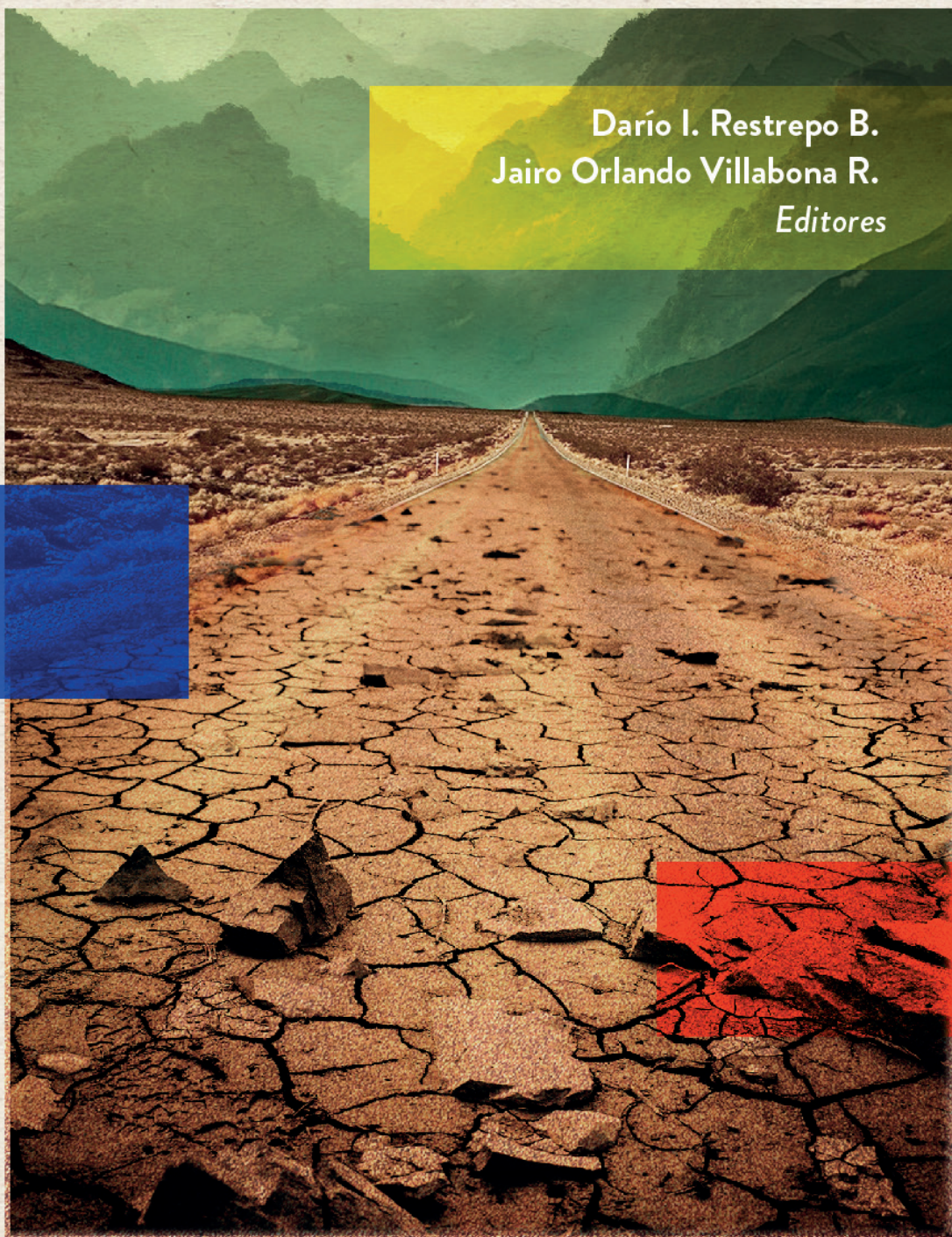


Cambio de rumbo

Hacia una Colombia incluyente,
equitativa y sustentable

Darío I. Restrepo B.
Jairo Orlando Villabona R.
Editores

Colección Estudios y Propuestas Estructurales desde la Coyuntura



Cambio de rumbo

Hacia una Colombia incluyente,
equitativa y sustentable

Colección Estudios y Propuestas Estructurales desde la Coyuntura

© Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá

Facultad de Ciencias Económicas

Editores

Darío I. Restrepo B.

Jairo Orlando Villabona R.

Autores (pág. 9-10)

Primera edición, 2021

ISBN e-book: 978-958-794-602-4

Editorial Universidad Nacional de Colombia

www.editorial.unal.edu.co

Corrección de estilo

John Machado

Diseño de la colección y diagramación

Marisol Del Rosario Vallejo

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Cambio de rumbo : hacia una Colombia incluyente, equitativa y sustentable /
Darío I. Restrepo B., Jairo Orlando Villabona R., editores. -- Primera edición. -
- Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias
Económicas. Escuela de Economía. Centro editorial, 2021.

1 CD-ROM (732 páginas) : ilustraciones (principalmente a color), diagramas,
mapas. -- (Colección estudios y propuestas estructurales desde la coyuntura)

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo

ISBN 978-958-794-602-4 (e-book)

1. Pandemias -- Economía 2. Coronavirus -- Aspectos sociales 3. Crisis
política -- Colombia -- 2019-2021 4. Crisis económica -- Colombia -- 2019-2021
5. Gestión de crisis -- Colombia -- 2019-2021 6. Desarrollo económico y social -
- Colombia 7. Equidad (Economía) -- Colombia 8. Desarrollo sostenible -
Colombia 9. Democracia -- Aspectos económicos -- Colombia 10. Reformas
sociales -- Colombia 11. Colombia -- Política social I. Restrepo Botero, Darío
Indalecio, 1958-, editor II. Villabona Robayo, Jairo Orlando, 1959-, editor III.
Serie

CDD-23 361.6109861 / 2021

Cambio de rumbo

Hacia una Colombia incluyente,
equitativa y sustentable

Colección Estudios y Propuestas Estructurales desde la Coyuntura

Cambio de rumbo

Hacia una Colombia incluyente,
equitativa y sustentable

Darío I. Restrepo B.
Jairo Orlando Villabona R.

Editores



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Red de grupos de investigación alternativas programáticas

Centro de Pensamiento de Política Fiscal UNAL
Centro de Estudios Territorio y Ciudad UNAL
Centro de Pensamiento Medicamentos, Información y Poder UNAL
Centro de Estudios e Investigaciones Rurales UNAL
Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior UNAL
Grupo de Estudios Socio-históricos de la Salud y la Protección Social UNAL
Grupo de Protección Social UNAL
Grupo de Investigación en Economía, Políticas Públicas y Ciudadanía UNAL
Grupo de Trabajo Sociología del Dinero UNAL
Grupo de Estudios Fiscales y de Equidad UNAL
Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo UNAL
Grupo de Investigación en Política, Información y Gestión Ambiental UNAL
Grupo de Investigación en Historia, Pensamiento y Teoría Económica UNAL-UNIANDES.
Grupo Contabilidad, Organizaciones y Medio Ambiente UNAL
Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales UNAL
Grupo de Investigación Derecho Constitucional y Derechos Humanos UNAL
Grupo de Investigación Contabilidad, Organizaciones y Medioambiente UNAL
Grupo de Investigación Trabajo, Desigualdad y Territorio UNAL
Grupo de Investigación en Economía y Desarrollo Humano UNAL-Unisalle
Grupo de Investigación Movimientos Sociales CINEP
Grupo de Transparencia, Imparcialidad y Confianza UNAL
Observatorio de Economía Internacional UNAL
Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional UNAL
Grupo de Estudios Rurales y Soberanía Alimentaria UNAL



Índice

Introducción

La ruta de la pandemia, enseñanzas y desafíos

*Dario I. Restrepo Botero y
Jairo Orlando Villabona Robayo
editores*

Un nuevo contrato para la reproducción social y de la vida

*Yenny Ramírez, Luisa Fernanda Tovar,
César Giraldo*

Elementos para la discusión de una renta básica para atender la pandemia por covid-19

*Jorge Enrique Espitia Zamora,
Diego Fernando Carrero Barón*

Reducción de la jornada de trabajo, una propuesta para Colombia

*Jaime Alberto Rendón Acevedo,
Juan Carlos Celis Ospina, Carolina Mosquera Vera, Santiago Garcés Correa*

Acceso a medicamentos: entre la seguridad farmacéutica local y la construcción de bienes públicos globales

Claudia P. Vaca G., Carolina Gómez

Replantear la educación superior: desafío y oportunidad pospandemia

*Jorge Iván Bula Escobar,
Andrés Santiago León Pineda*

¿Cómo enfrentar la próxima sequía de dinero? Dinero virtual para una economía real

*María Elisa Balen, Nicolás Pabón,
miguel Quintero, Andrés Velásquez,
Jorge Zaccaro, Juan Gabriel Gómez,
Antonio Paz*

Un feminismo para el 99 % en Colombia

*Ángela María Robledo, Natalia Moreno Salamanca, Lisa Gómez Camargo,
Angélica Bernal Olarte*

Propuesta alternativa para el mercado Laboral

Ricardo Bonilla González

Territorializar para transformar la salud en pandemia y pospandemia

Mario Hernández Álvarez

El cambio en pensiones. Del beneficio financiero a la protección en la vejez

Decsi Arévalo H., Oscar Rodríguez Salazar

Globalización financiera y deuda pública en Colombia. Reflexiones y propuestas en el contexto de la pandemia por covid-19

*Daniel Alberto Libreros Caicedo,
Diego Fernando Carrero Barón*

Un nuevo modelo de industrialización y sustitución de importaciones para la reactivación en Colombia

Mario Alejandro Valencia

344

Hacia el cambio estructural territorial de la economía colombiana

Darío I. Restrepo Botero, Camilo A. Peña Galeano

382

Ciencia y tecnología (CT) para un modelo social alternativo

Álvaro Zerda Sarmiento

Hacia el desarrollo con un sistema tributario progresivo y eficiente

413

Jairo Orlando Villabona R.

447

Dependencia minero-energética y transición a economías bajas en carbono: los retos para el cambio climático después de la crisis

Diego Guevara Castañeda, Santiago Castaño Salas, Leonardo Rojas Rodríguez

Hacia una gestión y políticas públicas ambientalmente sostenibles

470

Leonel Vega Mora

506

Propuestas y estrategias para la agricultura familiar campesina en un escenario de paz territorial

Álvaro Rivas Guzmán

Reformar para ordenar, ordenar para florecer. Política de tierra de largo aliento para un cambio estructural

526

Marta Juanita Villaveces Niño, Yesenia Parrado Rodríguez

576

Colombia: de la política de seguridad alimentaria y nutricional a la política de garantía progresiva del derecho humano a la alimentación

Sara Eloisa Del Castillo Matamoros, Cristian David Murcia Peñuela,

Diseño, capacidades institucionales y gestión del Estado

593

Mauricio Gómez-Villegas, Jairo Alonso-Bautista

620

El Acuerdo de Paz con las FARC-EP algunas de sus contribuciones a una agenda alternativa

Jairo Estrada Álvarez

La Fuerza Pública en Colombia: encrucijadas y recomendaciones para el cambio

655

Alfredo Manrique Reyes, Henry D. Beltrán Pérez

696

Una reforma a la justicia para profundizar el Estado de derecho y la democracia

Rodrigo Uprimny Yepes, Andrés Abel Rodríguez Villabona,



Cambio de rumbo

Hacia una Colombia incluyente,
equitativa y sustentable

Introducción
La ruta de la pandemia, enseñanzas y desafíos

*Darío I. Restrepo B.*¹

*Jairo Orlando Villabona R.*²

-
1. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Ph. D. en Historia. Grupo de Investigación en Protección Social UNAL.
 2. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Ph. D. en Ciencias de Gestión. Grupo de Estudios Fiscales y de Equidad UNAL.



En Colombia, como en muchos otros países, el virus llegó con los turistas y viajeros del exterior, por lo que los primeros enfermos se asentaron en los barrios y hoteles de las clases altas y medias de las grandes ciudades. Rápido, la mancha del contagio se desplazó hacia los barrios populares en los que se instaló y se expandió de manera exponencial. El *efecto derrame de las clases altas a las bajas*, hizo evidente la geografía de la pobreza, la discriminación y las vulnerabilidades. Se inició el combate al virus principalmente mediante el “distanciamiento social”, como lo advirtieron los expertos, el cual no podían cumplir unos habitantes hacinados en sus hogares y conminados a desplazarse largas distancias en los atiborrados transportes públicos. “Trabajen desde la casa mediante medios virtuales”, fue la segunda gran recomendación, extraña para una población con poca conectividad virtual y cuyos oficios informales requieren salir a la calle para ganarse el sustento diario. Entonces vino un primer gran suspiro ... para algunos. Se anunció que todos podíamos contagiarnos pero los decesos se concentraban en la población con condiciones médicas adversas: deficiencias cardiovasculares, tensión alta, diabetes, obesidad y mala salud general. Una vez más, las vulnerabilidades ante el virus se ensañaban con la población pobre que concentra precisamente dichas falencias de salud, todas derivadas de sus adversas condiciones de vida, alimentación y trabajo. El temprano pánico que desató la vertiginosa expansión del virus trató de morigerarse cuando se advirtió que la mayoría de muertos se encontraba entre la población de mayor edad. Sin embargo, este grupo poblacional está expuesto con intensidad diferencial al contacto de jóvenes, familiares, vecinos y trabajadores portadores potenciales del virus. Una primer gran enseñanza: la pobreza, el hacinamiento en los hogares, la informalidad y la precariedad laboral explican la intensidad de la *geografía socio territorial de la pandemia*. También indican el rumbo de reformas de largo aliento para construir una sociedad más segura, solidaria y saludable.

La sociedad volcó la atención sobre los servicios médicos y el personal de la salud a los que se les reconoció su función esencial en la salvaguarda de la vida. No fue entonces posible ocultar la injusta remuneración de nuestros héroes aplaudidos, la escasa y deficiente dotación para su seguridad personal y la de sus pacientes. El gobierno pronto intervino para “inyectar recursos en el sistema”, los cuales no se asignaron directamente a los hospitales y al personal médico que los reclamaban a gritos, sino a los intermediarios financieros: las EPS. Además, se supo que mientras Bogotá y las grandes capitales tenían camas, unidades de cuidados intensivos, especialistas y medicamentos, la inmensa mayoría de pueblos del país carecían de la infraestructura, el personal, los medicamentos y dotaciones para atender semejante amenaza. El sistema de salud asigna recursos allí en donde hay capacidad de pago, por lo que construyó una discriminación socio territorial a gran escala, totalmente inadecuada para afrontar una pandemia. Segunda gran enseñanza, la salud debe ser un derecho universal y no un negocio que condena la mayoría de la población a atenciones remediales e insuficientes. Abolir la inútil, costosa e inhumana intermediación financiera en la salud y desprivatizar la lógica articuladora del sistema, es tan imperativa como descentralizarla para lograr coberturas socio territoriales justas, todo dentro de una concepción de los derechos colectivos sin discriminación por clase social, barrio, género, etnia y territorio en el que se habite.

Una vez obligados al confinamiento fue acuciante la preocupación por conseguir los alimentos. Inmediatamente, como los champiñones que pululan luego de una abundante lluvia, en cada barrio y municipio se (re)activaron los circuitos cortos de producción y distribución de alimentos. No solo se amplió considerablemente la oferta de productos respecto de la estandarización que fuerzan las grandes cadenas de alimentos. También, se personificaron los gustos, presentaciones y variedades. Además, la cercanía abolió buena parte de la cadena de intermediarios entre productores y consumidores, por lo que en vez de un alza generalizada de precios, las ganancias en diversidad, así como la cercanía y prontitud del acceso a los alimentos, lograron muchas veces hacerse a menores precios. Después de más de cincuenta años de abandono a la economía campesina y de exaltación de la gran agricultura comercial para la exportación, la sociedad (re)descubrió la importancia estratégica de los trabajadores del campo para alimentar a la población colombiana. En el hogar, el procesamiento de los

alimentos, la limpieza y mantenimiento, así como el cuidado de unos a otros, pero sobre todo a los más expuestos y vulnerables, se reconoció crucial. Las funciones de “reproducción” en el hogar y las comunidades son anteriores a las de “producción” en el mercado. Las primeras son condición de las segundas. En nuestra sociedad el cuidado está feminizado, es decir son más las mujeres que los hombres las que se ocupan de la crianza, los alimentos, la limpieza y la atención de los enfermos. Sin embargo, esas prácticas han sido invisibilizadas socialmente y están sub valoradas. Tercera enseñanza importante, aquellos sectores sociales cuyas labores se han despreciado, desconocido y estigmatizado, —el trabajo de los artesanos, de los campesinos y de las mujeres— aparecieron como sostén mismo de la vida en sociedad.

La crisis sanitaria se convirtió en crisis social y económica. El comercio y la producción se contrajeron, se disparó el desempleo mientras se constreñían las actividades propias de los sectores informales. Los logros de las políticas sociales de las últimas décadas se esfumaron en meses: volvió el desempleo, la pobreza, la miseria, se incrementó la flexibilidad laboral y aumentó de golpe la explotación del trabajo por medios virtuales. El gobierno debía actuar y lo hizo tarde, tímidamente y mal. La ortodoxia neoliberal siguió pregonando que era necesario restringir el gasto público para honrar la deuda externa y que aumentar los ingresos, salarios, subsidios y crear una renta básica significativa generaría una temida inflación que espantaría a los inversionistas. La alternativa para el gobierno fue seguir la vieja política: *darle más a los que ya tenían más*. Decidió inyectar fondos de “emergencia y solidaridad” a través del sector financiero, que de golpe se embolsilló más de 500.000 millones de pesos por el costo de intermediación de los créditos para las empresas. El crédito lo concentraron una vez más las grandes empresas, porque a las pequeñas y medianas, las mayores creadoras de empleos e ingresos, los recursos estatales llegaron menguados, lo cual ocasionó la quiebra de cientos de miles de pequeños negocios. Algo parecido pasó con el apoyo al pago del 40 % de un salario mínimo de las nóminas; estas se quedaron en las grandes empresas. Sólo el 2,8 % del PIB fue consagrado a resolver la crisis económica, uno de los más bajos de América Latina. El sector financiero alardeó de generar más de 12,5 billones de pesos en utilidades el primer año de la pandemia, mientras la economía se contrajo el 7,4 %, el desempleo subió al 19,8 %, la informalidad rebasó el 60 % y la mortandad empresarial se cuenta por miles.

Ante la magnitud del desastre la orgullosa tecnocracia neoliberal colombiana acentuó los rasgos de sus políticas y con ello su incompetencia. La pandemia ha magnificado las brechas estructurales de los países de la región y de Colombia, al tiempo que ha ampliado sus necesidades financieras para afrontar la emergencia y ha generado un aumento de los niveles de endeudamiento que pone en peligro la recuperación y la capacidad de los países para una reconstrucción sostenible y con igualdad, advirtió la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La agenda alternativa es clara: se requiere una reforma tributaria progresiva que demande más a los que más tienen, se deben bajar las tasas de interés para las empresas, en particular para las pequeñas y medianas, masificar una renta básica universal digna, disminuir al máximo los costos de intermediación del sector financiero y renegociar la deuda externa.

Las características del modelo de desarrollo de largo plazo construyen vulnerabilidades y fortalezas ante las pandemias y crisis económicas de gran escala. Colombia emprendió un proceso de desindustrialización y desagriculturización desde la década del setenta. El sector minero energético, los servicios, la construcción y de manera creciente el sector financiero lideran las actividades económicas. Los empleos en el sector manufacturero son más estables y mejor remunerados que en los servicios. La proporción de ocupados es mucho mayor en la agricultura que en el sector minero energético, el masivo empleo generado en la construcción es de los peores remunerados y los bancos crean muy poco empleo respecto de la cantidad de capital que mueven. De tal manera, hemos edificado un modelo de crecimiento económico que flexibiliza y precariza el trabajo, a la vez que concentra socio territorialmente el desarrollo económico. Reemprender un proceso no monopolizado de industrialización y de activación del campo no solo aportaría desarrollo, ingresos y capital a la economía, sino que construiría fortalezas de largo plazo en el mercado laboral y la sociedad. Es imperativo también emprender la transición energética que nos libere de la sobre dimensionada dependencia de actividades altamente contaminantes y depredadoras de la naturaleza. Además, el mercado nacional se puede ampliar mediante el apoyo a sistemas económicos territoriales que descentralicen las oportunidades de desarrollo y bienestar. Siempre fue cierto que desarrollo y conocimiento van de la mano y ahora en la “sociedad

del conocimiento” con más veras. Incrementar los presupuestos en todo el ciclo educativo, en investigación en ciencia y tecnología, así como en la distribución de redes de conectividad, son imperativos para apoyar la prevención y atención médica, el sistema educativo y el trabajo, el desarrollo y el goce efectivo de los derechos humanos.

Si no nos salvamos todos no se salva nadie. Muchos advierten que esta no será la única pandemia del siglo, sino la primera de varias que amenazarán a toda la sociedad. Es por ello que la pandemia debiera ayudarnos a pensar los fundamentos de la civilización humana. La mercantilización de la vida, de los cuerpos, de los conocimientos y de la naturaleza dan la espalda al principio básico de codependencia de la especie. Tratar a la naturaleza como un conjunto de bienes a explotar, como veta, yacimiento, depósito, o recurso, violenta su funcionamiento sistémico del cual depende la vida humana. Un número creciente de científicos advierten que las pandemias tienen origen en este desorden a gran escala de los ciclos y circuitos ambientales. Es por ello que los sistemas económicos, las instituciones y la organización de la sociedad deben asumir plenamente las consecuencias de ser parte de sistemas socio ambientales. No se trata de pensar meros límites a la depredación de los equilibrios naturales. Más allá de “los derechos de la naturaleza”, hay que convertir todas las relaciones sociales, económicas e institucionales en relaciones socio ambientales sostenibles para la reproducción enriquecida de la vida.

