violencia de Género



Fuente: Balance de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género 2013

Es así que para hacer frente a la problemática de la violencia contra la mujer el plan “Bogotá Humana con igualdad de oportunidades y equidad de género para las mujeres” que tiene como objetivo garantizar en forma progresiva y gradual la igualdad de oportunidades para las mujeres y avanzar en la eliminación de las violencias e inequidades que impiden el ejercicio efectivo de sus derechos y capacidades ha implementado una serie de estrategias en el marco político tales como la creación de la Secretaría de

la Mujer y el observatorio distrital de las mujeres, Sistema Distrital de Protección Integral a las mujeres víctimas de violencia — SOFIA, casas de igualdad de oportunidades para las mujeres, el Centro de Atención Integral a Víctimas de violencia Intrafamiliar (CAVIF), y el Centro de Atención e Investigación Integral a las Víctimas de Delitos Sexuales (CAIVAS).

Así mismo por la vía de la transversalización de igualdad de género que ha contribuido en la formulación de proyectos más cualificados para responder de forma eficiente a las necesidades de las mujeres en el Distrito Capital: el protocolo de atención al acoso laboral, Formación virtual de 1.375 mujeres en la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género a través de la Escuela de Participación, la estrategia de Servicios Amigables para la salud sexual y la salud reproductiva de las mujeres, entre otras.

Desde el marco jurídico se pueden ver como se ha tratado por medio de la regulación normativa crear y fomentar la cultura de la no violencia hacia las mujeres desde el nivel nacional de la administración como desde el nivel territorial. En el primer caso está la ley 1257 de 2008 la cual estipula las sanciones a la violencia contra la mujer, a nivel local se encuentra el Acuerdo 421 de 2009 con el cual se busca atender de manera prioritaria a las mujeres víctimas de agresiones y el Acuerdo 091 de 2003 el cual por medio del establecimiento del Plan de igualdad de oportunidad para la equidad de género busca generar una cultura de tolerancia y respeto minimizando cualquier tipo de violencia. Adicional se encuentran instituciones como las comisarías de familia, casas de justicia y las Casas de Igualdad de Oportunidades que fungen como instancias que buscan a apoyar la normatividad existente de cualquier tipo de agresión en contra de las mujeres.

No se puede desconocer que el ámbito normativo y organizacional ha creado un espacio favorable para la consolidación de lo que se puede denominar la cultura de respeto a la vida y a la dignidad de las mujeres, sin embargo el factor cultural juega un papel importante que merece ser abordado profundamente y que definirá hablar de una nueva forma de percibir la violencia contra la mujer. En este aspecto falta consolidar este problema como una urgencia social la cual sea visible y abandone la categoría de normalidad bajo la cual ha sido caracterizada hasta ahora y la cual permite romper paradigmas fuertemente ligados a las lógicas patriarcales que excluyen y minimizan lo femenino. La transformación cultural tiene como punto de partida la educación de las primeras generaciones de la sociedad, muestra de esto es la acción de las Casas de Igualdad de Oportunidades al enfocarse en la sensibilización de la población infantil.



La inclusión de distintos sectores de la sociedad es uno de los pilares trascendentales para la política de mujer y equidad de género, evidencia de esto es el apoyo a:

Iniciativas de 30 organizaciones según las diversidades: mujeres indígenas (2), mujeres negras y afro descendientes (3), mujeres Rom (1), mujeres campesinas (3), mujeres jóvenes (4), mujeres adultas mayores (3), mujeres LGBTI (3), mujeres víctimas del conflicto armado (3), mujeres en situación de discapacidad (3) y (5) otras (Secretaría Distrital, 2014).

La participación de otras organizaciones por ejemplo Ruta Pacífica de las Mujeres que trabaja por la solución negociada del conflicto armado en el país ha logrado poner de presente la exigibilidad de los derechos de las mujeres y ejercer así presión sobre actores políticos encargados de definir la agenda de problemas relevantes para el gobierno.

Finalmente en el escenario de la Política Pública de Mujer y Equidad de género en el eje de la no violencia se puede evidenciar que se han puesto en marcha una serie de programas que pretenden dar solución al problema de la violencia contra la mujer pero que no han tenido grandes impactos debido a que no se han logrado transformar paradigmas culturales históricamente construidos. Esto se sustenta desde la familia como representación de la esfera privada en donde se continúan presentando creencias rígidas sobre lo que se debe entender como femenino o masculino, a partir de la construcción de referentes tales como colores, juegos, roles, comportamientos; entre otros. Del mismo modo cabe resaltar el papel de los medios de comunicación en tanto han reproducido a la mujer como un objeto sexual, materno o subyugada. Por ejemplo, se

muestra a ella como una figura materna donde su ámbito de realización se reduce a la vida doméstica, debido a que se tiene el imaginario de que carece de criterios y que su rol no incluye la participación intelectual en la vida pública, relegando esto último al hombre.

Por otro lado en cuanto a la estructura y lineamientos que maneja la Política Pública de Mujer y Equidad de Género es posible observar una serie de debilidades frente a lo que se estipula en el Decreto 166 de 2010 en el literal a del artículo 9 donde se habla de transformación de referentes culturales, ya que este carece de instrumentos y herramientas que a mediano y largo plazo puedan lograr esta transformación y tener en la sociedad impactos significativos, además debido al enfoque diferencial de la política se desconoce la multidimensionalidad de la mujer cayendo en el error de pensar a la mujer que posee una única identidad.