La pandemia transitó desde las clases altas a las bajas, exacerbó las desigualdades entre centros y periferias, mostró la inconveniencia de la privatización de la salud como bien mercantil, llevó a cuestionar aspectos centrales del modelo de desarrollo, de la política económica y social. Al final, la pandemia desnudó una crisis de civilización. La crisis sanitaria y política nos hace más sinceros pues desnuda las fallas estructurales de nuestra construcción social y por ello abre un debate sobre las reformas necesarias a emprender y sobre la transición deseable hacia una sociedad más incluyente y solidaria. Contribuir a este debate es reto de este proyecto editorial de la “Red de centros de investigación en alternativas programáticas” de la Universidad Nacional de Colombia. Los 24 trabajos elaborados en el seno de 24 grupos de investigación y sometidos a un debate colectivo conforman este libro, que es a la vez un llamado: *Cambio de Rumbo: hacia una Colombia incluyente, equitativa y sustentable.*

Las propuestas aquí presentadas no están dirigidas a un partido político, sector social o ideología en particular, ni a un bloque de ellos. Tampoco los artículos se emiten desde una sola escuela académica o teórica. Nuestro espectro de interlocución son todas las personas, organizaciones, sectores sociales y sensibilidades que consideren anormal que Colombia sea uno de los países más inequitativos del mundo, que desean evitar el retorno a una eterna violencia y que no se conforman con un precario Estado de derecho. El cambio de rumbo apelado es aquel en donde una multiplicidad de opciones de políticas alternativas se abren para que florezcan múltiples espacios de realización y transformación. Es deber de la academia expresar conceptual y sistemáticamente los grandes dilemas sociales, cuyas interpretaciones y soluciones siempre están en pugna y deben permanecer abiertas a la controversia, las reformas, correcciones e inflexiones. Está claro que seguir haciendo lo mismo de las últimas décadas no puede sino producir los mismos resultados de inequidad, pobreza y fragilidad del Estado de derecho. Es el momento para un cambio de rumbo.

El libro contiene tres partes. La primera compila propuestas de transformación de la política social, la segunda versa sobre la política económica y la tercera sobre las reformas necesarias para fortalecer el Estado de derecho. Esta separación temática tradicional debiera facilitarle al lector el manejo de un compendio tan extenso y sobre materias muy diversas, aunque los temas se interconectan y se interpelan los unos a los otros sistemáticamente.

Darío I. Restrepo B., Jairo Orlando Villabona R. - Editores

Un nuevo contrato para la reproducción social y de la vida

Yenny Ramírez¹

Luisa Fernanda Tovar²

César Giraldo³

-
1. Profesora Universidad Nacional de Colombia, Ph. D. en Derecho. Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo UNAL.
 2. Profesora Universidad Nacional de Colombia, Mag. en Ciencias de la Población y del Desarrollo. Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo UNAL.
 3. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Ph. D. en Economía. Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo UNAL.



Las actividades económicas de producción y reproducción social han estado aparentemente separadas en el capitalismo. En los sectores populares, esa aparente separación se invisibiliza en la medida en que cada vez más familias deben convertirse en unidades económicas mercantiles. El modelo basado en el varón perceptor de ingresos en el espacio público y en la mujer que se dedica a las labores del cuidado dentro del espacio privado del hogar se da de manera excepcional en los sectores populares, que históricamente han enfrentado la precarización económica. Los hogares se ven obligados a salir a la calle para generar los ingresos monetarios que permitan garantizar sus condiciones de reproducción de la vida, lo que hace que el trabajo productivo y reproductivo se mezclen, al igual que los espacios públicos y privados.

Esta combinación ahora se amplía a otros sectores sociales a raíz del confinamiento decretado como respuesta al covid-19. Se trasladaron al hogar múltiples actividades que usualmente se realizaban en otros espacios: estudiar, trabajar, hacer ejercicio. Estas labores se sumaron a las tareas del hogar, como el cuidado de los hijos(as), la alimentación y la limpieza. La cuarentena ha superpuesto los tiempos y espacios del cuidado y del trabajo fuera de la casa.

Hoy más que nunca, el predominio del trabajo reproductivo sobre el productivo quedó expuesto. El imperativo de defender la vida ante la crisis provocada por la pandemia colocó lo reproductivo por encima de cualquier consideración económica y mercantil. En la actual crisis, la gran dependencia de la vida de los cuidados en el hogar, así como del trabajo en la comunidad, han quedado visibles.

Desde una perspectiva feminista, entendemos la reproducción social como las actividades y relaciones directamente involucradas en el mantenimiento de la vida cotidiana de las personas en diferentes generaciones. Estas involucran trabajos

socialmente necesarios —mentales, físicos y emocionales— dirigidos a proveer y mantener la reproducción social de la población. La reproducción social incluye las prácticas y procesos mediante los cuales la comida, el vestido y la vivienda están disponibles para el consumo inmediato; así como las formas en las que se atiende el cuidado de los niños y los adultos mayores (Benzason y Luxton, 2006). Esta reproducción social, mediante el trabajo reproductivo, asumido en la mayoría de los casos por mujeres, sostiene la acumulación en el sistema capitalista y toma lugar en espacios como los hogares, hospitales y escuelas (Ferguson, 2017).

La llegada de la pandemia trajo una profunda crisis en la reproducción social y de la vida, y nos ha llevado a preguntarnos por las instituciones de la protección social, centrales para garantizar la vida del 99% de la población y no solo de los pequeños sectores privilegiados (Arruza, Bhattacharya, Fraser, 2019). La crisis ha demostrado que la protección social no puede centrarse únicamente en los cuidados es necesario considerar los sectores y aspectos que integralmente participan en la reproducción social. Resulta menester comprender la reproducción y producción como un todo orgánico y no como esferas separadas.

La coyuntura actual nos sitúa frente a la necesidad de construir un nuevo contrato en el que la provisión de bienes y servicios para la reproducción de la vida sea garantizada a todas las ciudadanías. La crisis de la salud y de la economía ha provocado que la solidaridad dentro de los hogares se extienda a espacios más amplios de la comunidad. Es hora de analizar las perspectivas de convertir este escenario de pandemia en una oportunidad para garantizar las condiciones de reproducción social y transformar un sistema de desprotección que ha venido exterminando la vida en el planeta.

En primer lugar, es necesario cuestionar el significado neoliberal y patriarcal del cuidado, centrado en la responsabilidad individual, feminizada y privatizada, hacia un cuidado desde una perspectiva crítica que considere las condiciones de vida de la mayor parte de la población. Esto integra un cuidado comunitario y una responsabilidad estatal con un enfoque público que no profundice las desigualdades de género, etnia y clase. Y, en segundo lugar, es menester romper la barrera para el acceso a los recursos públicos, que son feriados a través de la competencia de los operadores privados en un marco jurídico de libre competencia y de contratación oficial.

Este nuevo contrato entre la comunidad y el Estado debe superar la separación del individuo y su comunidad, la cual se ha caracterizado una larga historia de violencias, despojos e intervenciones articuladas a través del Estado liberal y que se sustentan en un miedo a los sectores populares, que subyace en el contrato social y que pervive hasta el presente. La propuesta de contrato que presentamos acá se distancia de aproximaciones individualistas. Mauss (2009) desde los estudios de la etnología demostró que la forma *contrato* no es exclusiva del liberalismo, que la institucionalización de relaciones de prestaciones y contraprestaciones ha tenido diferentes formas en la historia, e incluso, no siempre ha sido entre individuos, sino que en muchos casos es posible encontrar contratos entre personas morales (clanes, familias). Como hecho social total, el contrato se encuentra incrustado (Polanyi, 2007) en relaciones sociales, jurídicas, políticas, económicas, morales y estéticas.

En el argumento central del artículo exponemos que los sectores populares han cumplido un papel importante en la reproducción social y de la vida, y que es necesario volver a sus saberes y prácticas para pensar las alternativas a la crisis sistémica que se profundizó con la pandemia. Entendemos aquí a los sectores populares como aquellos que históricamente han estado en tensión (relación, influencia, antagonismo) con la clase dominante (Hall, 1984). Sus formas de vida social, política, económica y cultural han variado, no se encuentran congeladas en pasados atrasados y premodernos; se han reconfigurado a lo largo del tiempo bajo dinámicas y características concretas en los territorios.

Las comunidades actuales son diversas y se han reconfigurado en el tiempo; se reactivan hoy en ollas comunitarias, huertas urbanas, e incluso, en sofisticados colectivos que promueven el *software* libre y la creación de códigos abiertos. La perspectiva que tomamos en este artículo complejiza la comprensión de las comunidades, reconoce que en ellas hay conflictos, que en el interior se pueden presentar diferencias, competencias y rupturas y que, en la realidad, se encuentran atravesadas por las contradicciones mismas de la realidad capitalista.

Para considerar el camino hacia la construcción de alternativas, proponemos en un primer momento, revisar el contrato social característico del Estado liberal, para reconfigurarlo y articularlo a los saberes e iniciativas comunitarias de los

sectores populares. En un segundo momento, exponemos una lectura de la protección social desde la reproducción social. Presentamos cómo el proceso de desconocimiento de la deuda de vida que tienen los propietarios del capital frente a los trabajadores y el desmonte de las garantías sociales, dejaron el cuidado y la reproducción social a las familias, especialmente a las mujeres. En un tercer momento, rastreamos algunas de las respuestas que las comunidades han tenido alrededor del mundo y en la región latinoamericana, en ciertos casos con el apoyo del Estado, en otros, luchando contra las formas de control y represión. El reconocimiento del trabajo de las comunidades para proveer los bienes y servicios de acuerdo con el conocimiento de sus territorios, además de la solidaridad en la búsqueda del bienestar común, tiene como protagonista a las mujeres, las mismas a las que el Estado relegó su responsabilidad. Finalmente, concluimos reflexionando sobre las potencialidades de un contrato para la reproducción de la vida.

Repensar el contrato desde la reproducción de la vida

Volver al contrato social desde la perspectiva crítica de la reproducción de la vida implica considerar las condiciones de la gran mayoría de la población, y esto nos conduce a cuestionar los modelos sociales, económicos, políticos y culturales dominantes. La sociedad moderna del norte global que colonizó los países de América Latina trajo consigo los modelos del Estado liberal, la economía de mercado y la escuela como las formas dominantes a seguir.

En la configuración de estas tres instituciones, podemos identificar un proceso común: la desconfianza hacia los sectores populares. Al volver sobre las reflexiones del liberalismo político, adoptadas por la economía, encontramos en sus bases filosóficas y políticas el individualismo metodológico. El ser humano, o más precisamente el hombre, es concebido como un ser instintivo, que busca de manera incesante satisfacer sus propias necesidades y que es capaz de depredar al otro. Al revisar el *Leviatán*, nos señala Hobbes:

Así pues, encontramos tres causas principales de riña en la naturaleza del hombre. Primero, competición; segundo, inseguridad; tercero, gloria.

Lo primero hace que los hombres invadan por ganancia; lo segundo, por seguridad; y lo tercero, por reputación. Los primeros usan de la violencia para hacerse dueños de

las personas, esposas, hijos y ganado de otros hombres; los segundos para defenderlos; los terceros, por pequeñeces, como una palabra, una sonrisa, una opinión distinta, y cualquier otro signo de subvaloración, ya sea directamente de su persona, o por reflejo de su prole, sus amigos, su nación, su profesión o su nombre.

Es por ello que manifiesto que durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que les obligue a todos al respeto, están en aquella condición que se llamara guerra; y una guerra como de todo hombre contra todo hombre. (Hobbes, 1990, p.129).

El contrato social se funda en la obediencia a una fuerza superior, se basa en un pacto moral basado en “leyes de la naturaleza” dadas por Dios. Bajo esas leyes, no todos los humanos pueden hacer parte de la fuerza del Estado, solo aquellos que se han disciplinado por la razón, son buenos y cuentan con la determinación en la búsqueda de la paz:

Los hombres suelen dar el nombre de leyes a estos dictados de la razón, pero lo hacen impropriamente, pues no son sino conclusiones o teoremas relativos a lo que conduce a su conservación y defensa, mientras que propiamente la ley es la palabra de aquel que tiene por derecho mando sobre los otros. Sin embargo, si consideramos los mismos teoremas tal como se nos entregan en la palabra de Dios, que por derecho manda sobre toda cosa, entonces se les llama leyes con propiedad. (Hobbes, 1990, p.155).

El contrato social es un pacto moral basado en el miedo a la rebelión, al caos de la guerra y de la sevicia. Funda una concepción de lo político desde la obediencia. Consagra el orden desde una sociedad moral civilizada, alejada de los apetitos y la violencia con la que el poder eclesial estigmatizó a los sectores populares.

Bajtín (1990), Le Goff (2009), Ginzburg (2016), Federici (2004) y Thompson (2010) han documentado exhaustivamente, desde sus trabajos históricos, el proceso mediante el cual se estigmatizó, expropió y debilitó la potencia de lo popular. En estudios como *La cultura popular en la edad media* y *Lo maravilloso y cotidiano en el Occidente medieval*, Bajtín y Le Goff exponen la riqueza de la vivencia del mundo de los sectores populares en la Edad Media, para quienes las fronteras entre cuerpo y mente, necesidad y felicidad, naturaleza y cultura, lo individual y lo colectivo eran completamente difusas. La experiencia de la vida no se regía bajo esa matriz de clasificación que funda el cristianismo occidental.

En el marco de persecución de la configuración temprana del capitalismo fueron quemadas miles de brujas que lideraban los movimientos de resistencia ante los cercamientos y que con saberes tradicionales controlaban la natalidad en territorios en los que los Estados nación buscaban acrecentar la población. Fue el poder de la clase dominante el que redujo de forma contundente la fuerza de lo popular. Federici (2004) nos presenta de manera magistral la sofisticación de la organización popular en los espacios comunes de los campesinos en Inglaterra y de las mujeres afroamericanas en el “nuevo mundo”. Nos muestra cómo la vida colectiva en formas diferentes a las de la propiedad privada era real en los espacios comunes de los campesinos de la Inglaterra del siglo xvi, a quienes se les despojó de sus medios de vida mediante los procesos de acumulación originaria.

Mediante un proceso civilizador, el Estado liberal se instaló en Europa y en su forma de Estado social neutralizó la amenaza roja de la revolución obrera mediante la negociación entre el capital y el trabajo (Castel, 1997; Donzelot, 2007). Surge así lo social como objeto de intervención con una población específica: los pobres. Producidos desde las visiones de la criminalidad, la higiene y la civilización, los esfuerzos del Estado se centraron en educar y controlar a dichas poblaciones.

En América Latina, desde inicios del siglo xx, con las sociedades filantrópicas, la policía (Hering, 2018), las escuelas (Sáenz, 2007) y las campañas de higiene y sanidad (Ouettes, 2003), los pobres fueron intervenidos de múltiples formas. Pero ¿por qué tanta preocupación por los pobres?, ¿se asocia esta intervención con un miedo al pueblo? En este artículo proponemos que esta larga historia de violencias, despojos e intervenciones articuladas a través del Estado liberal se sustentan en un miedo a los sectores populares, que subyace en el contrato social y que subsiste hasta el presente.

La intervención en lo social mediante el Estado liberal ha tomado lugar hasta la actualidad a través de un cuerpo especializado de expertos. A finales del siglo xix, con las preocupaciones de la nascente planificación urbana, médicos, arquitectos y abogados criminalistas tuvieron un papel protagónico en la configuración espacial del orden social. Los sectores formales que ostentaban el poder se ubicaron en el centro y aquellos peligrosos, sucios y bárbaros en las

periferias. La escuela cumplía un rol decisivo, pues debía enseñar la urbanidad y los valores civiles.

Desde su surgimiento, las intervenciones del Estado liberal han estado orientadas por cuerpos expertos constituidos por abogados, médicos, arquitectos y economistas, en su forma actual de tecnocracia. Esta heteronomía (Esteve, 2015)¹ que funda la organización política del Estado liberal se basa en la premisa de dirigir la vida de poblaciones ignorantes que no saben lo que necesitan, que deben ser corregidas y orientadas por el camino correcto. No obstante, esta narrativa y forma de operar del Estado liberal ha sido puesta en cuestión en diferentes momentos y ha evidenciado su crisis en el presente. ¿Cómo es posible que la lucha contra la pobreza, que en sus diferentes versiones lleva más de 50 años en América Latina, no haya logrado acabar con la pobreza y mucho menos con las desigualdades? Para Sonia Álvarez (2008), la pobreza ha sido un discurso producido para controlar a las poblaciones populares que mantiene intacta la distribución desigual de la riqueza y del poder en los países de la región.

Frente a los pocos resultados de las políticas asistenciales y de focalización en poblaciones pobres, consideramos fundamental repensar las intervenciones del Estado desde la acción pública. Los sectores populares han evidenciado sus saberes en las historias territoriales de autogestión, en la configuración de barrios en la periferia, en el manejo de acueductos comunitarios y en la transformación de espacios públicos como espacios de historia colectiva y de memoria, entre otros. Su forma de hacer política no se inscribe en la trayectoria meritocrática de transitar por la escuela y por prestigiosas universidades para llegar a los espacios públicos de las Cortes, el Congreso o los Ministerios. Sus prácticas políticas parten de caminos para garantizar

1. Tomamos como referencia la aproximación de contraste que propone Esteve (2015) para comprender las diferentes formas de regulación de la vida social. La ontonomía es cuando las normas son establecidas a través de prácticas culturales tradicionales, endógenas y específicas al lugar y se modifican históricamente a través de procesos colectivos integrados. La heteronomía es cuando las normas son establecidas por otros (a través del conocimiento experto y las instituciones); se las considera universales, impersonales y estandarizadas y se modifican a través de la deliberación racional y la negociación política. Y la autonomía se refiere a la creación de las condiciones que permiten el cambio de las normas desde dentro o la capacidad de cambiar las tradiciones. Podría implicar la defensa de algunas prácticas, la transformación de otras y la verdadera invención de nuevas prácticas.

la reproducción de la vida en sus territorios, para construir casas y parques en las laderas, para gestionar el suministro de agua o de alimentos o defender ríos como fuentes de vida. El primado de la acción política de origen popular es la reproducción de la vida. Sus demandas dejan en evidencia la precariedad y, desde allí, politizan sus actos. Y como no hay política sin cuerpo (Butler, 2017), la política en los sectores populares se moviliza desde vidas precarias que resuelven su existencia y se resisten a morir física, cultural y socialmente.

Ante los retos que impone la reproducción de la vida para el 99 %, consideramos indispensable avanzar hacia un Estado cada vez más articulado a los sectores populares, en lo que Alexander Roig ha denominado la acción pública, en la que “cuanto más dentro del Estado esté la sociedad, más van a circular saberes en ambos sentidos y, más prácticas se pueden transformar” (Roig, 2020). Es a partir de su saber territorial y organizacional que en medio del virus podremos avanzar hacia opciones de vida viables para la mayoría. Entendemos el Estado como una institución histórica, no enraizada fatalmente en el poder de las clases dominantes, sino como un espacio de lucha que han disputado las movilizaciones obreras y sociales en busca de la redistribución de la riqueza y que en Colombia es necesario situar en la realidad de su territorio, rico en recursos, en formas de producir y reproducir la vida y de agenciar lo político.

El Estado es la institución que ha centralizado los recursos públicos y la responsabilidad del bienestar colectivo, que sostenemos en el día a día por medio de la tributación directa e indirecta, el respeto o desafío a la autoridad y la defensa de la Constitución Política. Tenemos el reto de reconfigurar esa institución de tal forma que su principal propósito sea la disposición y fortalecimiento de las infraestructuras físicas y sociales para el florecimiento de la vida en sus múltiples manifestaciones y esto exige repensar el contrato que lo sustenta.

Nuestro actual contrato no nos ha funcionado para resguardar y potenciar la vida, necesitamos recrearlo a favor de esta. Y en ese proceso, es menester que la mayor parte de personas que habitamos el territorio podamos participar en decidir la forma de vida que queremos llevar en él y, en responder a la crisis de la vida en medio de la dinámica del capitaloceno (Moore, 2016).

La protección social desde los territorios

La reproducción social se encuentra en el centro de las preocupaciones de la protección social. Cuando el trabajador entrega el fruto de su trabajo al mercado, bien sea a través la apropiación por parte de un patrón de su tiempo de trabajo, o porque vende directamente en el mercado dicho producto, el mercado no reconoce ni visibiliza el trabajo que se realiza en el hogar (el cual es necesario para reproducir esa fuerza de trabajo) en actividades como la preparación de los alimentos, el cuidado de los niños y adultos, el lavado de la ropa, y procesos que sostienen iniciativas en los territorios, como ha sido el caso de las madres comunitarias en Colombia. Cuando los trabajadores y sus familias entregan su vida, el capital extrae ganancias en el mercado. Se trata de una deuda de vida que tienen los propietarios del capital con los trabajadores, y que se está desconociendo con el desmonte de la protección social. Esa protección es trasladada a los hogares y, sobre todo, a las mujeres, que no son reconocidas ni por el mercado, ni por el Estado.

En Colombia, para el 2017, el 95,5 % de las personas ocupadas en el trabajo doméstico eran mujeres. Las desigualdades en términos de género, tiempo y valorización del trabajo son reveladoras. Se calcula que el suministro de alimentos en el hogar es realizado por el 75,5 % de mujeres, que emplean un tiempo promedio de 2 horas y 3 minutos, mientras que el 32,2 % son hombres, solo emplean en promedio 58 minutos. Para el caso de las actividades de limpieza y mantenimiento del hogar, el 67,8 % es realizado por mujeres con un tiempo promedio de 1 hora y 20 minutos, mientras el 32,2 % son hombres que dedican 1 hora y 1 minuto en promedio (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, 2018). De esta manera, la reproducción social recae en mujeres que en numerosas ocasiones deben asumir también labores productivas, en extenuantes e intensas jornadas de trabajo.

Garantizar las condiciones del cuidado y la reproducción social es una responsabilidad del Estado, quien debe velar y preservar la vida digna de todas(os) sus ciudadanos. La perspectiva de la reproducción social frente al covid-19 exige una comprensión amplia del cuidado en la que se prioricen los intereses de la vida sobre los del capital, en la que prevalezcan las relaciones de solidaridad

y no la estabilidad y rentabilidad de los mercados, mediante infraestructuras e instituciones públicas y comunitarias que se encarguen del bienestar de la sociedad. Sin embargo, la responsabilidad individualizada que ha caracterizado el manejo de la crisis de la pandemia, en el que se reprime policialmente a las personas que no pueden permanecer en sus casas por la ausencia de medios básicos de subsistencia, es una alerta sobre el curso violento y represivo que pueden tomar las políticas para el manejo y control de la sociedad durante la emergencia como en el posterior proceso de recuperación.

La represión policial frente a los sectores populares cambia de sentido. Ahora invoca la preocupación por la ciudadanía que debe encerrarse para evitar el contagio. Antes del virus, la represión era para controlar las actividades económicas informales porque violaban el Código de Policía, la regulación del espacio público, y la libre competencia. Eran objeto del derecho punitivo. Ahora el Estado invoca la protección frente al peligro del virus. Sin embargo, esa “protección” ha provocado un encerramiento que ha significado al mismo tiempo condenar las poblaciones a suspender sus actividades económicas, que se ha traducido en una tragedia: no hay ingresos, no se pueden pagar los servicios públicos, no se puede pagar el arriendo, no se cuenta con los recursos para comprar comida porque los mercados que distribuyen no llegan a todos(as), y cuando llegan no alcanzan.

Dejaron de funcionar los dispositivos focalizados basados en las ayudas dirigidas a los individuos pobres. Ha entrado en crisis esa visión asistencial tecnocrática de identificación de los pobres por algoritmos y bases de datos, completamente desvinculados de la realidad de los territorios. Esta realidad señala que debe ser la comunidad la que debe coordinar las ayudas. La comunidad se define en el territorio, donde la residencia de las personas está compuesta por vínculos y necesidades compartidas, que pueden resolverse a través de la solidaridad, y expresarse como un colectivo frente a las autoridades. También puede expresarse a través de oficios que generan reivindicaciones sectoriales, que de la misma manera pueden expresar solidaridades. Es el caso, por ejemplo, de los vendedores de la calle, los recicladores, los transportadores informales, las cuidadoras, las famiempresas de la confección.

Las bases de datos con las que se administran las ayudas focalizadas, a la hora de tener que responder frente a las personas que han debido ser confinadas por la

pandemia, fracasan en identificar a quiénes se les deben dar las ayudas. Muchos no acceden a la ayuda: porque ya no se encuentran donde fueron encuestados, porque su situación económica y social cambió o porque nunca fueron incluidos.

En la actual crisis, focalizar pierde sentido porque las ayudas deben volverse universales. Ello pone en cuestión la focalización como medio de asignación del gasto social. No solo porque es una negación de la universalización, sino porque esa focalización es administrada por operadores privados, que deben competir por los fondos públicos que se ponen a concurso invocando la eficiencia de la competencia y del mercado. No obstante, estos concursos generalmente están mediados por prácticas clientelistas, al igual que la selección de los “pobres” beneficiarios de los programas.

En Colombia, dos terceras partes de la población económicamente activa (PEA) genera sus ingresos en la informalidad. En este escenario, se requiere recentrar el cuidado colectivo, revalorizando los cuidados comunitarios, pero además concibiendo puentes con el aseguramiento de la protección social. Esos puentes están rotos en nuestros países, donde los dispositivos de protección se han concentrado en programas de asistencia social focalizada (Gentilini et al., 2020), generalmente sobre el marco institucional neoliberal heredado, que ha producido un “mercado de la asistencia y el trabajo social” (Georges y Ceballos, 2014): los principales clientes son los pobres, los empresarios son los operadores de los programas sociales (llámense organizaciones no gubernamentales —ONG— o entidades con ánimo de lucro), el producto son los programas y proyectos y el ámbito de la competencia es el concurso por los fondos públicos, los cuales hay que ganárselos a través de algún tipo de licitación.

Todo eso queda cuestionado. El Estado debe entrar directamente a abordar las necesidades de todos los afectados por la crisis del covid-19. Sin embargo, ante la emergencia y el miedo de que las clases populares se vuelvan clases peligrosas, se refuerza la estrategia individualizadora de la focalización que los separa de sus comunidades y redes de apoyo.

Ese tipo de asistencia genera fragmentación social porque promueve la dependencia individual de las ayudas, las cuales son discrecionales. Además de trasladar la carga de la protección social a las familias y, principalmente a las mujeres, el

ámbito familiar se queda corto ante una crisis general, como es el caso de la provocada por el covid-19. La crisis de salud desencadena el confinamiento que impide la generación de ingresos a amplios sectores de la población. La familia no puede resolver su función de protección social porque no puede resolver el problema de la generación de los ingresos monetarios y, en muchos casos, cuando se obliga un confinamiento en la casa, no se tiene casa, o se carece de servicios esenciales. Como dice Mario Pecheny: “Nadie se salva solo, nadie se salva en soledad. Yo no puedo protegerme a mí y a mi familia y que se caiga el mundo, porque si se cae el mundo yo también me voy a caer” (Sánchez, 2020).

Una mirada a experiencias comunitarias de la reproducción de la vida

La asistencia social focalizada que el Estado provee se queda corta frente a la magnitud de la crisis. Las ayudas deben ser universales y la protección social debe ir más allá de la familia y trascender a la comunidad. Universales porque la pandemia afecta a todos los hogares, comunitaria porque el confinamiento se convierte en la imposibilidad de generar los ingresos monetarios necesarios para la reproducción social y biológica. Esa reproducción no solo se refiere a lo material, sino también al hecho de que en una sociedad capitalista el mero hecho de la existencia significa pagar rentas por vivienda, servicios públicos, comunicaciones, fisco, transporte, deudas, entre otras tantas.

Las ayudas resultan insuficientes y no resuelven el problema. Están mediadas por la carga ideológica de lucha contra la pobreza de las últimas cuatro décadas (desde la década perdida de los años 80 del siglo pasado), que ha tenido una función de control social a través de los subsidios, control que en las clases dominantes ahora se vuelve apremiante porque la crisis del covid-19 puede volver a las clases populares en clases peligrosas.

Es necesario reconocer a los sectores populares como trabajadores, es la orientación que el gobierno argentino está comenzando a instituir a partir de la crisis del covid-19. Se trata de trabajadores que generan ingresos monetarios en unidades autogestionadas, sobre la base de prácticas y saberes individuales y colectivos, pero que carecen de derechos sociales y que para el Estado

históricamente han sido consideradas actividades por fuera de las regulaciones formales y, por ello mismo, con frecuencia los aborda desde el derecho punitivo. Son productores de bienes y servicios que están, según Pablo Chena, funcionario del gobierno argentino:

más cercanos a las necesidades de la sociedad y menos enfocadas al consumo masivo [...] Siempre fue vista como la economía de la necesidad, pero nuestra idea es que cambie esa concepción y que sea la economía de la producción (Aguirre, 2020).

Son actividades que comprenden mejor los requerimientos de la comunidad y son productores que deben tener reconocimiento legal y político y ser apoyados con crédito adecuado a sus necesidades. El reconocimiento no significa registrar que existen, sino que dentro de la institucionalidad estatal sea incorporada su actividad, sus organizaciones, sus miembros y dirigentes, como representantes válidos con plenos derechos. Alexandre Roig, asesor del gobierno argentino en la materia, afirma que el objetivo es que las organizaciones sociales, que trabajan por el bien común (no para los intereses de las empresas privadas), estén dentro del Estado. No se trata de la “imagen que habla de un mostrador, que presupone que las organizaciones sociales están de un lado y el Estado del otro” (Roig, 2020). Esta perspectiva en Colombia ha sido vista como las alianzas público-populares (APPO). Para que estas alianzas se puedan materializar se hace necesario, en primer lugar, unas reformas normativas, y, en segundo lugar, definir unos principios que orienten el relacionamiento entre las comunidades con la administración pública.

En cuanto a lo primero, lo normativo, el problema principal es que no puede haber giro directo de recursos hacia las comunidades para apoyar procesos sociales porque se debe pasar por un estatuto de contratación que exige unos requisitos legales de formalidad que las organizaciones populares no tienen ni pueden cumplir: estar registradas en Cámara de Comercio, tener una contabilidad auditada y sometida a la autoridad tributaria, poseer un capital mínimo, y disponer de innumerables permisos y licencias administrativas. Una vez que dispongan de todas las formalidades deben competir por los fondos públicos mediante licitaciones contra operados privados expertos en contratación, que tienen el músculo y los contactos para ganarse esas licitaciones.

A lo anterior se agrega el hecho de que cuando se trate de un servicio que la comunidad pueda prestar y sea catalogado como servicio público domiciliario hay

que sujetarse a la ley de libre competencia (Ley 142 de 1994), lo que significa en la práctica que las comunidades o las organizaciones en torno a los oficios populares no podrán ejercer este tipo de actividades, entre las cuales se encuentran el aseo y reciclaje, acueducto y alcantarillado,² combustibles para la cocción, telefonía e internet y, en general, los servicios básicos para las viviendas. Para hacerlo deben constituirse en una Empresa de Servicios Públicos (ESP) y, posteriormente, licitar. La constitución de una ESP significa un proceso largo que cuesta millones de dólares y que generalmente es acometido por multinacionales.

En otras palabras, es imposible girar recursos a las comunidades, más allá de ciertas figuras puntuales como estímulos de una sola vez a la manera de premios. Si no se cambian las normas a las que se está haciendo referencia, todo lo que se proponga sobre las APPO no se podrá materializar y serán palabras en el vacío. Suponiendo que se supere este obstáculo (la acción política en este momento debe concentrarse en esto), lo segundo, son los principios que deben orientar los procesos comunitarios en la relación con la administración pública.

Se debe partir del principio de que se trata de una acción política, dirigida a apoyar procesos colectivos que se dan en el territorio y no una relación contractual con operadores privados. Se trata de procesos que estén resolviendo en la práctica las necesidades domésticas de reproducción social y económica de la comunidad y de las organizaciones de oficios populares. Los voceros frente a la administración pública deben ser quienes la comunidad, de forma asamblearia, designe y esos procesos y sus organizaciones deben ser autónomos frente a la administración pública.

Dicha autonomía tiene un doble carácter. De un lado, son procesos propios de las comunidades, autónomos en la designación de su gobierno, decisiones, reglas de funcionamiento, rendición de cuentas, y propietarios de sus bienes patrimoniales comunes (por ejemplo, las bodegas de reciclaje). Del otro, dentro de esa autonomía, la administración pública apoya con recursos los procesos orientados a resolver las necesidades de reproducción social y económica de las comunidades, y los recursos se orientan hacia quienes tienen la legitimidad

2. Existe una excepción para los acueductos veredales.

política que les ha sido conferida por las comunidades. No se trata de licitar ni de tener las autorizaciones administrativas y fiscales, sino del apoyo a los procesos sociales y políticos que democráticamente se dan el territorio y, por tanto, se trata de una relación política. Lo que no quiere decir que en la materialización de esa relación no se lleven a cabo las formalidades que implica una relación de esta naturaleza. Del lado de la administración, mecanismos de fiscalización del uso de los recursos. Del lado de la comunidad, el cumplimiento de la rendición de cuentas, ante la comunidad, por parte de quienes la comunidad les ha dado el encargo de la dirección y la ejecución de las tareas.

Es una visión opuesta a las ayudas individualizadas que se promueven con los programas de focalización que buscan individualizar, y a la lógica de proyectos, cuyos recursos temporales y efímeros no permiten consolidar procesos. Por el contrario, se trata de consolidar procesos colectivos, fortalecer comunidad y permitir que surja un actor social. La autonomía es necesaria para que los procesos no sean cooptados por el Estado, pero no significa que no se cree un contrato con el mismo Estado. No se trata del Estado a un lado y la sociedad al otro, se trata de que se imbriquen. El Estado no es un ente monolítico que actúa como un bloque en la relación con la comunidad. Dentro del Estado también se pueden disputar recursos y políticas, al igual que también hay disputas dentro de las comunidades. Se trata de un proceso político. Y, por ahora, hay que empezar por reformar el Estatuto de Contratación y la Ley de Servicios Públicos, para poder romper las talanqueras que impiden que un proceso de estas características se desarrolle. Es difícil decir cosas más concretas por el grado de desarrollo de la discusión: en Colombia existen experiencias en los territorios rurales que deben ser documentadas, y experiencias internacionales e históricas que deben ser observadas.

Hacia un horizonte mayor se trata de que surja el actor social que pueda generar un proceso político hacia un nuevo contrato. El componente social mayor de ese actor son los trabajadores urbanos que no tienen una relación salarial, su trabajo no es reconocido y carecen de derechos sociales. En la medida en que se generen formas organizativas y de reconocimiento de esos trabajadores, se puede pasar de lo comunitario, a la conquista de derechos sociales ligados al cuidado, la seguridad social, la vivienda, la educación, los servicios públicos, entre otros.

Es complejo ampliar aquí la explicación de este proceso, que en este momento está en construcción, y que seguramente va a tener muchas dificultades que por ahora no se conocen. El nuevo contrato tiene como referente el trabajo, los derechos sociales, lo común y el territorio. Esos son los elementos, a nuestro criterio, que debe contener una propuesta social alternativa.

Antes de entrar en esta discusión, según Gabriel Kessler y Gabriela Benza, en América Latina el debate frente a la crisis del covid-19 ha girado en tres ejes: uno, la mayoría de los países ampliaron los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, y esa ampliación ha producido un debate sobre la extensión de esas ayudas hacia el ingreso universal o ingreso mínimo vital (no son la misma cosa) porque “son un primer paso hacia la construcción de un beneficio que no dependa de las cotizaciones sociales ni de la participación en el mercado de trabajo” (Kessler y Benza, 2020). Los otros dos temas de la discusión son la agenda del cuidado y los impuestos a la riqueza para generar recursos adicionales que demanda la atención de la crisis.

La revalorización del cuidado ha sido reivindicada desde antes de la crisis por el movimiento feminista. Sin embargo, la crisis y el confinamiento pusieron en mayor tensión las actividades del cuidado. Son muchas las situaciones que se presentan, la mayoría producto de la combinación entre cuidado de los hijos(as) que no van al establecimiento escolar, pérdida de la posibilidad de generar ingresos y la mezcla de actividades mercantiles y oficios del hogar.

La experiencia evidencia que lo comunitario es lo que ha permitido superar la crisis y que las mujeres han tenido un rol protagónico en la medida en que lideran las actividades relacionadas con las necesidades básicas para la vida. Sobre lo comunitario existen referentes como la solución de la crisis del ébola en África en el 2014. La literatura y el testimonio de las autoridades (ver reportaje a la presidente de Liberia de entonces, hoy premio Nóbel de paz) (Alconada, 2020) señalan que la crisis solo pudo ser superada cuando fueron involucradas las comunidades. La estrategia inicial desconoció a las comunidades y se encontró con el rechazo de la sociedad, que tomó una actitud agresiva frente a las medidas de confinamiento que implicaron dislocamiento de los mercados y crisis económica. La actitud cambió cuando las comunidades fueron involucradas. Como lo señalan Ashworth Dada, Buggy, Conor y Lees (2020) se

trataba de reconocer que en las comunidades hay jerarquías, líderes, normas, valores culturales, e historia, todo lo cual había sido ocultado con el enfoque reduccionista de la pobreza.

Son las comunidades quienes conocen y pueden atender las necesidades de las personas. Hay varios ejemplos de lo comunitario: la acción de la comunidad en el complejo de las favelas de la Maré en Río de Janeiro (Izquierdo, 2020) ante la inoperancia del gobierno de Bolsonaro, los comedores comunitarios en las villas argentinas (Calatrava, 2020), o la comunidad en Shivaji, Nagar en Mubai (India) (Chatterjee, 2020). Un principio que se aprendió en la crisis del ébola es que la relación entre comunidad, Estado y donantes debe darse en condiciones de igualdad, en una relación de derechos y deberes. No se trata de una relación asistencial de dependencia. Este principio se está violando con el confinamiento policivo que se está imponiendo a los sectores populares en la mayoría de los países de la región a raíz del covid-19, el cual desconoce las necesidades de las personas, porque en la mayoría de los casos ese confinamiento agrava el problema en vez de resolverlo. La orden de encerrarse en la casa resulta inadmisibile cuando no se tiene casa, cuando se vive en hacinamiento que se agrava con los niños que no pueden ir a estudiar, ni los padres a trabajar, cuando se carece de servicios públicos esenciales, cuando hay que salir a la calle para resolver el problema económico, cuando la alimentación es deficiente, lo que debilita las defensas del cuerpo. Esta es la realidad de la mayoría de los sectores populares. A diferencia del confinamiento represivo, las comunidades indígenas en Guatemala imponen el confinamiento solidario: cuando notan que alguien lo ha roto o necesita salir, se le pregunta cuál es su necesidad y se toman las medidas para resolverla.

La solidaridad supone que todos(as) están en una condición de necesidad similar, mientras que la filantropía o el altruismo suponen una condición de desigualdad, ya que se ejercen desde dos puntas: él que da, que está arriba en la escala social, y él que recibe, que está abajo. La solidaridad implica la colaboración entre las personas para conseguir un bienestar común. Es integral. Ese sustrato común en muchas comunidades está constituido por la identidad de origen, cultural o religiosa, que en muchos casos son los grupos migrantes que arriban a los países centrales, muchos de los cuales, además, son ilegales (*sans papiers*). Tal es el caso de la comunidad musulmana en Francia que activa su solidaridad de grupo a través de su iglesia. Las diferentes iglesias, incluida la católica, con frecuencia desempeñan ese papel.

En América Latina esa solidaridad, que puede aparecer con frecuencia con el apoyo de la Iglesia católica, en general es laica y está ligada a colectivos y movimientos sociales que surgen en el territorio. Algunos vienen de atrás como respuesta a las crisis económicas de las últimas décadas, otros nacen de forma espontánea con la crisis actual. Son colectivos políticos, culturales, comunitarios, cooperativos. Se trata de un mundo complejo y en ebullición, no solo en América Latina, sino en el mundo.

Un ejemplo es el papel de las radios comunitarias como herramientas de educación e información en la crisis. Otro ejemplo de la solidaridad en los barrios populares de América Latina se observa en las ollas populares y comedores comunitarios. Y detrás de ellos, se tejen procesos sociales y políticos sobre los cuales, en este momento no hay información detallada, pero que van a tener consecuencias sobre la construcción de alternativas políticas, que se van a enfrentar al fortalecimiento del autoritarismo de los gobiernos, reforzado con el control de la pandemia.

Lo que se sabe de las iniciativas barriales relacionadas con la alimentación generalmente están lideradas por mujeres (aquí algunas experiencias de ollas populares) (Nodal, 2020). Ellas han liderado procesos solidarios para resolver las necesidades de la reproducción de la vida, pero también se hace visible la sobrecarga que asumen en el trabajo de la reproducción social y la producción económica. Esta es una tensión real que está presente y que se debe resolver en el proceso. No obstante, a pesar de estas diferencias en los roles, hay un sustrato común que se está construyendo desde el territorio.

Son aprendizajes. Sobre ello hay que aprovechar la experiencia que tienen sobre lo comunitario las organizaciones indígenas, donde, lo comunitario se construye a partir de resolver los problemas de la vida. Además, Tzul Tzul (2019) señala:

Las tramas comunales dan un piso desde donde se sostiene la vida íntima, personal; el trabajo comunal es una condición general en la que todas y todos nos dotamos a nosotros mismos de esa fuerza para hacer nuestra vida personal. (p. 176).

La territorialidad de dichas tramas se desarrolla en el espacio donde habitan las familias, las casas. Se hace referencia a “medios concretos para la reproducción de la vida” como el agua, los caminos, la educación, las fiestas. Llevado esto al contexto urbano popular, que no está exento de conflictos y contradicciones,

haría referencia a los barrios donde habita la gente, y las necesidades de alimentación, cuidado de los niños y enfermos, vivienda y lo que va atado a ella, como por ejemplo los servicios públicos.

Tzul Tzul (2020) pone como ejemplo las acciones que han tomado las autoridades para proteger la cadena alimenticia:

En las comunidades. el confinamiento fue posible solo porque las autoridades comunales, coordinadas con juntas escolares, juntas de padres y autoridades comunales lograron crear infraestructuras para garantizar el mercado, de tal forma que se promueve el intercambio. (p. 33).

Experiencias similares se encuentran en Ecuador, Colombia, Perú.

Ese sentido de lo común (Gago et al., 2019), lo hemos observado en los procesos indígenas, nace del deber de resolver las necesidades cotidianas y se está construyendo ahora en los espacios urbanos con las carencias que ha producido el confinamiento. Lo comunal se hace visible como la obligación que todos tienen de trabajar para sostener la vida de la comunidad, sin ser un servicio remunerado. No obstante, no se trata de romantizar lo comunal, que como lo advierte la autora, está permeado por contradicciones y jerarquías políticas, que por supuesto generan tensiones (Tzul Tzul, 2020).