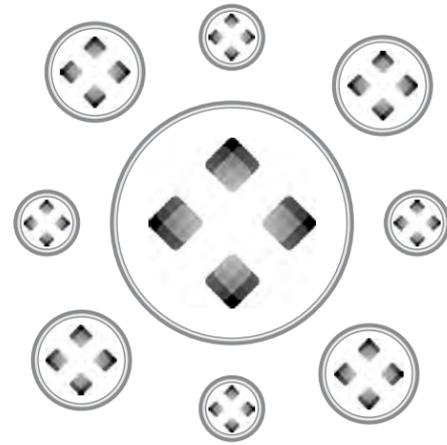
También es importante hacer referencia al tema de los recursos económicos, en tanto la Secretaría de la Mujer debe contar con un presupuesto que realmente ayude a la ejecución de planes, programas y proyectos que apoyen y complementen la política de Mujer y Equidad de Género en todo el Distrito, es decir, en zonas urbanas como rurales.

A manera de aporte se considera pertinente incluir dentro de la estrategia de Territorialización la transformación cultural desde el espacio público, es decir, se debe pensar el territorio desde y para las mujeres en donde este sea aporte a la construcción social de visibilidad de la mujer como sujeto de derechos, por ejemplo a partir de la construcción de baños públicos y lugares especializados para el aborto como una decisión autónoma de la mujer y no solamente bajo los determinados momentos que estipula la Corte Constitucional para este.

Además se debería empezar a cambiar el papel que tienen los medios de comunicación en la política pública. Se debe transmitir por medio de estos, mensajes que propendan a poner de presente y de una manera objetiva el tema de la violencia contra la mujer, buscando generar así una sensibilización de una mayor parte de la población, en especial los niños donde la incidencia se dé en la crianza de ellos para empezar a romper conductas violentas desde el hogar y así lograr la transformación de las mentalidades de hombres y mujeres que permita construir otras formas de pensar lo que se quiere, cómo y para qué.

## Bibliografía

- Veeduría, Distrital. (10 de MARZO de 2014). BALANCE DE RESULTADOS DEL PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL 2012 - 2016"BOGOTA HUMANA" A 31 D EDICEMBRE DE 2013. Recuperado el 19 de ABRIL de 2014, de file:///C:/Users/Personal/Desktop/informe%20rendicion%20de%20cuentas%202013\_2014.pdf
- Engels, F. (1884). El Origen De La Familia, La Propiedad Privada Y El Estado. Hottingen-Zurich: Progreso.
- Gabriel, P., & Laura, V. (Enero-Junio de 2004). El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis. Recuperado el 16 de Abril de 2014, de [http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/17318/1/gabriel\\_perez.pdf](http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/17318/1/gabriel_perez.pdf)
- IBLIOGRAPHY Bogota, A. M. (31 de Diciembre de 2013). PROGRAMA 4 BOGOTÁ HUMANA CON IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD DE GÉNERO PARA LAS MUJERES. Recuperado el 17 de ABRIL de 2014, de <http://www.sdmujer.gov.co/images/pdf/informe-ejecutivo-del-programa-4-bogota-humana-con-igualdad-de-oportunidades-equidad-genero-para%20mujeres.pdf>
- Gavilanes, R. V. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "Política Pública". 167,168.
- Méndiz, M. G. (s.f.). Repositorio Hipermedial UNR. Recuperado el 16 de Abril de 2014, de [http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/847/Mend%C3%ADaz\\_%20El%20Estado%20y%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas\\_A1a.pdf?sequence=1](http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/847/Mend%C3%ADaz_%20El%20Estado%20y%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas_A1a.pdf?sequence=1)
- Secretaría, Distrital (31 de Diciembre de 2013). Informe Ejecutivo Del Programa Bogotá Humana Con Igualdad De Oportunidades Y Equidad De Género Para Las Mujeres. Recuperado el 16 de Abril de 2014, de <http://www.sdmujer.gov.co/images/pdf/informe-ejecutivo-del-programa-4-bogota-humana-con-igualdad-de-oportunidades-equidad-genero-para%20mujeres.pdf>
- Mujeres, R. P. (s.f.). Las Formas Más Generalizadas De Violencia Contra Las Mujeres En Contexto De Conflicto Armado. Recuperado el 19 de Abril de 2014, de <http://www.rutapacifica.org.co/descargas/comisionverdad/formasgeneralizadasdeviolencias.pdf>
- Planeación, S. D. (s.f.). Secretaría Distrital De Planeación. Recuperado el 15 de Abril de 2014, de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/Pol%EDticaPublicaDeMujeresyEquidadDeG%E9nero/QueEs>



## Larga noche de abril

**Katrinna Correales.**

*Estudiante de IX semestre de Administración Pública,  
ESAP. Bogotá.*



*Imagen: Pintura hecha por Katrinna Correales*

Prefiero eternizar un momento, un recuerdo, un sentimiento,  
Prefiero recordar un atardecer,  
Mantener la semilla sembrada,  
Mi mente altiva,  
Mi conciencia limpia,  
Mi corazón puro.

Prefiero mantenerte en mi pasado  
No arrepentirme de nada  
Disfrutar de lo anhelado  
Perpetuar mi pasión y mi deseo no logrado.

Prefiero tocar tu piel en mi mente,  
Mirarte de nuevo directamente,  
Reconocer tu miedo,  
Guardarme solo para mí, tu corazón;  
Y retomar lo ya andado con una actitud renovada.

Preferiría no volver a verte,  
Preferiría no haberte conocido,  
No haberte besado,  
Nunca haberte amado;  
Antes que auto engañarme,  
Antes que auto convencerme,  
De algo que se, ya solo es pasado.



**Política & Administración** ISSN 0120-2896  
**Edición número 26**

Revista estudiantil de la Escuela Superior de  
Administración Pública- ESAP

Se terminó de imprimir en julio de 2015