Reflexiones finales: la potencialidad de un contrato para la reproducción de la vida

Nos encontramos frente a un escenario en el que el capital puede y va a aprovechar las condiciones de caos para profundizar el “capitalismo del desastre” como lo plantea Naomi Klein o, por el contrario, las comunidades luchan por un giro radical y la construcción de un nuevo contrato. Sabemos que los efectos de la pandemia no son democráticos, que la vulnerabilidad estructural acrecentada por los procesos de acumulación capitalista incrementa los niveles de desigualdad, por lo que se hace necesario considerar un camino para la construcción de las condiciones que garanticen la reproducción social y de la vida.

América Latina como región periférica se ha caracterizado por un modo de producción basado en elevados niveles de explotación, desde la época colonial hasta la actualidad, donde aún se mantiene la extracción y expropiación de materias primas y de los territorios. Ni la estructura industrial, ni las relaciones laborales, ni los sistemas políticos han logrado consolidar condiciones de bienestar social para gran parte de la población. Por el contrario, los niveles de desigualdad benefician exponencialmente a un sector cada vez más reducido. Sin embargo, lo anterior no debe considerarse como un rezago en el camino hacia el desarrollo, como lo han entendido las teorías económicas, sino, por el contrario, se debe reconocer las estrategias de supervivencia de los sectores populares y analizar las propuestas que desde las comunidades se vienen planteando y construyendo, y que son las que han permitido que gran parte de la población indígena, campesina, afrodescendiente, sectores populares urbanos, mujeres y jóvenes hayan podido sobrevivir y resistir frente a la agudización y la violencia de políticas económicas cada vez más depredadoras.

Las actuales circunstancias no son producto exclusivo del covid-19, sino el resultado de las estrategias del capital de dividir, romper, separar y, de esta manera, debilitar a las comunidades. La crisis que atravesamos no es un efecto inesperado, un mal cálculo del sistema capitalista. Por el contrario, es el *modus operandi* del sistema económico que busca producir una fuerza de trabajo más dócil, mediante la eliminación de sus posibilidades de subsistencia (Bhattacharya, 2017). Cuando el capital no puede controlar el trabajo, las comunidades tienen posibilidades de existir, sin estar subyugadas a las exigencias del capital. Esto representa en simultáneo un riesgo para el sistema capitalista que no puede explotar el trabajo de las comunidades y, por otro lado, una ventana de oportunidad para la construcción de autonomía respecto al Estado y al mercado. Como afirma Silvia Federici, las múltiples actividades y prácticas de la economía de subsistencia o populares son la base material para crear dicha autonomía (Navarro y Linsalata, 2014).

En este sentido, es indispensable replantear radicalmente los fundamentos sobre los cuales se garantiza la reproducción social y de la vida en condiciones de autonomía frente a las relaciones capitalistas. Para Arturo Escobar (2020), la autonomía es la compañera política de la recomunalización y relocalización, y se constituye en la alternativa para que los esfuerzos colectivos no sean

reabsorbidos por nuevas formas de re-globalización. La autonomía es una nueva manera de hacer la política, menos jerárquica, bajo principios de suficiencia, mutualidad, convivencia y auto-determinación.

El vínculo entre la reproducción social y la autonomía tiene la potencialidad de dirigir los esfuerzos de varios sectores de la población que han comenzado a desarrollar actividades autogestionarias, redes de articulación y procesos de reflexión y aprendizaje. Garantizar la materialidad de la autonomía en clave de la reproducción social y de la vida requiere de elementos importantes como:

- Espacios: En un sentido amplio, que involucren los territorios, los bosques, campos, pero también los espacios de recreación, el espacio público y la infraestructura urbana en función de la reproducción social y comunitaria que privilegie la vida autónoma en los territorios.
- Tiempos: Para organizarse, para disfrutar de la familia, para estudiar, para luchar.
- Fortalecimiento de los lazos comunitarios: Reconstruir el tejido social, reconstruir las posibilidades de existencia y resistencia. Luchar contra la individualización del cuidado y la salida progresiva del confinamiento a una reconstrucción de una vida comunitaria, solidaria y cooperativa, sensible ante las necesidades de otros, y dispuesta a construir prácticas diversas de existencia.
- Estado a favor de la reproducción de la vida: Y no en función de defender y garantizar la acumulación de capital.
- Reconexión con la naturaleza: Los seres humanos son parte integral.

A diferencia de la lógica económica predominante cuyas formas liberales de gobierno han promovido la racionalidad egoísta, el individualismo, la maximización frente a una escasez instituida y la competencia, la reproducción social y la construcción de autonomía comunitaria propende por una recomunalización de la vida y una promoción de otras formas de reexistir no patriarcales, ni racistas, no liberales y poscapitalistas. Este momento histórico representa una oportunidad para superar la división impuesta entre los humanos con la naturaleza. Como afirma Jason Moore (2016), los dualismos del eurocentrismo, el racismo y el sexismo son parte de la estrategia de separación y exclusiones violentas que han marcado la historia de mujeres subordinadas, poblaciones coloniales y minorías étnicas.

Ante la expulsión inminente de miles de personas, no solo del mercado laboral formal, sino de sus posibilidades de subsistencia generada por la pandemia, se requiere una amplia red de actividades, prácticas y relaciones que soporten la materialidad para la reproducción de la vida. Compartimos la propuesta de varias comunidades indígenas, campesinas, movimientos feministas, expuesta por Arturo Escobar (2020), en términos construir un mundo donde quepan muchos mundos (como lo afirma el movimiento Zapatista con el término *pluriverso*) y en donde se resignifiquen las prácticas que sustentan nuestra existencia.

Más que pensar en sectores que fragmentan nuestra realidad social (educación, salud, seguridad, comunicación, arte y cultura), se debe elaborar un repertorio de las múltiples prácticas que ya funcionan como formas de reproducción de la vida y el cuidado y alternativas para garantizar la autonomía de las comunidades en términos de soberanía alimentaria, comercio justo social y solidario, medios de comunicación, educación popular, monedas complementarias, etc. Por lo tanto, como afirma Arturo Escobar (2020), requerimos reconfigurar los verbos en sus formas activas:

- Comer y no recibir alimento: Mediante la reconstrucción del entramado alimentario, con prácticas de agroecología que vinculen las interfases campo-ciudad. Prácticas de huertas urbanas, ollas comunitarias.
- Aprender y no recibir educación: Conocer, descubrir, construir conocimiento mediante el diálogo de saberes, como por ejemplo bachilleratos populares, escuelas agroecológicas, pedagogías para relacionarse entre humanos y entre estos y los seres no humanos (plantas y animales), procesos de educación popular, saberes colectivos y comunitarios no individualizados, privatizados ni patentados.
- Sanar y no recibir salud cuando se está enfermo: Lo que implica prevenir y recuperar prácticas culturales en torno a la medicina, ejercidas por sabios y ancianos, parteras, sobanderos, curanderos.
- Habitar y no hacinar: Reapropiación de los territorios, no solo habitacionales, sino de los espacios comunales, construcción y gestión de jardines, comedores, casas geriátricas comunitarias.
- Cuidar y no competir: Replantear la lógica individualista, desarrollar más prácticas de empatía y solidaridad.

- Proveer y garantizar servicios públicos y no privatizar los bienes y la riqueza común: Por ejemplo, en Colombia funcionan 12.000 acueductos comunitarios que son responsables del 40 % de la provisión del servicio de agua en zonas rurales y de casi el 20 % en algunas ciudades (Red Nacional de Acueductos Comunitarios, 2017).
- Comunicar y no ser desinformado: Pese a la ausencia de apoyo estatal, las comunidades autogestionan sus espacios de comunicación, de interacción y de información.
- Proteger y no reprimir: Brindar seguridad integral como por ejemplo la Guardia Indígena, grupos de cuidado comunitarios, rondas campesinas (Perú), guardianes de las lagunas, con formas no punitivas, sino de resocialización con acompañamiento comunitario.

Necesitamos tejer la red de iniciativas desde abajo con el propósito de visibilizarlas, reconocerlas, interactuar con ellas y protegerlas. Es necesario tomar consciencia de la potencialidad de estas múltiples iniciativas que no son minoría, a pesar del esfuerzo del neoliberalismo por estigmatizar cualquier opción de resistencia como prácticas marginales, insignificantes y no productivas. Su potencialidad está vinculada a la subsistencia de amplios sectores sociales que durante siglos y en las últimas décadas, a pesar de toda la ofensiva neoliberal, han logrado persistir. Si con todo el arsenal en contra, los saberes y prácticas populares han significado un espacio de resistencia y reexistencia (Palacios, 2019), imaginemos lo que puede ocurrir cuando se tomen consciencia del poder de la gran mayoría.

Sin embargo, la voluntad de las comunidades no será suficiente. Las transformaciones estructurales del orden social deben contar con la participación activa del Estado en el reconocimiento de las estrategias de supervivencia de los sectores populares y en la garantía de la autonomía de las comunidades a favor de la reproducción social y de la vida. No puede continuar la criminalización de estas actividades y los territorios donde ejercen sus actividades económicas, al calificarlos como una invasión del espacio público y controlarlos con permisos y licencias de funcionamiento. Las cadenas productivas y relaciones sociales que se generan no pueden ser calificadas como ilegales, ni considerar que evaden la tributación, cuando estos sectores pagan impuestos indirectamente. Sus organizaciones no pueden ser catalogadas como ilegítimas, ni en el peor de los casos como mafias, ni sus

prácticas productivas como ineficientes, inconvenientes, y que violan los principios de la libre competencia.

En vez de ser el mal que se debe extirpar a través del dispositivo punitivo del Estado, o el problema a solucionar a través de la formalización y el emprendimiento, el Estado debe reconocer la potencialidad de los sectores populares y reconfigurar un nuevo contrato que reconozca cómo los sectores populares están entregando su vida en la provisión de bienes y servicios, por lo cual la sociedad, en cabeza del Estado, debe garantizar sus condiciones de reproducción. La vida urbana y rural no es posible sin la producción y cocción de alimentos, reparaciones, cuidado doméstico y cuidados cosméticos, vestuario, vivienda popular, transporte informal, distribución al detal, reciclaje... y la lista continúa. El nuevo contrato para la reproducción de la vida implica no solo reconocer los derechos sociales a los sectores populares, sino también reconocer sus organizaciones, territorios, prácticas, cadenas productivas y reivindicaciones.

Asimismo, la garantía de los derechos sociales y la universalización no deben estar inspirados en los imaginarios del Estado del bienestar del norte global, donde las ayudas pueden ser canalizadas a través de los dispositivos de la seguridad social contributiva y prestaciones económicas vinculadas al salario y que excluye el ámbito reproductivo en un sentido amplio. El fetichismo de la forma salarial (Rioux, 2015) designó la fuerza de trabajo como la única fuente de riqueza, centró la economía política en la estructura de producción, desconociendo otras relaciones sociales, y redujo la fuerza de trabajo a una unidad económica abstracta que debe ser vendida para sobrevivir. El trabajo de las comunidades para su reproducción social y de la vida permite la generación de ingresos que no son salariales, se funde con lo productivo y se encuentra en la base posible para la universalización de los derechos sociales.

El camino para que las comunidades puedan reapropiarse de los recursos y de lo público implica reafirmar las formas de organización territorial y de autogobierno, que recuperen el proceso de reproducción y de la vida. Establecer un nuevo contrato para reapropiarse de la riqueza social, de la riqueza natural, de lo que la sociedad en su conjunto ha producido. En este sentido, debe reconfigurarse la noción de lo público como lo “común deformado”

(Gutiérrez, Navarro y Linsalata, 2016, p. 23), que considera cómo lo que ha sido producido comunitariamente, lo común, ha sido capturado por el Estado moderno y, por lo tanto, intervenido y devaluado, lo que evita e impide que aquellos que comparten el hacer-común tengan la capacidad de producir sistemáticamente decisiones sobre lo que hacen y sobre sus vidas. Frente al rasgo excluyente y delegativo de la democracia representativa que niega la capacidad colectiva, el nuevo contrato con sus lógicas, dinámicas, reglas del uso, debe surgir de un poder comunitario con capacidad de autodeterminación que oriente la política pública en general en sintonía de la reproducción social y de la vida.

Al final, la reflexión no es acerca de un escenario ideal poscovid, sino sobre cómo logramos vivir con el virus, generar las condiciones, responsabilidades y la viabilidad para vivir, trabajar y configurar diversas formas de solidaridad social. El Estado debe asegurar los niveles de cuidado y de protección de la vida necesarios para garantizar las actividades vitales del trabajo sin que los sectores marginados de la sociedad tengan que padecer los efectos de la política de vida-muerte a la que nos enfrenta la lógica del capital que subordinó las prioridades de la protección social a las dinámicas desiguales del mercado. A diferencia del capital, son las lógicas comunitarias las que sí tienen la capacidad de reproducir la vida.

Referencias

- Aguirre, M. (4 de julio de 2020). Lanzas el registro de la economía popular para formalizar a 6 millones de trabajadores. *Télam*. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202007/485388-registro-economia-popular-trabajo-formal.html>
- Alconada, H. (24 de mayo de 2020). “Para combatir la pandemia hay que apoyarse en líderes comunitarios”. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/mundo/africa/entrevista-con-ellen-johnson-sirleaf-sobre-la-pandemia-498932>
- Álvarez, S. (2008). *La producción de la pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento latinoamericano*. Buenos Aires: Clacso.
- Arruzza, C., Bhattacharya, T., y Fraser, N. (2019). *Feminism for the 99%. A manifesto*. Londres: Verso.

- Ashworth, H., Dada, S., Buggy, C., y Lees, S. (2020). The Importance of Developing Rigorous Social Science Methods for Community Engagement and Behavior Change During Outbreak Response. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, 1-6. Doi: 10.1017/dmp.2020.163
- Bajtín, M. (1990). *La cultura popular en la Edad Media y en el Renacimiento*. Madrid: Alianza Editorial.
- Benzason, K., y Luxton, M. (2006). *Social Reproduction*. Montreal: MacGill Queen's University.
- Bhattacharya, T. (Ed.). (2017). *Social reproduction theory: Remapping class, recentering oppression*. London: Pluto Press.
- Butler, J. (2017). *Cuerpos aliados y lucha política: Hacia una teoría performativa de la asamblea*. Barcelona: Paidós.
- Calatrava, A. (2020). Barrios populares argentinos se organizan contra el COVID-19. *The San Diego Union-tribune*. Recuperado de <https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/noticias/story/2020-03-26/barrios-populares-argentinos-se-organizan-contr-el-covid-19>
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Crónicas de un asalariado*. Barcelona: Paidós.
- Chatterjee, I. (2020), How Mumbai's poorest neighbourhood is battling to keep COVID-19 at bay. *Down to Earth*. Recuperado de <https://www.downtoearth.org.in/news/health/how-mumbai-s-poorest-neighbourhood-is-battling-to-keep-covid-19-at-bay-71374>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (dane). (2018). *Cuenta Satélite de Economía del Cuidado. Boletín técnico*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/cuentas/ec/Bol_CS_Econo_cuidado_TDCNR_2017.pdf
- Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social: ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Escobar, A. (2020). Transiciones post-pandemia en clave civilizatoria. In B. Breno & G. Pleyers (Eds.), *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia* (pp. 313–325). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Escobar, A. (2016). *Autonomía y diseño: la realización de lo comunal*. Bogotá: Universidad del Cauca.
- Esteva, G. (2015). The Hour of Autonomy. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 10(1), 134-145.

- Federici, S. (2004). *El caliban y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Ferguson, S. (2017). Children, Childhood and Capitalism: A Social Reproduction perspective. En T. Bhattachayra (ed.), *Social Reproduction Theory Remapping Class, Recentering Oppression* (pp. 112-130). London: Pluto Press.
- Gago, V., Sztulwark, D., Navarro, M. L., Linsalata, L., Gutiérrez, R., Salazar Lohman, H., ... Tzul Tzul, G. (2019). *Producir lo común: entramados comunitarios y luchas por la vida. El Apantle. Revista de Estudios Comunitarios*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Gentilini, U., Almenfi, M., Dale, P., Lopez, V., Mujica, I., Quintana, R., y Zafar, U. (12 de junio de 2020). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. Recuperado de https://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/06/SP-COVID-responses_June-12.pdf
- Georges, I., y Ceballos, M. (2011). Bolsa familia y la asistencia social en Brasil: de la lucha política a la mercantilización local. *Caderno CRH*, 27(72), 513-529. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0103-49792014000300005>
- Ginzburg, C. (2016). *El queso y los gusanos: el cosmos según un molinero del siglo XVI*. Buenos Aires: Ariel.
- Gutiérrez, R., Navarro, M., y Linsalata, L. (2016). Repensar lo político, pensar lo común. Claves para la discusión. En M. Millán, D. Inclán, L. Linsalata (coords.), *Modernidades alternativas* (pp. 377-417). Ciudad de México: Ediciones del Lirio.
- Hall, S. (1984). Notas sobre la deconstrucción de “lo popular”. En R. Samuel (ed.), *Historia popular y teoría socialista* (pp. 185-198). Barcelona: Crítica.
- Hering, M. (2018). *1892: Un año insignificante*. Bogotá: Crítica.
- Hobbes, T. (1990). *Leviatán*. Buenos Aires: Losada.
- Izquierdo, S. (18 de mayo de 2020). Vecinos de las favelas de Río se movilizan frente al coronavirus ante un Estado ausente. *RT*. Recuperado de <https://actualidad.rt.com/actualidad/353494-favelas-rio-movilizan-coronavirus-estado-ausente>
- Kessler, G. y Benza, G. (Julio de 2020). ¿Impactará la crisis de covid-19 en la agenda social de América Latina?. *Nueva sociedad*. Recuperado de https://nuso.org/articulo/impactara-la-tesis-de-covid-19-en-la-agenda-social-de-america-latina/?utm_source=email&utm_medium=email
- Le Goff, J. (2009). *Lo maravilloso y lo cotidiano en el Occidente Medieval*. Madrid: Gedisa.

- Mauss, M. (2009). *El ensayo sobre el don*. Madrid: Katz editores.
- Moore, J. (2016). *Anthropocene or Capitalocene? Nature, History, and the Crisis of Capitalism*. Oakland: PM Press.
- Navarro, M., y Linsalata, L. (2014). Crisis y reproducción social, claves para repensar lo común: Entrevista a Silvia Federici. *OSAL - Observatorio Social de América Latina*, 35 (mayo), 15–25. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20140506032000/OSAL35.pdf>
- Nodal, (2020). Ollas populares y comedores en América Latina: solidaridad para combatir el hambre en tiempos de pandemia. *Noticias de América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.nodal.am/2020/07/ollas-populares-y-comedores-en-america-latina-solidaridad-para-combatir-el-hambre-en-tiempos-de-pandemia/>
- Ouettes, J. (2003). Disciplining society through the city: the genesis of city planning in Brazil and Argentina (1894-1945). *Bulletin of American research*, 22(2).
- Palacios, E. (2019). Sentipensar la paz en Colombia: oyendo las reexistentes voces pacíficas de mujeres Negras Afrodescendientes. *Memorias: Revista Digital de Historia y Arqueología Desde El Caribe Colombiano*, 38(mayo-agosto), 131-161.
- Polanyi, K. (2007). *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*. Madrid: Quipu.
- Red Nacional de Acueductos Comunitarios. (2017). *El derecho a la autogestión comunitaria del agua. Iniciativa Legislativa para el fortalecimiento y la defensa de los acueductos comunitarios*. Recuperado de <http://redacueductoscomunitarios.co/documentos/leypropia/>
- Rioux, S. (2015). Embodied contradictions: Capitalism, social reproduction and body formation. *Women's Studies International Forum*, 48, 194-202. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2014.03.008>
- Roig, A. (16 de julio de 2020). Roig: “No alcanza una redistribución del ingreso, hace falta una redistribución del poder”. *Conclusión*. Recuperado de <https://www.conclusion.com.ar/por-los-medios/roig-no-alcanza-una-redistribucion-del-ingreso-hace-falta-una-redistribucion-del-poder/07/2020/>
- Sáenz, J. (2007). *Desconfianza, civilidad y estética: prácticas formativas estatales por fuera de la escuela, 1994-2003*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto para la Investigación Educativa (idep).
- Sánchez, E. (8 de julio de 2020). El mundo después del Covid (3): Una solidaridad necesaria. *Euronews*. Recuperado de <https://es.euronews.com/2020/07/07/>

el-mundo-despues-del-covid-3-una-solidaridad-necesaria

- Thompson, E. (2010). *Los orígenes de la Ley Negra: un episodio de la historia criminal inglesa*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- Tzul Tzul, G. (2020). Guatemala. En *Economías populares en la pandemia. Comunitarios*. Clacso. (pp. 32-35). Recuperado de https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/07/InformeClacso_FINAL-FINAL.pdf
- Tzul Tzul, G. (2019). Sistemas de gobierno comunal indígena: la organización de la reproducción de la vida. En *Producir lo común: entramados comunitarios y luchas por la vida. El Apantle. Revista de Estudios Comunitarios* (pp. 171-182). Madrid: Traficantes de sueños.

Un feminismo para el 99 % en Colombia

Ángela María Robledo¹

Natalia Moreno Salamanca²

Lisa Gómez Camargo³

Angélica Bernal Olarte⁴

1. Mag. en Política Social. Cámara de Representantes.

2. Mag. en Estudios de Género. Secretaría Distrital de la Mujer, Bogotá.

3. Ph. D. en Ciencias Políticas y Gobierno. Secretaría Distrital de la Mujer, Bogotá.

4. Ph. D. en Filosofía. Profesora de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.



El título de este capítulo está inspirado en la potente propuesta de Cinzia Arruzza, Nancy Fraser y Tithi Bhattacharya (2019), académicas de 3 continentes diferentes que proponen una ruta de esperanza para el feminismo internacional basada en la gran irrupción de la huelga feminista de los últimos años. El movimiento feminista hoy es un actor clave en todos los continentes y ha protagonizado las últimas movilizaciones a nivel mundial. Por esto, un programa de nueva democracia para Colombia debe recoger las banderas feministas para el 99 % de la población.

Pensar en un feminismo para el 99 % significa potenciar las luchas y las investigaciones que por décadas nos han dejado las feministas académicas y el movimiento de mujeres. Un gobierno democrático debe recoger los avances programáticos del feminismo en diversos temas, como por ejemplo: el fortalecimiento de los mecanismos de género y de la política pública de mujeres y equidad de género, la adopción de medidas para eliminar la violencia contra las mujeres, la implementación de una política económica feminista que no aumente las brechas de género y que propenda por transformar la nefasta división sexual del trabajo, fortalecer la participación equitativa de las mujeres en todos los espacios de toma de decisión, avanzar hacia una justicia efectiva, implementar una política de salud diferencial para las mujeres, una educación no sexista, entre otras.

La pandemia evidenció que las luchas feministas de las últimas décadas tenían razón: la división sexual del trabajo es una fuente de desigualdad para las mujeres y es una de las causas de la feminización de la pobreza, los hogares son los lugares más inseguros para las mujeres y la falta de representación política es un obstáculo para pensar una época pospandemia que no profundice las brechas preexistentes.

A continuación, se presenta una ruta de propuestas que busca aumentar el bienestar de las mujeres en Colombia, sin el cual es imposible pensar una verdadera democracia. La defensa de los derechos de las mujeres acumula décadas de lucha que, aunque ha permitido su reconocimiento legal en muchos aspectos, sigue siendo letra muerta para la mayoría.

Se abordarán tres ejes de análisis que deben ser implementados de forma integral: 1. El trabajo de cuidado y la feminización de la pobreza; 2. La violencia contra las mujeres: ¡Ni una más! ¡Ni una menos!; 3. Participación política de las mujeres: ¡Paridad ya!

De las sociedades de la seguridad a las sociedades del cuidado

Historiadoras como la feminista marxista Sylvia Federici (2013) han denunciado cómo el capitalismo se desarrolla sobre la explotación y el desconocimiento del trabajo doméstico de las mujeres y documenta, desde una perspectiva histórica, lo que ha significado ese despojo del valor del trabajo de la reproducción y las afectaciones sobre la vida de las mujeres, en especial las mujeres pobres, en las cuales confluyen las desigualdades de raza, etnia, generación y clase, que en ocasiones viven en condiciones de explotación y esclavitud.

Según cifras de la ONG Oxfam (Lawson et al., 2020), que también comparten economistas como Piketty, en el mundo las mujeres:

- Dedicar casi una jornada laboral completa a labores domésticas y de cuidado sin ninguna remuneración, ni reconocimiento. Esta situación se convierte en un enorme obstáculo para que las mujeres puedan hacer parte del mundo del trabajo formal y remunerado en condiciones de igualdad. Para el caso de Colombia, según el DANE (2018), las mujeres destinan 7 horas y 14 minutos al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, mientras que los hombres 3 horas y 25 minutos. Si estos tiempos se suman a los del trabajo remunerado, la carga total de trabajo para las mujeres en el país es de 13 horas y 24 minutos, tiempo que sobrepasa en más de dos horas al de los hombres

- Solo el 49 % de las ocupadas están en trabajos formales, es decir, el trabajo no se convierte en una condición para salir de la pobreza o la miseria. Para el caso de Colombia, según el DANE (2020), el 62 % de las mujeres ocupadas no cotiza a pensión, lo que indica que se desempeñan en sectores informales; el 65 % de las ocupadas se concentran en actividades como el comercio, los hoteles, los restaurantes y los servicios comunales, sociales y personales (como los de salud y educación y el servicio doméstico), todos altamente afectados por la pandemia, y el 29,6 % de los hogares con jefatura femenina se encuentran en situación de pobreza; el desempleo para las mujeres es cercano al 25 % y su brecha frente al masculino es cada vez mayor (8,5 puntos porcentuales).
- La economía del cuidado, que contempla la producción del trabajo no remunerado de los hogares —cuidado de los hijos e hijas, enfermos, viejos, y todo lo relacionado con el funcionamiento del hogar—, equivale en promedio al 20 % del producto interno bruto (lo que equivale a \$332 billones anuales, producción semejante a la de la industria manufacturera). Aun cuando es fundamental para el funcionamiento de una sociedad, no tiene reconocimiento formal en las cuentas corrientes de los países y por lo tanto se convierte en un factor de invisibilización del aporte de las mujeres a la sociedad y en una condición de mayor desigualdad entre hombres y mujeres.

Mark Cliffe, director del Grupo de Investigación Global del ING Group, quien analiza los sistemas de productividad de las economías nacionales, afirma que a pesar de que

el PIB ha sido durante mucho tiempo la métrica preeminente para medir el tamaño y el éxito de las economías nacionales [...], es profundamente errado, y cada vez más. [...] Es una estadística compleja forjada por una historia plagada de errores, controversias no resueltas y métodos y definiciones cambiantes. El problema medular es que el PIB no es una medición del bienestar económico, sino más bien de la producción. (Cliffe, 2020).

Incluso, premios nobel como Joseph Stiglitz y Amartya Sen ya han reconocido las limitaciones del PIB para medir los trabajos realizados históricamente por las mujeres:

Existen numerosos servicios que los hogares producen por sí mismos, no tenidos en cuenta en los indicadores oficiales de ingresos y de producción, y que sin embargo constituyen un aspecto importante de la actividad económica, aludiendo a los trabajos de cuidado no remunerados. (Moreno & García, 2020)

Federici, recogiendo a Marx, plantea que, en la transición violenta del feudalismo al capitalismo, no solo hubo un despojo de los bienes de producción a las familias campesinas, sino que se instauró una división sexual del trabajo; no solo los productores fueron despojados de los medios de producción, sino que la producción fue tajantemente separada de la reproducción de la vida. A las mujeres se les aísla, se les confina a sus labores reproductivas no remuneradas, lo que garantiza su dependencia económica y social de los hombres. Esta subordinación de las mujeres al trabajo reproductivo se convierte en otra forma de acumulación porque el trabajo del proveedor se fundamenta en el trabajo para el cuidado de la vida.

Es sobre esa base de la reproducción de la vida y de su cuidado desde el cual se consolidan no solo las economías capitalistas que alientan la tajante división sexual del trabajo, entre trabajo productivo y trabajo reproductivo, sino los modelos de economía de mercado que arrebatan el valor que tiene todo el trabajo de cuidado que principalmente realizan las mujeres. La acumulación capitalista se apodera del trabajo doméstico y quiere invisibilizarlo, devaluarlo, explotarlo.

Hoy, en especial a causa de los aportes de la economía feminista, se argumenta y demuestra que las prácticas de cuidado son trabajo. Trabajo que comporta un valor e implica su revalorización material y simbólica. Como señala Carmenza Saldías (2003), la ampliación del concepto de trabajo más allá de las condiciones de trabajo asalariado, significa también que dicha valoración no es de carácter objetivo, sino fruto de una conquista social y de acciones políticas. La categoría *trabajo*, como todas, es producto de las luchas sociales y políticas que se dan en la historia de las sociedades. “Darle voz al trabajo de las mujeres y evidenciar los privilegios de la división sexual del trabajo es un eje central de la economía política del siglo XXI” (Moreno & García, 2020). La valoración del trabajo doméstico, del trabajo de cuidado, significa entonces toda una revolución respecto a la vida y a los cuerpos de las mujeres, no solo en las relaciones económicas y sociales, también en su dimensión material y simbólica. El inmenso poder de hacer visible el valor de las prácticas de cuidado como parte de las prácticas cotidianas que por siglos hemos desplegado las mujeres, muestra también cómo la perspectiva económica y social del trabajo, restringida al trabajo asalariado, es una perspectiva mutilada, distorsionada. El cuidado es el que produce seres humanos, sin él no habría vida.

Esta revolución que ha empezado silenciosamente, como muchas de las revoluciones feministas, ha buscado el *reconocimiento* de su condición de valor y trabajo, la *redistribución* en términos de compartir el cuidado en las casas con los hombres y encontrar bases para afectar las políticas redistributivas del Estado, y su *reducción* en términos de crear mayor infraestructura social y físicas para el cuidado directo y el indirecto. Con esto, la pretensión final es despatriarcalizar el cuidado, desfamiliarizarlo y desmercantilizarlo.

Todo ello con un gran propósito: liberar tiempo y energía para las mujeres. Y nuestra pregunta como mujeres es ¿dónde queremos poner nuestra energía?, ¿dónde queremos poner nuestra fuerza? Una pregunta no solo personal y social, sino profundamente política.

El cuidado salta a la agenda nacional e internacional

En Colombia, la agenda del cuidado ha nacido desde los territorios. Inicialmente, hubo un primer asomo en Bogotá, bajo la alcaldía de Antanas Moc-kus, donde se desarrollaron algunas actividades para poner sobre la mesa la importancia de reconocer el cuidado como un trabajo con valor y aporte a la economía de la ciudad y promover, vía ejercicios pedagógicos, transformaciones dentro de las familias para que el cuidado fuera distribuido entre sus distintos integrantes. Esta tarea fue promovida desde la Secretaría de Planeación, a cargo de Carmenza Saldías y el Departamento Administrativo de Bienestar Social (hoy Secretaría Distrital de Integración Social), a cargo de Ángela María Robledo.

Un segundo asomo fue la expedición de la Ley 1413 sobre economía del cuidado, cuyas autoras son Cecilia López y Gloria Inés Ramírez, con el propósito de medir la contribución de las mujeres al desarrollo económico y social para ser tenido en cuenta como un componente fundamental en el desarrollo de políticas públicas. Mediante esta ley, se crea la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, la cual debe ser aplicada cada tres años y es el insumo fundamental para la medición de la división sexual del trabajo y el valor económico de la economía del cuidado (Cuenta Satélite de Economía del Cuidado).

Un tercer asomo fueron los aportes desde el Congreso de la República en cabeza de Ángela María Robledo como integrante y en alianza con la Mesa

Intersectorial de Economía de Cuidado para incidir en los planes de desarrollo de la Nación desde el 2014- 2018 y del 2018-2022 para la creación del Sistema Nacional de Cuidado, conocido como Sinacu.

Un cuarto asomo fue la creación de la Mesa de Economía Feminista en el año 2011 y, en el 2014, la Mesa Intersectorial de Economía del Cuidado, que han buscado desde sus particularidades un objetivo común: aportar al desarrollo de las economías feministas, hacer visible el aporte de las prácticas de cuidado en el país, incidir en la formulación e implementación de políticas e intervenciones para la superación de las desigualdades de género en el país y la transformación de la vida de las mujeres. Es decir, impulsar referentes feministas que nos permitan no solo lidiar con poderes que parecieran agobiarnos, pero que, al mismo tiempo, nos invitan a resistir desde nuestros espacios domésticos, lugares donde debería empezar la gran revolución de cara al capitalismo salvaje.

Un quinto asomo está incluido en el Acuerdo de Paz, en el cual, en el Decreto 902 de mayo del 2017:

Se adoptan medidas para facilitar la Implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el fondo de tierras , el cual fue declarado constitucional en la sentencia C-073 del 2018. La norma establece que se dé prioridad en el acceso y formalización de la tenencia de la tierra, a las mujeres rurales, campesinas, cabeza de familia y viudas y se reconoce la economía del cuidado como parte fundamental del papel de las mujeres.

Un sexto asomo fueron las propuestas de algunos gobernantes locales y movimientos feministas que han incidido de los concejos municipales para desarrollar sistemas de cuidado territoriales con el propósito de reconocer el cuidado como trabajo, deconstruir masculinidades violentas y fortalecer la política social. Trabajo que valore y equilibre su provisión entre los diferentes actores de la sociedad y los hogares, que incluya a las mujeres rurales y desarrolle propuestas para una profunda transformación cultural y material de la sociedad.

Vamos por un Sistema Nacional de Cuidado

El objetivo último de la política económica debe ser el bienestar de una sociedad. El Estado colombiano hoy descarga labores fundamentales como la educación, la salud y el cuidado de las personas con altos niveles de apoyo y de los niños y

niñas en las mujeres. Mientras en otros países de la región el gasto público social es superior al 20 % del PIB, en Colombia es apenas del 14 %. En consecuencia, las mujeres destinan otra jornada laboral no remunerada a los trabajos domésticos y de cuidado, con lo que reemplazan al Estado en su función social y subsidian la sociedad en su conjunto a muy alto costo: pobreza de tiempo, pérdida de autonomía económica, falta de oportunidades educativas, profesionales y de esparcimiento.

Es por esto que, mientras no se implemente un Sistema Nacional de Cuidado plenamente financiado, difícilmente se podrá disminuir la feminización de la pobreza: al menos 7 millones de mujeres en el país no cuentan con autonomía económica por dedicarse exclusivamente a los oficios del hogar. Este Sistema apunta a: 1. Descargar a las mujeres de tareas que debe y puede asumir el Estado para que puedan competir en igualdad de condiciones en las otras esferas de interacción social —mercado laboral, política, educación y cultura—. 2. Responsabilizar al Estado del bienestar de las personas a través de una oferta institucional de servicios e infraestructura de cuidado públicos de calidad. En un país que envejece y en el que el conflicto dejó un número importante de personas con discapacidad, el cuidado debe ser un tema prioritario para el Estado y la sociedad.

Reconocer el trabajo de cuidado y a quienes lo realizan o lo han realizado debe ser el primer objetivo del Sistema. Como sociedad tenemos una deuda histórica con las trabajadoras del cuidado y su reconocimiento pasa por ponerlas en el centro de las políticas. Ejemplos internacionales en esta materia han desarrollado programas de formación y de autocuidado para las mujeres cuidadoras. Esto debe ir acompañado de la propuesta de renta básica que las feministas han expuesto en años recientes.

Redistribuir los cuidados con los hombres debe ser el segundo objetivo del Sistema e implica desplegar una campaña de transformación cultural desde la pedagogía de la igualdad. Pero no solo eso: la vinculación de los hombres de forma corresponsable con los cuidados pasa por la implementación de políticas estatales como la igualación de las licencias de paternidad y maternidad. Esto permitirá despatriarcalizar los cuidados.

Reducir los tiempos de las mujeres en los trabajos de cuidado no remunerado debe ser el tercer objetivo del Sistema. Implica un compromiso real del Estado por atender con suficiencia y calidad los servicios para la primera infancia, para la población con discapacidad y para la población adulta que requiere cuidados específicos. La infraestructura social debe tener flexibilidad horaria y, en lo posible, guardar criterios de proximidad con las viviendas de las personas. Pero también implica un compromiso con la expansión de servicios que releven los cuidados indirectos —domésticos, los que demandan más tiempo no pago a las mujeres (comedores comunitarios, lavanderías públicas, servicios públicos, infraestructura incluyente en el espacio y transporte público, etc.)—.

Esto implica que el Sistema debe tener dos poblaciones objetivo: las personas que requieren cuidado para garantizar el cuidado como un derecho y las personas que proveen cuidado para garantizar el cuidado como trabajo decente.

El Sistema debe soportarse en el diamante del bienestar propuesto por Evens, Pilj y Ungerson (1994, citado en Salvador, 2007) para garantizar la responsabilidad de los 4 actores centrales de la sociedad en la provisión de los cuidados: Estado, sector privado, sector comunitario y hogares. Esto con el fin de avanzar en la desfamiliarización de los cuidados, lo cual implica hacer todos los ajustes regulatorios para equilibrar la provisión de los cuidados de manera accesible y de calidad entre los diferentes actores.

Para la articulación intersectorial entre las diferentes entidades encargadas de las políticas para quienes requieren cuidado y para quienes cuidan se debe crear una institucionalidad que garantice el actuar sistémico. Asimismo, se debe crear un mecanismo de participación de la sociedad civil y de las organizaciones feministas para que sea un Sistema construido con la ciudadanía y sostenido por la ciudadanía.

Finalmente, el Sistema solo será una realidad y cumplirá sus objetivos si está plenamente financiado por el Estado. Colombia necesita implementar una política fiscal progresiva, sólida y sin sesgos de género. Se debe avanzar en los dos frentes: redistribuir mejor los recursos y generar más recursos. Un Estado pobre jamás logrará la riqueza necesaria para asumir un Sistema de Cuidado en el marco de un nuevo contrato social que garantice un Sistema

de Bienestar para su población. El feminismo también ha hecho grandes aportes en la conquista de políticas fiscales más progresivas sin apelar a las diferencias biológicas para aumentar el recaudo. Bajo ninguna consideración se deben implantar de nuevo impuestos sexistas y se debe avanzar en el trazador de género para saber con exactitud la magnitud de recursos que el Estado invierte en la igualdad para las mujeres.

Un Sistema Nacional de Cuidado será el corazón de una nueva política donde la vida esté en el centro y no en la tasa de ganancia. Vamos por una Colombia cuidadora.

La violencia contra las mujeres: ¡Ni una más! ¡Ni una menos!

En Colombia, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (2015), la prevalencia en violencia de pareja y sexual es del 33,3 %, es decir 1 de cada 3 mujeres de entre 15 y 49 años que alguna vez han tenido pareja ha sufrido violencia física o sexual por parte de su pareja íntima al menos una vez en la vida.

La violencia contra las mujeres entendida como “la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada” (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer —CEDAW, por sus siglas en inglés—, 2017), se constituye ante cualquier acción, conducta o amenaza de la misma que cause o pueda causar muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, en cualquier ámbito, sea público o privado (Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención De Belem Do Para”, 1994).

Ante la violencia, Colombia se ha caracterizado por tener una normatividad sólida, en tanto ha ratificado las convenciones internacionales en la materia y a partir de su interpretación, sumado a las reivindicaciones del movimiento feminista y de mujeres. El país recoge el consenso global respecto al reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos y un grave problema de salud pública en la Ley 1257 de 2008, ley de no violencias contra las mujeres y las posteriores en materia de

feminicidio (Ley 1761 de 2015, “Rosa Elvira Cely”), ataques con agentes químicos (Ley 1773 de 2016) y violencia intrafamiliar (Ley 1959 de 2019).

Dentro de las principales dificultades para la prevención, atención, protección y sanción de las violencias contra las mujeres, programas de cooperación, diagnósticos de las organizaciones de mujeres y evaluaciones de política han identificado las siguientes: definiciones y mediciones imprecisas de la violencia que no dan cuenta de la realidad del fenómeno, modelos limitados de intervención que parten de enfoques equivocados, vacíos en la coordinación interinstitucional, debilidades en la evaluación y el desconocimiento de la violencia institucional.⁵

Magnitud de las violencias contra las mujeres

La estimación más precisa frente a la violencia contra las mujeres, según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2021), es la prevalencia de la violencia de pareja y la violencia sexual. De acuerdo con esta organización: “En todo el mundo, una de cada tres mujeres (o el 35 %) había sido objeto de violencia física o violencia sexual bien dentro o fuera de la pareja”. Esto significa que, en el mundo, una de cada 3 mujeres en una relación de pareja ha sufrido violencia física o sexual.

Una de las grandes preocupaciones para los países de América Latina es el feminicidio, entendiendo que esta es la forma más extrema en la que se expresa la discriminación contra las mujeres. Cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) destacan que 14 de los 25 países con más feminicidios en el mundo se encuentran en América Latina.

Este hallazgo se vuelve más relevante si tenemos en cuenta, siguiendo a la OMS, que el 38 % de los feminicidios que se cometen en el mundo son perpetrados por la pareja, en su mayoría hombres.

Algunas cifras en Colombia

5. Para mayor detalle ver: Red Nacional de Mujeres. “Análisis de la Ley 1257 de 2008 en sus diez años de implementación” (2019); Sisma Mujer. “Informe de seguimiento Ley 1257 de 2008: 10 años de la ley de no violencia hacia las mujeres” (2019); Proyectamos Colombia S. A. Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, de acuerdo con lo previsto en el CONPES 161 de 2013 (2017).

De acuerdo con los registros administrativos del Instituto Nacional de Medicina Legal, en Colombia, más de 212.000 mujeres han sido víctimas de violencias ejercidas por sus parejas en los últimos 5 años.

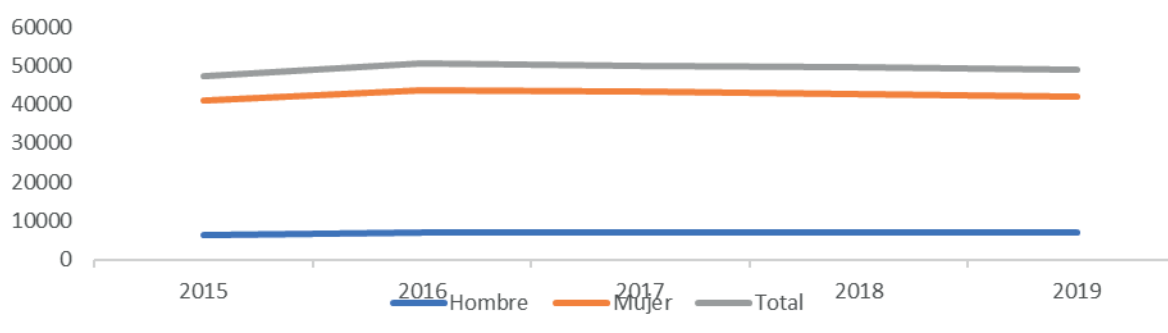
Tabla 7. Violencia de pareja

Año	Hombre	Mujer	Total
2015	6.302	40.946	47.248
2016	6.990	43.717	50.707
2017	6.896	43.176	50.072
2018	6.916	42.753	49.669
2019	6.892	42.134	49.026
Total	33.996	212.726	246.722

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF, 2020).

Como se evidencia en la figura 7, el 86 % de las víctimas de violencia de pareja son mujeres y el 13 % son hombres. En los últimos cinco años, la violencia contra las mujeres por sus parejas presentó un aumento de más de 3.000 casos entre los años 2015 y 2016, y hasta el 2018 se evidencia una disminución.

Figura 7. Variación anual del número de víctimas por violencia de pareja



Fuente: Elaboración propia con datos del INMLCF, 2020.

La violencia más utilizada para controlar la vida y los cuerpos de las mujeres es la violencia sexual, entre 2015 y 2019, el Instituto reportó 102.384 valoraciones

médico-legales por delito sexual a mujeres y niñas. Durante este periodo de tiempo, se evidencia un aumento de las valoraciones. No es posible afirmar que exista un aumento de la violencia sexual, dado que no conocemos con certeza el subregistro de este delito.

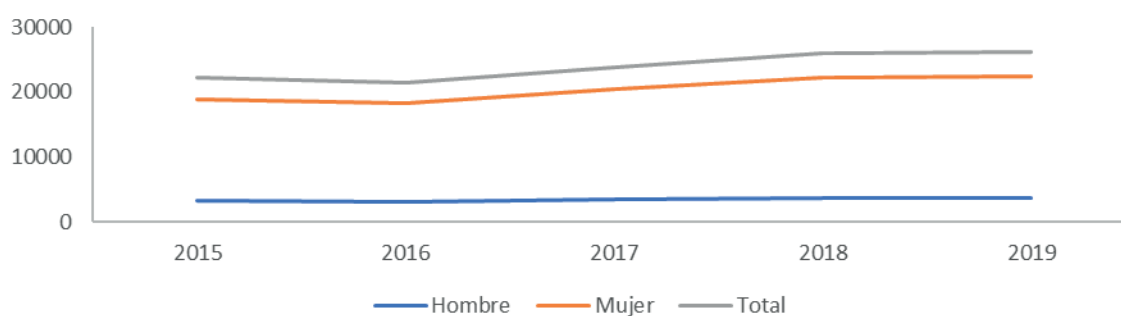
Sin embargo, sí es posible afirmar que cada vez hay mayor reconocimiento de la violencia sexual como un delito que afecta principalmente a las niñas y adolescentes y el principal agresor es familiar, ya sea el padre, el padrastro, el tío o el abuelo.

Tabla 8. Dictámenes médico-legales por presunto delito sexual

Año	Hombre	Mujer	Total
2015	3.279	18.876	22.155
2016	3.142	18.257	21.399
2017	3.379	20.419	23.798
2018	3.756	22.309	26.065
2019	3.635	22.523	26.158
Total	17.191	102.384	119.575

Fuente: Elaboración propia con datos del INMLCF, 2020.

Figura 8. Variación anual de dictámenes médico-legales por presunto delito sexual



Fuente: Elaboración propia con datos del INMLCF, 2020.

Estas formas de violencia desencadenan en una de las más extremas representaciones de la discriminación, el feminicidio, definido como el asesinato de una mujer por su condición de mujer o por motivos de su identidad de género. De acuerdo con medicina legal, 5.013 mujeres han sido asesinadas en el país en los últimos 5 años.

Tabla 9. Asesinatos en Colombia 2015-2019

Año	Hombre	Mujer	Indeterminado	Total
2015	10.608	970	7	11.585
2016	10.518	997	17	11.532
2017	10.345	1.002	26	11.373
2018	11.075	1.043	12	12.130
2019	10.874	1.001	5	11.880
Total	53.420	5.013	67	58.500

Fuente: Elaboración propia con datos del INMLCF, 2020.

La diferencia entre una muerte violenta y el feminicidio se centra en el móvil de los hechos y el contexto en el que ocurre. Es decir, en el feminicidio el riesgo es ser mujer o identificarse como una mujer, en tanto a través de la violencia el victimario busca perpetuar la dominación y control sobre el cuerpo y la vida de la víctima, reforzar su masculinidad con la conducta realizada y enviar un mensaje social que promueve la discriminación y la desigualdad entre mujeres y hombres.

En Colombia, entre 2014 y 2017 fueron asesinadas 531 mujeres por su pareja o expareja, de las cuales 188 (35,4 %) ya habían pasado por un dictamen médico-legal por violencia de pareja (ONU Mujeres, INMLCF, 2019). Es decir, en el país, 1 de cada 3 mujeres que haya iniciado una ruta para la protección de su derecho a una vida libre de violencias es asesinada y no logra que la actuación del Estado evite su muerte.

Ubicar el debate para erradicar la violencia contra las mujeres

La comprensión de la violencia ha evolucionado en el transcurso de los años, los primeros análisis se dieron desde la perspectiva de unicasales, con la mirada en

un eje vertical víctima-victimario y sus características, seguido por análisis más desde lo psicológico, que se fueron retroalimentando de miradas sociológicas que reconocían los factores sociales y organizacionales. Por otra parte, una lectura desde una perspectiva feminista se planteó la comprensión de la violencia a partir de la construcción de género y el sistema patriarcal que perpetúa la dominación y control del cuerpo y la vida de las mujeres (Bosch-Fiol y Perez, 2019).

Hoy los estudios respecto de la violencia contra las mujeres identifican el fenómeno como multidimensional, complejo e influido por factores individuales, familiares y comunitarios y socioculturales.⁶ Esta comprensión impone a los hacedores de política pública un importante reto para actuar a partir de la comprensión del fenómeno, a partir de las siguientes premisas:

- I. La violencia contra las mujeres es causa y consecuencia de la desigualdad que históricamente han vivido las mujeres por la construcción cultural, social, política, económica del género a través de la cual se dividió el mundo de la reproducción, el trabajo y la política en un rol, lugar y posición carente de valor y subordinado para lo femenino y a su vez se constituyó en el mecanismo de control social para el mantenimiento de dicha subordinación.
- II. La violencia tiene como sustrato las relaciones de poder entre hombres y mujeres, sustentado en cuatro columnas: la distribución de recursos económicos o materiales, las obligaciones sociales asociadas a lo femenino —como las labores del cuidado—, las ideas o imaginarios que justifican la desigualdad y la violencia en sí misma. No es posible modificar las razones estructurales de la violencia si no se trabaja en paralelo sobre estos cuatro ejes (Pratto, 1996; Sidanius y Pratto, 1999; citados en Navarro-Mantas y Velásquez, 2016). La seguridad pública debe incorporar en su comprensión los principales delitos que afectan a las mujeres como son la violencia sexual, la violencia física y psicológica dentro y fuera de la familia, este es uno de los requisitos para avanzar en la meta 5 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS): “Poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y niñas.”

6. Uno de los modelos de análisis de mayor relevancia es el modelo ecológico feminista, desarrollado por Heise. Este modelo explica la violencia a partir de 4 subsistemas que están en interacción: el sociocultural o macrosistema, el marco comunitario o exosistema, el marco familiar o microsistema y los factores individuales. Para mayor información ver Lori L. Heise (1997).

- III. De acuerdo con la normatividad nacional e internacional, la violencia contra las mujeres puede ser física, sexual, psicológica, económica o patrimonial, en un mismo caso pueden confluír algunas de estas formas o todas, por lo que la situación de cada una de las mujeres implica en la atención una comprensión de todas las formas de violencia y los daños que produce en la vida y en las oportunidades para ella.
- IV. Las acciones para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias deben recoger sus cuatro verbos rectores: prevenir, atender, proteger y sancionar, siempre con una mirada que recoja la realidad a la que se enfrentan las mujeres en todas sus diversidades, étnicas, urbano-rural, etarias, orientación sexual e identidad de género.

Prevenir la violencia contra las mujeres supone que no ocurra y que si ya ocurrió no vuelva a suceder. Este es uno de los ejes dónde menos esfuerzos sistemáticos y evaluados ha realizado el país. Se requieren acciones consistentes en el tiempo, dado que los resultados son de largo plazo en tanto supone transformaciones en la base de la desigualdad, el patriarcado, que afecta la socialización diferencial a mujeres y hombres, y la configuración de los supuestos del “deber ser” masculino respecto del control sobre las mujeres y el reconocimiento entre pares de ser hombre.

- 1. Líneas y mecanismos virtuales de información y orientación son efectivos, generar canales y puertas de entrada 24 horas promueve mayor confianza institucional y presencia para responder en cualquier momento. Sin embargo, es necesario que estos mecanismos de información se coordinen con la ruta de atención y respuesta efectiva a las mujeres.
- 2. Las estrategias comunitarias o de barrio en la que las y los líderes de las juntas de acción comunal, y las tiendas y farmacias de los entornos más cercanos a las mujeres, pueden ser un factor protector. Está demostrado que las mujeres que han decidido buscar ayuda institucional lo hacen porque un amigo, familiar o conocido le dijo a dónde acudir o le acompañó.
- 3. Es necesario diseñar estrategias de difusión de información en la ruralidad. Mecanismos comunitarios, proyectos productivos o estrategias de presencia institucional veredal a través de servicios como el de salud permiten informar y detectar las violencias contra las mujeres.

4. Articular la prevención de la violencia con los servicios de salud en materia de información y atención en derechos sexuales y reproductivos puede acercar la respuesta de salud a las mujeres frente a lo que se ha detectado como algunos de los principales.
5. Identificar quiénes o a través de qué acciones algunos varones están saliendo de las masculinidades tradicionales, identificar estos puntos de fuga de acuerdo con cada entorno permite ubicar el cambio en las expectativas de control de los varones sobre las mujeres.

Cuando la violencia ya ocurrió, la sociedad, el Estado y la familia deben alinear su actuación, en tanto la violencia ya se desencadenó y lo principal es atender los daños a los cuales se ha visto expuesta una mujer o niña y garantizar el acceso a la justicia.

6. La atención debe responder a la inmediatez de la situación, para ello es fundamental que las líneas de emergencia cuenten con un enfoque diferenciado que reconozca las afectaciones que produce la violencia.
7. Se requiere articulación entre los servicios de salud con los de acceso a la justicia, de tal manera que se garantice la custodia de las pruebas y a su vez la estabilización de la víctima para continuar con el proceso.
8. No existe una autoridad especializada en materia de violencias contra las mujeres. Es urgente una profunda modificación normativa que dé respuesta de fondo a la situación que enfrentan las mujeres víctimas frente a una institucionalidad deficitaria.
9. Las comisarías de familia tienen desde su configuración inicial un enfoque centrado en la infancia y la familia y han sido utilizadas como comodín para dar respuesta a la falta de capacidad de las defensorías de familia, policía judicial y la Fiscalía General de la Nación.
10. Se requieren servicios especializados 24 horas, articulados y con sistemas de información que interoperen, lo que permite una lectura completa e integral de las atenciones de las víctimas, disminuir la revictimización y dar respuesta integral a los diferentes daños que ocasiona la violencia.

Uno de los principales retos que afronta la institucionalidad es que su respuesta permita a la mujer víctima entrar a la ruta, recibir una atención adecuada, identificar los riesgos para proteger la vida e integridad de las mujeres e iniciar

el rompimiento del ciclo de la violencia.

En materia de protección, la implementación normativa de la Ley 1257 de 2008 ha estado rezagada. Las medidas de atención (artículo 19) a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud (sgsss) para brindar servicio de habitación, alimentación y transporte a las mujeres en riesgo hasta el 2020 empiezan su implementación. Algunas entidades territoriales iniciaron su implementación con recursos propios buscando responder al principio de debida diligencia del Estado a través de modalidades de refugio, hospedaje y subsidios.

11. El conflicto armado, narcotráfico y las dinámicas paramilitares impone a su vez la necesidad de afinar la mirada a las violencias contra las mujeres a partir del reconocimiento y acciones de mitigación de la violencia sexual en el conflicto, el desplazamiento forzado, la hipersexualización del cuerpo de las mujeres y niñas y los malestares de género que produce la violencia.
12. Las mujeres en riesgo acuden a la institucionalidad, donde hay mecanismos de protección, a las redes de apoyo comunitario o redes de apoyo familiar. Por ello, para que el país logre un esquema sólido de protección, se requiere construir una red de refugios institucionales y comunitarios, articulada por una entidad nacional que, además de garantizar la seguridad de las mujeres y sus hijos e hijas, contribuya en la interlocución requerida por las autoridades que emitieron las medidas de protección y dé atención independiente de la ubicación.

Los puntos expuestos contribuyen a poner fin al ciclo fatal que viven las mujeres víctimas de violencia, que inicia en la naturalización de su situación y de la violencia a la cual han estado expuestas, pasa por la deficiencia institucional en la respuesta hasta la impunidad y la no reparación.

Participación política de las mujeres: paridad ya

El punto 2 del Acuerdo firmado por el Gobierno nacional y las FARC-EP, “Apertura democrática para construir la paz” afirma:

Tomando en consideración que las mujeres enfrentan mayores barreras sociales e institucionales para el ejercicio de la participación política como consecuencia de profundas discriminaciones y desigualdades, de condiciones estructurales de exclusión, subordinación y discriminación de género, lo que genera mayores retos para garantizar su derecho a la participación, enfrentar y transformar estas condiciones históricas implica desarrollar medidas afirmativas que garanticen la participación de las mujeres en los diferentes espacios de representación política y social. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 30).

De esa manera, el Gobierno nacional y las FARC-EP reconocieron el importante papel que desempeñan las mujeres en la tramitación de los conflictos y en el afianzamiento de la paz, y la necesidad de promover y fortalecer la participación de las mujeres en la vida política, aún más en el marco de la necesaria consolidación democrática posterior al Acuerdo de Paz, donde su liderazgo y participación en pie de igualdad en los procesos de toma de decisiones públicas, en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas gubernamentales, es necesaria para alcanzar una paz estable y duradera. Por ello, este documento pretende proponer algunas medidas para concretar esa voluntad política, y lograr así aumentar la presencia y participación política de las mujeres. En cada apartado se analizarán los obstáculos que aún enfrentan las mujeres para ser reconocidas como ciudadanas y se formulan propuestas que pueden orientar las reformas del posacuerdo en este sentido.

Situación actual de la participación política de las mujeres

Las reglas electorales que regulan la competencia electoral en el país han sido establecidas por la Constitución Política de 1991, el Acto legislativo n.º 1 de 2003 y la Ley 1475 de 2011, entre otras. Es importante resaltar que la Ley 1475 de 2011, “por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales”, estableció en varios de sus artículos medidas orientadas a aumentar la participación política de las mujeres en la competencia electoral. En particular, en su artículo 28 dispone que “las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta —exceptuando su resultado— deberán conformarse por mínimo un 30 % de uno de los géneros”.

Esta medida reconoce la histórica exclusión de las mujeres de la esfera de toma decisiones colectivas y el compromiso ético de eliminar las barreras que les impiden el ejercicio de sus derechos políticos. La ciudadanía para

las colombianas, reconocida desde el reconocimiento del derecho al voto en 1954 y que se ejerció por primera vez en 1957, se ha practicado con mucha más contundencia en su aspecto pasivo, es decir, el derecho a elegir y no tanto el de ser elegidas. Prueba de ello está en que la presencia de mujeres en el Congreso desde la Constitución de 1991 nunca ha sido superior al 23 %, como lo evidencia la tabla 10.

Tabla 10. Presencia de mujeres en el Congreso colombiano

Periodo	Porcentaje en Cámara de Representantes	Porcentaje en el Senado
1991-1994	8,6	7,2
1994-1998	12,7	6,5
1998-2002	11,8	13,4
2002-2006	13,3	9,8
2006-2010	9,6	12
2010-2014	12,6	16,6
2014-2018	19,2	21,5
2018-2022	18	23

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la Registraduría Nacional.

En las corporaciones públicas del nivel regional, municipal o distrital la incidencia de la Ley de Cuotas ha sido menos evidente, como se observa en la tabla 11, que parece demostrar que no ha habido grandes variaciones en los bajos porcentajes de mujeres, con excepción de las Juntas Administradoras Locales (JAL).

Tabla 11. Porcentajes de participación de mujeres en corporaciones subnacionales

Corporación	2003	2007	2011	2015	2019
Concejos	13,2	13,7	17	17,6	19
Asambleas	16,8	17,5	17,9	16,2	17
JAL	-	33	40,4	39,7	ND

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la Registraduría Nacional.

Por otra parte, en los cargos de elección popular de tipo uninominal, según la Registraduría Nacional del Estado Civil y ONU Mujeres (2019) en las últimas elecciones locales dos mujeres obtuvieron el cargo de gobernadoras, en los departamentos de Valle del Cauca y Atlántico lo que representa el 6,25 % de las 32 gobernaciones. Esto implica una caída respecto a las elecciones anteriores cuando 5 mujeres habían sido electas (15,6 %). Por otra parte, y de acuerdo con la misma fuente 132 mujeres (12,0 %), fueron electas alcaldesas en todo el país. Dos ciudades capitales eligieron alcaldesas: Bogotá D. C. y Santa Marta, a diferencia del periodo anterior, cuando ninguna mujer resultó electa.

Una primera reflexión que inspiran estas cifras es que en todo caso en corporaciones colegiadas la participación ha ido subiendo gracias a la medida de acción afirmativa de 2011, sin embargo, en los cargos uninominales (presidencia, gobernaciones y alcaldías), los porcentajes de mujeres electas son aún muy bajos. En ese sentido, las acciones emprendidas desde las organizaciones sociales que trabajan por los derechos de las mujeres y las entidades públicas aún no plantean medidas para los cargos de elección uninominales.⁷ Es central entonces preguntarse hacia dónde deberían orientarse las reformas institucionales de modo que se incrementen la inclusión política de las mujeres. La profundización democrática que busquen la inclusión de las mujeres debería adoptar como objetivo la eliminación de las barreras institucionales que refuerzan la exclusión política de grupos o colectivos que, por razones históricas, culturales y políticas, no han podido tener igualdad de oportunidades en el acceso a la competencia política. A continuación, se plantean algunas propuestas.

Medidas de ampliación democrática hacia la inclusión política de las mujeres

Si bien se reconoce que hace falta un profundo cambio cultural que erradique prácticas tradicionales excluyentes tales como el sexismo, el clasismo y el racismo, es posible tomar medidas de tipo político/institucional que contribuyan a

7. La Ley 581 de 2000, que ha sido llamada también Ley de Cuotas, reglamenta “la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional”, sin embargo, se aplica en cargos de designación y no de elección, por ello, su aplicación no ha incidido en el ámbito electoral.

afianzar las reglas del juego democrático de modo que las mujeres, en particular aquellas que han sido mayormente excluidas como las indígenas, afrocolombianas, campesinas, jóvenes, transgénero y lesbianas y con discapacidad, encuentren menos obstáculos para una participación plena e incidente en las decisiones políticas que afectan nuestra vida colectiva como nación. A continuación, se enumeran algunas de las reformas institucionales necesarias para avanzar en el largo camino que lleva hacia una democracia real. En primer lugar, se incluyen medidas de reforma institucional en el campo de la competencia electoral y, en segundo lugar, algunas recomendaciones en cuanto a la participación ciudadana.

Medidas sobre la competencia electoral

Reforma del mecanismo cuota y establecimiento de la paridad

Es necesario fijar como requisito de inscripción de las listas electorales que estén compuestas en proporción de 50-50 de cada género (paridad), en todas las circunscripciones y en todas las corporaciones públicas plurinominales.

La paridad debe ir acompañada por otras medidas, sin embargo, a esta altura cabe señalar que la cuota ha demostrado ser el más eficaz para aumentar la inclusión política de las mujeres. Ríos y Villa revelan:

Mientras que en los países con leyes de cuotas la presencia de mujeres en los respectivos parlamentos creció en 9,5 puntos porcentuales, entre 1995 y 2004, lo hizo en solo 2,9 puntos en países sin leyes de cuotas: una diferencia de 6,6 puntos entre unos y otros. (Ríos y Villar, 2006, p. 42).

Además, la cuota actual se aplica únicamente en circunscripciones donde se eligen más de cinco curules y dada la evidencia disponible no es ahí en donde es más necesaria su aplicación. En las circunscripciones en las que se eligen 1, 2, 3 y 4 representantes a la Cámara, históricamente la elección de mujeres ha sido escasa, cuando no nula. Departamentos como Caquetá, Casanare, Guaviare, Cesar y Risaralda, en las que no se aplica la cuota, no ha sido electa una mujer como representante en los cinco procesos electorales analizados (2002, 2006, 2010, 2014 y 2018).

Para las elecciones del 2018, en las circunscripciones grandes, es decir, en las que se eligen más de 5 curules los resultados no fueron mucho más alentadores.

Es el caso de Bolívar, que elige 6 representantes, departamento en el que apenas fue electa una mujer, es decir, solo un 16 % de los representantes de este departamento son mujeres. En el Valle del Cauca, que elige 13 representantes, resultaron electas 3, para un 23 %. Antioquia elige 17 representantes y 3 fueron mujeres para un 17 %; y finalmente, en el caso de Bogotá en donde se eligen 18 representantes, 5 fueron mujeres para un 27 %. El único caso en el que se superó la barrera del 30 % fue en Atlántico en donde se eligen 7 curules y 3 fueron para mujeres con un 42 %.

En 13 de las 21 circunscripciones donde no se aplica la Ley de Cuotas, no resultó electa una mujer, es decir, el 61,9 % y de las 52 curules a ocupar apenas el 15,38 % fueron obtenidas por mujeres. En las circunscripciones de entre 5 y 7 curules, las mujeres ocuparon el 18,7 % de las curules. En las circunscripciones con más de 7 curules a ocupar, el 23 % fueron obtenidas por mujeres.

En otros trabajos (Bernal, 2011), se pudo mostrar que existe cierto consenso acerca de los efectos positivos que tienen los distritos electorales grandes. Cuanto mayor es el número de curules a proveer, mayor es el número de candidatas con posibilidad de ser electas (Archenti y Tula, 2008, p. 16). En circunscripciones pequeñas, rara vez un partido que se disputa uno o dos curules va a querer arriesgar, por lo que siempre van a preferir un candidato “seguro”, que, en nuestras condiciones históricas y culturales, por lo general es un varón. De forma adicional se deben incorporar medidas que refuercen el porcentaje como la alternancia (lista ordenada mujer-hombre).

Finamente, es importante señalar que en caso de los cargos uninominales deben hacerse innovaciones, tales como la obligatoriedad de que los partidos postulen en sistema cremallera a sus candidatos, es decir que para elecciones a la Presidencia, gobernaciones y alcaldías los partidos deberían variar el género de sus candidatos/as cada 4 años por mandato legal.

Tipo de lista

Desde la reforma política del 2003, los partidos tienen la opción de presentar a elecciones de cuerpos colegiados listas cerradas, cuyo orden determina el partido, o abiertas (con voto preferente), en las que, quien vota lo hace a la vez por el partido y por un o una candidata. En el segundo caso, la asignación de

curules en caso de pasar el umbral, lo determina el número de votos que haya obtenido cada candidata/o.

La adopción de una cuota paritaria como la que se propone solo puede tener impacto en una competencia entre listas cerradas, ya que el voto preferente neutraliza el impacto de la cuota básicamente porque no permite asegurar la elección de mujeres. Una lista abierta puede tener un 30 % de candidatas, pero no hay ningún mecanismo que asegure que en el resultado final ese porcentaje va a tener algún tipo de réplica, como ha pasado hasta ahora. Con listas cerradas los niveles de elección de mujeres serían mucho mayores y a un ritmo mucho más ágil, hasta el punto de que tal vez en una o máximo dos elecciones lograríamos corporaciones colegiadas conformadas de modo paritario. Hay algunos puntos de vista que atribuyen al voto preferente una mayor participación de las y los electores en la conformación de la bancada de su partido en las corporaciones públicas, sin embargo, puede constituirse en un potente obstáculo para la inclusión política de quienes tienen menos recursos financieros o acceso a redes políticas, ya que la competencia adquiere un doble nivel: entre partidos y dentro del partido.

Financiamiento de la actividad política

Otro obstáculo a la inclusión política de las mujeres en su diversidad y otras fuerzas políticas y ciudadanas minoritarias tiene que ver con el actual mecanismo de financiamiento de la actividad política. El artículo 109 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo n.º 01 de 2009, ordena al Estado financiar la actividad política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida por el Consejo Nacional Electoral. De acuerdo con estas disposiciones, las campañas electorales que adelanten los candidatos son financiadas parcialmente con recursos estatales. Este modelo de financiación parcialmente público, que permite y prevé la financiación privada, ha supuesto desigualdades profundas para aquellos partidos y candidatos que obtienen varias fuentes privadas y se ven favorecidos en términos de acceso a publicidad y posicionamiento entre el electorado.

De acuerdo con Rodríguez, pensar la financiación de la actividad política requiere una fórmula que “promueva la transparencia de los recursos que administran los partidos políticos, sancione sus incumplimientos y garantice el

mayor grado de equidad en la competencia electoral” (Rodríguez, 2015, p. 48), sostiene también que, la falta de reglas claras, públicas, precisas e igualitarias en estos asuntos, “podría incentivar el patrocinio de campañas electorales con dinero ilegal, además de alimentar los conflictos de interés entre donantes y la fuerza política que recibe el apoyo financiero” (Rodríguez, 2015, p. 48). La financiación de campañas electorales debería estar regida por el principio de igualdad mediante el financiamiento público y la prohibición de los aportes privados de modo que la desigualdad económica y social característica de nuestra sociedad no siga jugando como factor de exclusión política.

Pedagogía electoral, promoción de la participación electoral y cedulaación

En el marco del acuerdo firmado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, en el punto “Promoción de la participación electoral”, se incluye el objetivo de “promover una mayor participación electoral [mediante] las siguientes medidas” (Gobierno nacional-FARC-EP, 2016, p. 45):

- Promover campañas de información, capacitación, pedagogía y divulgación, que estimulen la participación electoral a nivel nacional y regional, con especial énfasis en promover una mayor participación de poblaciones vulnerables y de territorios especialmente afectados por el conflicto y el abandono.
- Realizar una campaña nacional de cedulaación masiva, con prioridad en las zonas marginadas de los centros urbanos y en las zonas rurales, particularmente en las más afectadas por el conflicto y el abandono.

Estas medidas son especialmente relevantes para la inclusión política de las mujeres campesinas, indígenas, afrodescendientes, jóvenes y excombatientes, ya que a pesar de que muchas son importantes lideresas sociales, en ocasiones la falta de información acerca de la mecánica electoral las priva a ellas y a sus comunidades de la posibilidad de ejercer cargos de elección popular. La pedagogía en todo caso debe estar orientada a subrayar el aporte histórico y social de las mujeres a sus comunidades y la importancia de superar todos los prejuicios que las excluyen aún del ejercicio político. La pedagogía para la democracia debe serlo también para la inclusión, lo que requiere el reconocimiento de otras formas de acción política y sobre todo la valoración y el reconocimiento de las mujeres como sujetos políticos.

Finalmente, estas medidas deben promover el respeto a la dignidad, seguridad e integridad de las mujeres que integran cualquier organización social, política o comunitaria, ya que hay evidencia de que, sumado al riesgo de enfrentar alguna expresión de la violencia de género de manera cotidiana, las mujeres con intereses políticos se ven expuestas a agresiones derivadas de su acción pública.

Medidas sobre participación ciudadana

La participación ciudadana se consolidó desde la Constitución de 1991 como uno de los pilares fundamentales para el fortalecimiento de la democracia. Desde entonces, en los diferentes territorios han funcionado con relativa fuerza, espacios e instancias de participación que inciden en la planeación y en la destinación de parte del presupuesto, que vigilan la prestación de los servicios públicos y la acción de los entes administrativos, que defienden los derechos de las comunidades indígenas y afrodescendientes, que luchan por la protección del espacio público y el medio ambiente, entre otras.

Las mujeres han sido sujetas activas en la construcción de tejido social y el reconocimiento de su derecho de hacer parte de los ejercicios de control social y de la construcción colectiva de futuros deseados para los territorios y las poblaciones. La participación social es, hasta ahora, el mejor mecanismo para el control del ejercicio político por parte de la ciudadanía, pero en el caso específico de las mujeres, les ha servido para juntarse y poner en voz alta sus necesidades, intereses y demandas, muchas de las cuales habían pasado desapercibidas por los actores políticos tradicionales.

El tejido social construido por las mujeres campesinas, indígenas, afrodescendientes, de sectores urbanos populares, jóvenes, LGBTI, víctimas de la guerra, pero también defensoras de derechos humanos, entre otras, es denso y en ocasiones ha sido cooptado, perseguido o simplemente ignorado, a pesar de haber contribuido de manera significativa a la politización de problemáticas centrales de sus vidas, las de sus familias y comunidades. A continuación, se incluyen propuestas concretas para favorecer y garantizar la participación ciudadana de las mujeres en sus diversidades:

- Todas las reformas legales e institucionales deben reconocer y por tanto incluir medidas que eliminen las restricciones a la participación de las mujeres. La inclusión de las mujeres debe darse en función de su pertenecía a dicho grupo social, pero también como integrantes de todos los demás sectores sociales, asunto que implica aplicar en toda oportunidad la paridad, entendida como la obligatoriedad de incluir mujeres como mínimo en un 50 %. En concreto, todo mecanismo, escenario o instancia de participación ciudadana debe integrar a las mujeres como sector social y como parte del resto de sectores sociales (campesino, industrial, trabajadores, educadores, personas con discapacidad, juventud, educadores, artistas, excombatientes, mayores, niñez, etc.).
- Se debe promover la conformación de espacios de participación, comités o consejos consultivos, donde se discutan las agendas de derechos de las mujeres. Además, habría que trabajar en la creación y fortalecimiento de oficinas/direcciones/secretarías de la mujer en donde aún no existen.
- Si bien los espacios e instancias de participación ciudadana tienen sustento constitucional y apoyo institucional, actualmente funcionan con pocos recursos económicos y materiales. Además, las personas que llegan a integrarlos por primera vez, la mayoría de las veces desconocen las reglas básicas del espacio y su razón de ser. En ese orden de ideas, es necesario pensar en procesos de fortalecimiento mediante la asignación de mayores recursos y procesos de capacitación que permita una participación cualificada con acompañamiento técnico institucional permanente.
- Los procesos de fortalecimiento de las organizaciones sociales, redes y colectivos se han venido adelantando como parte de la agenda de los sectores estatales, sin embargo, el apoyo económico y técnico en muchos casos aparece supereditado al cumplimiento de metas de la agenda institucional. Lo que significa que los procesos de fortalecimiento presentan dinámicas de intervención que ponen en riesgo la autonomía de las organizaciones. Por otra parte, los apoyos económicos suelen ser pírricos, lo que generando más problemas internos para los colectivos. El apoyo debe ser más cualificado y cuantioso.
- Se deben ofrecer garantías para que dicha participación sea efectiva e incidente, por tanto, debe adecuarse a una nueva concepción del bienestar social y el cuidado, en el que el Estado ofrece la infraestructura necesaria para que la protección y educación de niños y niñas, y el cuidado de dependientes no sea responsabilidad exclusiva de las mujeres, sino un asunto colectivo, político y social.

- La participación en la definición, diseño y puesta en marcha de las políticas públicas se debe hacer a través de metodologías que permitan la expresión de las ideas y pensamientos de la ciudadanía. La construcción del “problema” en la fase de diseño debe contar con un seguimiento constante de la ciudadanía, ya que en los ejercicios que se realizan actualmente las personas asisten o juegan el papel de legitimadoras de agendas definidas previamente.
- Los espacios de participación deben estructurarse y tener metodologías que permitan abordajes complejos de los problemas sociales, por ejemplo, una comprensión interseccional de la injusticia social que sirva como base a políticas públicas y planes de desarrollo que enfrenten las desigualdades surgidas por la interrelación entre género, raza/etnia, clase social y sexualidad, con lo cual se superen los límites impuestos por la representación sectorial o identitaria.
- Las decisiones y las opiniones expresadas por los espacios de participación deben tener un peso mayor del que tienen hoy. Aunque no se trata de que se conviertan en espacios decisorios, pero sí de que tengan voz y capacidad para objetar ciertas decisiones. Su opinión favorable debe ser determinante para la adopción de ciertas decisiones que involucren los destinos de la ciudad o del municipio.
- La autonomía y los mecanismos de gobierno propio de los pueblos indígenas y las comunidades negras y afrodescendientes deben ser respetados y reconocidos en la toma de decisiones sobre el uso y la protección de los recursos naturales, que están en sus territorios. Pero, además, implica que hagan parte integral de las decisiones políticas acerca de otras temáticas que les afectan directamente o como parte de la comunidad política colombiana.
- Finalmente, se deben ofrecer garantías de todo tipo para la conformación de organizaciones ciudadanas o sociales que agrupen a las excombatientes, y a todas aquellas mujeres que estuvieron de alguna forma vinculada a la lucha armada, de modo que sus liderazgos políticos que ejercerán desde la civilidad sean garantizados.

Conclusiones

Todas podemos ser Sycorax, la bruja en quien se inspira Sylvia Federici (2004) para su libro *Calibán y la bruja*. Sycorax la madre de Calibán, quien para Federici representa la diversidad, la resistencia y la esperanza de nuestras

luchas feministas. Resistencias que hoy están vigentes en las luchas de las mujeres, de las niñas y los niños, de los animalistas, ambientalistas y en las luchas ancestrales de indígenas y comunidades negras, quienes hoy enfrentan el disciplinamiento y las subjetividades que ha producido el capitalismo. Subjetividades ancladas en producir, consumir incansablemente, para devastar nuestro planeta, para violentar y explotar a las mujeres. Un capitalismo desaforado en trabajar, trabajar, pero sin condiciones dignas para millones de trabajadoras y trabajadores.

Quienes han gobernado a Colombia tienen una gran deuda con las mujeres. Dignificar y valorar nuestro trabajo, erradicar las violencias que nos atacan con mayor fuerza y avanzar hacia la paridad política son 3 retos que le esperan al próximo Gobierno.

Referencias

- Archenti, N., y Tula, M. (2008). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Bernal, A. (Julio-diciembre de 2011). Elecciones parlamentarias de 2010: análisis de la inclusión de mujeres. *Revista Colombia Internacional*, (74), pp. 89-118.
- Bosch Fiol, Esperanza; Ferrer Pérez, Victoria A. Nuevo modelo explicativo para la violencia contra las mujeres en la pareja: el modelo piramidal y el proceso de filtraje. Recuperado de https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2019000200215&script=sci_arttext&tlng=es
- Cliffe, M. (2020). Pensadores 2020: Acabar con el mito del Producto Interno Bruto. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/acabar-con-el-mito-del-producto-interno-bruto-articulo-901326/>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). (2017). Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf>
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Convención De Belem Do Para”en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>.

- DANE (2018). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2016-2017. Recuperado en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/Bol_ENUT_2016_2017.pdf
- DANE (2020). Mercado laboral según sexo. Trimestre móvil mayo-julio 2020. Recuperado en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/bol_eje_sexo_may20_jul20.pdf
- Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993). En: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>
- Federici, S. (2004). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. España. Traficantes de Sueños.
- Federici, S. (2013). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Recuperado de <https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Revolucion%20en%20punto%20cero-TdS.pdf>
- Gobierno nacional y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá.
- Lawson, M., Parvez, A., Harvey, R., Sarosi, D., Coffey, C., Piaget, K., y Thekkudan, J. (2020). *Tiempo para el cuidado. El trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad*. Recuperado de <https://www.oxfam.org/es/informes/tiempo-para-el-cuidado>
- Moreno & García (2020). La economía feminista. Diario La República. Disponible en: <https://www.larepublica.co/analisis/natalia-moreno-salamanca-3025424/la-economia-feminista-3025421>
- Navarro-Mantas, L., y Velásquez, M. (2016). Herramientas para prevenir la violencia de género: implicaciones de un registro diario de situaciones de desigualdad de género. *Acta Colombiana de Psicología*, 19(2), 139-148. Recuperado de http://www.scielo.org.co/pdf/acp/v19n2/es_v19n2a07.pdf
- ONU Mujeres e Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Evaluación de la aplicación del Protocolo de valoración del riesgo feminicida (2014-2017). Bogotá, Colombia. 2019. En: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2019/11/evaluacion%20protocolo%20de%20riesgo%20feminicida%20web.pdf?la=es&vs=2349>
- Proyectamos Colombia S. A. (2017). Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política de Equidad de Género para las

- Mujeres, de acuerdo con lo previsto en el CONPES 161 de 2013. Recuperado de http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Evaluacion-Equidad_de_Genero-Conpes_161.pdf
- Red Nacional de Mujeres. (2018). Análisis de la Ley 1257 de 2008 en sus diez años de implementación. Recuperado de https://www.rednacionaldemujeres.org/phocadownloadpap/informe_ley_1257_digital_2018.pdf
- Ríos, M., y Villar, A. (2006). *Cuotas de género: democracia y representación*. Santiago: Flacso.
- Rodríguez, L. (2015). De la reforma pactada a la modificación judicial del sistema electoral. El caso salvadoreño. En J. Barahona, *Equilibrio de poderes, reforma electoral y paz* (pp. 27-52). Bogotá: Coedición Universidad Sergio Arboleda-Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (Cedae).
- Saldías, C. (2003). *Inclusión social y nuevas ciudadanías. Condiciones para la convivencia y seguridad democráticas*. Seminario Internacional. Departamento Administrativo de Bienestar Social. Serie de Políticas. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Salvador, S. (2007). *Estudio comparativo de la “economía del cuidado” en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay*. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/45571/1/comerciog%C3%A9neroyequidad.pdf>
- Sisma Mujer. (2019). Informe de seguimiento Ley 1257 de 2008: 10 años de la ley de no violencia hacia las mujeres. Recuperado de <https://www.sismamujer.org/2019/09/11/informe-de-seguimiento-ley-1257-10-anos-de-la-ley-de-no-vviolencia-hacia-las-mujeres/>

Elementos para la discusión de una renta básica para atender la pandemia por covid-19

Jorge Enrique Espitia Zamora¹

Diego Fernando Carrero Barón²

-
1. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Mag. en Hacienda Pública. Centro de Pensamiento de Política Fiscal UNAL.
 2. Profesor Escuela Superior de Administración pública, Mag. en Estudios Políticos. Centro de Pensamiento de Política Fiscal UNAL.

La renta básica universal es la categoría más conocida, y corresponde a un ingreso que recibirían todos los ciudadanos a efecto de profundizar su libertad. Cuando se habla de libertad se hace referencia a I) la libertad que todo ser humano debe tener en la esfera personal (por ejemplo en la vida religiosa o en la del hogar); II) la libertad para participar directa o indirectamente en la formación de las normas que les van a regular más tarde su comportamiento (por ejemplo la libertad política), y III) la libertad de disfrutar de los derechos constitucionales a poseer los bienes y servicios suficientes y necesarios para gozar de una vida digna (por ejemplo la educación, salud, vivienda, entre otros) (Bobbio, 1989).

Sentar las bases de la libertad “*aumenta el poder del más débil*”, al permitir entrar en el proceso de reproducción y una vez a dentro, poder hacer que su “voz” (Hirschman, 1977) se escuche; y en caso tal que *requiera “salir”* lo pueda hacer con dignidad y no pensando en las posibles penurias que podrá pasar por tener que salir del proceso. Este marco, obliga a la otra parte a escuchar la “voz” del otro y “tomarse en serio” sus reivindicaciones (Casassas, 2020). Además, del poder político que da la independencia económica de una renta básica, estos recursos permiten y profundizan la reactivación del consumo de los hogares.

La universalización de ese ingreso se asocia con la inclusión del ocio a los bienes esenciales, pues muchos consideran que cómo va a ser posible financiar a quienes no trabajan con los recursos públicos escasos (Van Parijs, 1991)³.

3. Philippe van Parijs (1991) discute la afirmación de John Rawls: “Quienes practican surf todo el día en Malibú, deberían encontrar una manera de subvenir a sus propias necesidades, y no podrían beneficiarse de fondos públicos”.

La discusión de una renta básica universal ha estado presente en el ámbito académico desde hace varios años, así fuese en un estrecho taxi con John Rawls y Ronald Dworkin, como bien lo narra Philippe van Parijs en su artículo “Renta básica y justicia social. ¿Por qué los filósofos no están de acuerdo?”.

Sin embargo, con la pandemia del covid-19 se ha logrado poner, por primera vez, en la palestra política de muchos Estados del mundo la discusión de medidas de política para instrumentalizarla definiendo sus componentes y operatividad.

En el caso colombiano esta discusión es importante, se encuentra en el marco del Estado social de derecho que procura la protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable para tener una vida digna, y ahora más aún, dado el deterioro que ha sufrido por el confinamiento.

El artículo 11 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (OACDH, 1976) obliga a los Estados a reconocer “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”, así como al “derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”. Lo anterior es central, dados los niveles de ingreso de los hogares, su nivel de concentración, así como la evolución y características que viene tomando el mercado laboral.

La concentración del patrimonio y del ingreso

La desigualdad se puede medir a través de los ingresos o la riqueza. En Colombia, el índice de Gini de concentración del patrimonio declarado por parte de las personas fue de 0,6819 y el del ingreso de 0,6159. Claramente, la concentración de la riqueza resulta ser superior a la del ingreso. Estas dos medidas no son independientes. La riqueza es un *stock* que se va acumulando a partir del flujo de ingresos:

El capital es el que permite transformar el ingreso presente en el derecho de rentas futuras, con la peculiaridad de que ese derecho se puede comprar y vender en los mercados. Desde este prisma, las corporaciones, las casas financieras, el marco laboral y

la influencia política son determinantes centrales para la evolución de la ratio riqueza/renta, que a su vez marca el rumbo de la desigualdad. (Naidu, 2018, p. 151).⁴

La concentración del ingreso en Colombia ha sido una constante, por la vía del capital financiero, de los medios de producción, de las asignaciones salariales, entre otros. Los niveles aumentan al relacionar tanto el ingreso bruto promedio como el patrimonio promedio del 1 % o del uno por mil de las personas naturales más ricas con el promedio del decil 1 de menores ingresos. El ingreso promedio del uno por ciento más rico del país es 294 veces el ingreso promedio de las personas naturales del decil 1, mientras que en patrimonio esta relación es de 683 veces; entre tanto, para el uno por mil de las personas naturales más ricas dichas relaciones son de 1.302 y 3.606 veces, respectivamente (tabla1).

Tabla 1. Valores promedio del ingreso bruto y patrimonio per cápita promedios para las personas naturales según decil, sub-decil y sub-sub-decil de ingresos en 2017 (millones de pesos)

Deciles			Sub-decil del decil 10		Sub-sub-decil del decil 10	
Decil	Ingresos	Patrimonio	Ingresos	Patrimonio	Ingresos	Patrimonio
1	10*	13*	201	704	1.023	3.030
2	29	47	218	759	1.116	3.240
3	43	81	238	824	1.229	3.493
4	52	118	264	901	1.372	3.801
5	60	156	297	989	1.556	4.197
6	70	199	342	1.116	1.809	4.724
7	85	257	406	1.313	2.164	5.454
8	106	345	507	1.641	2.750	6.586
9	151	520	749	2.316	3.930	8.901
10	626	1.976	3.040	9.203	13.453	48.603
Total	124	372	626	1.976	3.040	9.203
Gini	0,6159	0,6819	0,5515	0,5219	0,5183	0,5683
D10/D1*	61	147	294	683	1302	3.606

Fuente: Construcción propia con bases en series históricas DIAN.

4. Cuando se opta por conceptualizar al capital “como un derecho de propiedad que necesita una determinada protección política para controlar, excluir, transferir o generar las rentas que se derivan de su tenencia. Y, como todo derecho de propiedad, su defensa exige que el Estado ejerza su poder, estandarizando la propiedad y otorgándole legitimidad jurídica. En última instancia, esa forma de materializar el capital nos faculta a pedir que el gobierno proteja nuestra garantía de ingresos futuros frente a las acciones de ladrones, esclavos huidos, violadores de copyright, huelguistas, morosos, etc.” (Naidu, 2018, pp. 151-152).

Ello permite recordar que el capital es “un derecho a los recursos futuros”,

[...] el capital emana de las compras de derechos de propiedad sobre determinados activos (máquinas, casas, patentes, campos de petróleo, etc.), que podrán ser productivos (en cuyo caso, hay competencia por acceder a esos derechos de propiedad) o extractivos (un escenario que implica que sus propietarios se esforzarán en blindar legalmente esos derechos de propiedad, impidiendo la libre concurrencia a estos).

O la “capacidad para invocar la fuerza del Estado a la hora de defender nuestro derecho a obtener la rentabilidad que generan esos activos”; de ahí “la naturaleza antidemocrática de la riqueza” (Naidu, 2018, pp. 149 y 153).

La concentración del ingreso según el DANE

El objetivo general de la Encuesta Nacional de Presupuestos de Hogares (ENPH) es el de “obtener información sobre el monto y la distribución de los gastos de los hogares colombianos, así como el monto y las fuentes de los ingresos”, para así “conocer las características y patrones de consumos de los hogares” y, en consecuencia, “obtener la información requerida para estimar las líneas de pobreza extrema y de pobreza del país”, de tal forma que “permita caracterizar la distribución del ingreso del hogar asociada a las características demográficas, educativas y económicas de las personas del hogar” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, 2018b).

De acuerdo con el DANE, el ingreso del hogar comprende las “entradas en efectivo, en especie o en servicios que por lo general son frecuentes y regulares, destinadas al hogar o a los miembros del hogar por separado y se reciben con intervalos anuales o con mayor frecuencia”, en el entendido de que “tales entradas están potencialmente disponibles para el consumo efectivo”. De igual manera, se define el “ingreso disponible” como el “ingreso del hogar menos ciertos gastos en impuestos de renta y patrimonio, contribuciones a la seguridad social, transferencias a otros hogares, gobierno e instituciones sin ánimo de lucro e intereses y rentas de la tierra” (DANE, 2020, p. 28).

El cálculo del índice de concentración Gini para el “Total nacional”, “Cabecezas” y “Centros poblados y rural disperso”, se presentan en la tabla 2. La ENPH muestra que el decil más alto de ingresos concentra una elevada proporción

del Ingreso total (39 %) y que conjuntamente con el decil 9 alcanzan una participación de hasta el 55 %. A su vez, la relación de ingresos totales del decil 10 con respecto a los del decil 1 llega a 34.

Tabla 2. Distribución de ingreso total de hogares por deciles de ingreso según cabeceras, centros rurales y total nacional 2016-2017

	Total nacional		Cabeceras		Centros poblados y rural disperso	
	Total de hogares (miles)	Ingreso total (MM \$ / Mes)	Total de hogares (miles)	Ingreso total (MM \$ / Mes)	Total de hogares (miles)	Ingreso total (MM \$ / Mes)
Total	14.350	32.297	11.277	28.702	3.073	3.595
Decil 1	1.435	375	1.127	354	307	58
Decil 2	1.435	830	1.128	795	307	115
Decil 3	1.435	1.168	1.127	1.082	307	157
Decil 4	1.435	1.484	1.128	1.362	307	200
Decil 5	1.435	1.833	1.128	1.685	307	242
Decil 6	1.435	2.275	1.128	2.067	307	288
Decil 7	1.435	2.842	1.127	2.546	307	343
Decil 8	1.435	3.651	1.128	3.257	308	419
Decil 9	1.435	5.108	1.128	4.527	306	552
Decil 10	1.436	12.730	1.128	11.027	308	1.222
Gini		0,54370		0,53027		0,47317
D10/D1		34		31		21

Fuente: DANE (2018a).

Así, entonces, se corrobora por qué Colombia es quizás el segundo o tercer país en la región con mayor nivel de desigualdad de ingresos, además de constatarse que la desigualdad en cabeceras municipales es ostensiblemente mayor que en los centros rurales, en los que también subsisten mayores niveles de pobreza multidimensional, de informalidad y de precariedad institucional (Garay y Espitia, 2019, capítulo 4).

La concentración del ingreso corriente monetario en la ENPH

El ingreso corriente monetario lo conforman rubros tales como (I) la remuneración monetaria por trabajo en condición de asalariado; (II) el ingreso monetario por trabajo independiente; (III) otros ingresos monetarios provenientes del trabajo (ingresos por empleo secundario, ingresos de trabajo para personas desocupadas, ingresos de trabajo para personas inactivas); (IV) renta de la propiedad (arriendos); (V) otros ingresos corrientes y transferencias (ayudas, intereses y cesantías, pensiones) (DANE, 2020, p. 7).

La relación promedio entre el ingreso monetario y el ingreso total es de 85 %. Entre los componentes más importantes del ingreso monetario se encuentran el de trabajo (48 %), el obtenido a través del trabajo independiente (26 %), así como el recibido por transferencias (15 %).

La heterogeneidad entre deciles es una norma, en especial entre los deciles de bajos ingresos (1, 2 y 3) y los de altos ingresos (8, 9 y 10), así como las diferencias existentes entre el decil más pobre y el más rico. Por ejemplo, los “ingresos por trabajo principal de los asalariados” del decil 10 es 361 veces superior a los del decil 1 a nivel nacional, de 147 en el caso de las cabeceras y de 246 en el de los centros poblados y rural disperso (tabla 3).

A su vez, el índice Gini de concentración de ingresos corrientes monetarios de hogares es claramente mayor que el de ingresos totales de hogares: 0,5789 para el promedio nacional, 0,5520 para cabeceras municipales y 0,5064 para centros poblados y rurales aislados (tabla 3).

Tabla 3. Composición del ingreso corriente monetario mensual de las unidades de gasto 2016-2017

	Total de ingresos corrientes monetarios (MM \$)	I. por trabajo principal de los asalariados (%)	I. por trabajo principal de los independientes (%)	I. por trabajo secundarios de los asalariados e independientes (%)	I. por trabajo de los desocupados (%)	I. por trabajo de los inactivos (%)	I. de capital (%)	I. por transferencia (%)	I. ocasionales (%)
Total	27.544	48,0	26,1	1,5	0,7	0,5	5,4	15,0	2,8
1	173	8,6	42,9	1,4	1,8	0,9	3,9	37,1	3,3
2	568	18,6	53,2	1,5	1,9	0,9	4,8	17,4	1,7
3	900	27,4	47,0	1,3	1,4	0,6	3,3	17,6	1,3
4	1.177	45,6	35,2	0,8	1,4	0,7	2,4	12,9	1,0
5	1.466	46,0	32,7	1,1	1,6	0,6	3,4	13,0	1,5
6	1.874	46,7	30,7	1,1	1,1	0,5	4,2	14,3	1,6
7	2.392	53,0	26,7	0,8	1,0	0,5	3,8	12,7	1,4
8	3.107	53,1	25,5	1,1	0,8	0,5	4,3	13,3	1,3
9	4.442	55,2	21,4	1,3	0,6	0,5	4,8	14,1	2,0
10	11.435	47,2	22,1	2,1	0,3	0,5	7,2	16,1	4,4
Gini	0,5789	0,6240	0,4517	0,7003	0,2731	0,5170	0,7041	0,5800	0,7698
D10/D1	66	361	34	98	11	36	122	29	88
Cabeceras									
Gini	0,5520	0,5732	0,4388	0,7252	0,2056	0,4775	0,6899	0,5756	0,7801
D10/D1	43	147	19	65	5	18	90	27	87
Centros poblados y rural disperso									
Gini	0,5064	0,6181	0,3766	0,5879	0,4145	0,4770	0,7678	0,4370	0,6646
D10/D2	30	246	18	39	14	64	224	10	40

Fuente: DANE (2018a).

Como se ve, persiste el patrón diferencial a nivel territorial comentado previamente, con la característica adicional de que, en el caso de los ingresos monetarios corrientes por trabajo de asalariados, como el principal componente de los ingresos corrientes (de un 48,0 %, en promedio), el índice Gini es significativamente mayor hasta en niveles de 0,6240, 0,5732 y 0,6181, respectivamente, consecuente con un agravamiento de la inequidad en cuanto ingresos salariales de hogares.

Concentración del ingreso corriente disponible

El ingreso corriente monetario disponible es el ingreso corriente monetario menos los descuentos y deducciones obligatorias, entre las cuales se encuentran: descuento por salud; impuesto de industria, comercio y avisos (ICA); impuesto al valor agregado (IVA); retención en la fuente; Fondo de Solidaridad Pensional; pago a fondos de pensiones. Los índices de participación muestran cómo el ingreso de los perceptores en el decil más rico es 52 veces superior al de los perceptores del decil 1 y el índice de concentración cómo el promedio nacional es relativamente superior al de las cabeceras y al de los centros poblados y rural disperso: 0,6315 vs. 0,6113 y 0,6155, respectivamente (tabla 4).

Así pues, los cambios en términos de índice Gini que existen entre las diferentes variables de ingreso que presenta la encuesta permiten observar cómo la variación del índice de Gini antes y después de impuestos resulta imperceptible: 0,5462 vs. 0,5417; lo que muestra la poca efectividad de la política tributaria y de gasto en la redistribución del ingreso.

Tabla 4. Distribución de ingreso corriente disponible total de perceptores según decil de ingresos 2016-2017

	Total nacional		Cabeceras		Centros poblados y rural disperso	
	Perceptores (miles)	Ingreso Corriente Disponible (Mill \$)	Perceptores (miles)	Ingreso Corriente Disponible (Mill \$)	Perceptores (miles)	Ingreso Corriente Disponible (Mill \$)
Total	29.198	28.017.465	22.671	24.988.129	6.527	3.029.336
Decil 1	2.919	242.251	2.266	182.130	652	58.011
Decil 2	2.920	163.856	2.268	169.705	653	26.554
Decil 3	2.919	463.736	2.266	551.300	653	43.050
Decil 4	2.921	960.682	2.268	1.032.352	653	75.749
Decil 5	2.920	1.554.293	2.266	1.550.324	653	134.861
Decil 6	2.919	2.075.651	2.268	1.818.314	652	211.441
Decil 7	2.920	2.471.097	2.267	2.108.830	653	298.767
Decil 8	2.920	3.017.434	2.267	2.675.069	653	402.027
Decil 9	2.920	4.436.725	2.266	3.951.021	652	530.831
Decil 10	2.920	12.631.741	2.268	10.949.085	653	1.248.046
Gini		0,6315		0,6113		0,6155
D10/D1		52		60		22

Fuente: DANE (2018a). Cálculos propios.

Distribución del ingreso entre pobres, vulnerables, clase media y clase alta

Con base en los microdatos de la ENPH 2016-2017, actualizados por la inflación en 2018-2019 y teniendo como base los rangos de López-Calva y Ortiz-Juárez (2012), mediante los cuales se clasifican los hogares así: (I) hogares pobres, si

el ingreso mensual es inferior a \$1.310.696 al mes; (II) hogares vulnerables, con un ingreso diario per cápita por encima de la línea de pobreza monetaria definida por el DANE, pero por debajo del umbral de USD 10 medidos por Paridad del Poder Adquisitivo (PPA); (III) hogares de clase media, cuyo ingreso diario per cápita está en el rango de USD 10 a USD 50 PPA, y (IV) hogares de clase alta, con un ingreso per cápita superior a USD 50 PPA al día, así como sin tomar en consideración las diferencias entre dominios territoriales, se obtendría la siguiente estructura social de la población colombiana para 2019, justo con antelación a la irrupción de la pandemia del covid-19 (tabla 5).

Tabla 5. Distribución de los hogares y personas en clases según nivel de ingresos en 2019 (sin tomar en cuenta las diferencias entre dominios territoriales)

	Ingreso total (%)	Total de hogares (%)
Clase Alta	22,3	3,3
Clase Media	56,0	40,6
Vulnerables	13,3	27,0
Pobreza	8,4	29,0
Total general	100,0	100,0

Fuente: DANE (2018a). Cálculos propios.

López-Calva y Ortiz-Juárez (2012) proponen una definición para identificar la clase media con base en “un enfoque de vulnerabilidad a la pobreza”. La definición consiste en que quienes han logrado salir de la pobreza, pero cuya situación económica es de inseguridad, tienen una baja probabilidad de “emprender, crear, o demandar cierto patrón de consumo y reafirmar su estatus” (p. 53). Aspecto relevante en estos momentos de crisis económica y social provocada por la estrategia de suspensión de actividades sociales y económicas a efecto de reducir la capacidad de transmisión del virus. Dicha estrategia ha impactado la tasa de desempleo, así como el ingreso de los trabajadores independientes, que se ha visto reducido de manera drástica, al punto de que diversos sectores de la opinión pública han tenido que llamar la atención del Gobierno nacional para que se implanten programas de intervención social a favor del grupo de hogares vulnerables y pobres. Es altamente probable que, aquellos 2.500.000 hogares de clase media con ingresos mensuales entre 2 y 3 SMMLV, con una alta dependencia

del trabajo independiente y en su mayoría trabajadores no calificados, vean reducidos sus ingresos de manera tal que entren a hacer parte de los otros 2.921.000 hogares vulnerables con ingreso mensual entre 1 y 2 SMMLV⁵.

Con base en la tabla 5 se puede señalar:

1. Apenas un 3,3 % de los hogares se podrían clasificar como de clase alta, con una participación de 22,3 % en el total de ingresos de los hogares de país.
2. Un 40,6 % de los hogares podrían catalogarse como de la denominada clase media, los cuales participarían con un 560 % del ingreso total de personas u hogares.
3. Cerca de un 27,0 % de los hogares del país se encontrarían en situación de vulnerabilidad, con una participación del 13,3 % de los ingresos totales.
4. Un 29,0 % de los hogares o un 32,0 % de las personas se encontrarían bajo la línea de pobreza, con una participación de apenas el 8,4 % de los ingresos totales en el país.
5. El 42 % de los hogares de la denominada clase media tiene un ingreso mensual que oscila entre los 2 y 3 SMMLV, altamente concentrado en remuneraciones no salariales y en labores informales, por lo cual es muy probable que la pandemia los hubiera llevado a una situación de vulnerabilidad o de pobreza.
6. El ingreso por persona de los hogares de clase media sería, en promedio, de \$823.000 por mes, lo que ratifica su situación de fragilidad frente a un fenómeno social como la pandemia del covid-19.

Un mercado laboral precario

El mercado laboral durante la pandemia ha sufrido cambios importantes. Retornar a los niveles que se tenían en los primeros meses del 2020 o durante los años 2014-2019 llevará tiempo.

5. En la medida en que un grupo importante de ciudadanos se ganan la vida vendiendo sus servicios laborales con contratos de trabajo precarios o de manera informal, hay necesidad de “pensar en soluciones innovadoras, como por ejemplo un impuesto negativo a la renta, un complemento salarial o una renta básica. Esto serviría para garantizar un nivel de vida mínimo a los ciudadanos, más allá de su situación laboral y de la compensación que obtienen por su trabajo” (Tyson y Spence, 2018, p. 301).

Durante los meses de confinamiento, las variables centrales que afectan el empleo sufrieron cambios sustanciales. Por ejemplo, entre el periodo de febrero y agosto de este año, el número de personas ocupadas disminuyó en 2.419.000 personas, los desocupados aumentaron en 1.288.000 mientras que el conglomerado de inactivos lo hizo en 1.631.000 personas (tabla 6). Adicionalmente, la tasa de inactivos (inactivos/población económicamente activa —PEA—) que en promedio se ubicó en el 55 % en los últimos 50 meses, antes de iniciarse el confinamiento, aumentó sustancialmente en los meses de confinamiento (93 % en abril, 81 % en mayo y 69 % en agosto).

Tabla 6. Evolución de las variables de empleo entre marzo y agosto de 2020

	Ago/2020	Variaciones respecto al año anterior					
Tasa de Desempleo	16,8 %	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago
Población total	49,492	513	517	517	517	517	517
Población en edad de trabajar	39,918	495	500	500	500	500	500
Población económicamente activa	23,662	-1,297	-3,813	-2,819	-2,098	-2,255	-1,130
Ocupados	19,697	-1,583	-5,371	-4,902	-4,273	-4,156	-2,419
Desocupados	3,965	287	1,559	2,083	2,176	1,902	1,288
Abiertos	3,723	229	1,197	1,715	2,040	1,832	1,207
Ocultos	242	58	362	368	136	70	81
Inactivos	16,256	1,792	4,313	3,319	2,598	2,755	1,631

Fuente: DANE (2020b). Cálculos propios.

De acuerdo con la posición ocupacional, el total de ocupados a nivel nacional se distribuye básicamente en las categorías: obrero, empleado particular (39 %) y trabajador por cuenta propia (45 %); y fue allí donde se presentaron las mayores pérdidas de empleo en la época del confinamiento, 47 % y 35 %, respectivamente.

Este resultado evidencia los altos impactos del confinamiento en las posiciones ocupacionales, muchas de las cuales contrastan con los sectores. De acuerdo con

las cifras del DANE (2020b), las pérdidas de puestos de trabajo se concentraron en los sectores del comercio y reparación de vehículos; industria manufacturera; actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios; agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; construcción; alojamiento y servicios de comida, y transporte y almacenamiento.

La insuficiencia de los programas sociales para atender la crisis

Las asignaciones de los programas sociales no alcanzan para resolver las necesidades básicas de las familias para enfrentar los problemas de vivienda, alimentación, educación virtual, entre otros; además de tener una baja cobertura social. Por ejemplo, el Programa Familias en Acción apoya a 2.600.000 familias pobres y pobres extremas, las cuales equivalen al 62 % del total de hogares pobres en Colombia.

Respecto a la asignación y con base en la segunda entrega de incentivos, en el marco de la emergencia por covid-19, el Gobierno nacional realizó abonos a 1.423.374 Familias en Acción con una inversión de 382.000 millones de pesos (269.000 pesos por familia, 31 % de un SMMLV) y a 158.658 Jóvenes en Acción con una inversión de 110.128 millones de pesos (695.000 pesos, 80 % de un SMMLV).

En el contexto de la crisis generada por la pandemia, el 22 de marzo el Gobierno nacional emitió el Decreto 458, que permite al ejecutivo realizar una “*transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria*”, a las familias que hoy se benefician de los programas Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción. Asimismo, el 4 de abril, el Gobierno, mediante el Decreto 518, creó el Programa Ingreso Solidario (pis) con el objeto de *atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*, con cargo al Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) creado el 21 de marzo mediante el Decreto 444. El pis pretende llegar a 3 millones de hogares con recursos de \$120.000 pesos mensuales (14 % de un SMMLV). Así pues, el programa apenas llegará al 21 % de los hogares colombianos y el 37 % de los hogares pobres y vulnerables.

La renta básica y las posibles fuentes de financiamiento

Cabe recordar que la ENPH muestra, de un lado, que un importante porcentaje de los hogares tienen un nivel de gasto inferior a 2 SMMLV (65,6 %) y un 18 % entre 2 y 3 SMMLV, y, de otro lado, la existencia de diferencias estadísticamente significativas entre las cabeceras y los “centros poblados y rural dispersos” respecto al número de hogares con un nivel de gasto menor de un SMMLV: 21,1 % vs. 59,2 %, respectivamente. Así pues, de los 14.000.350 hogares que hay en Colombia, el 29 % tenía un gasto de menos de un SMMLV y el 36 % entre 1 y 2 SMMLV. En las cabeceras, este porcentaje era de 21 % y 38 %, mientras que en las áreas pobladas y rural disperso eran de 59 % y 31 %, respectivamente.

En este marco social es necesario plantear la necesidad de una renta básica de emergencia para los hogares pobres y vulnerables. Si a estas familias se les asigna mensualmente una renta básica igual a un SMMLV (\$828.116), el costo de la intervención ascendería a \$6,7 billones (0,6 % del PIB). Si en lugar de asignársele a cada familia un SMMLV se le asigna el monto definido por el DANE como la línea de pobreza (\$1.310.696), el costo de la intervención ascendería a \$10,5 billones (1,0 % del PIB). Ahora bien, teniendo presente las diferencias en las líneas de pobreza entre los dominios geográficos (cabecera y centros poblados y rural disperso) el costo de la intervención ascendería a 0,7 % del PIB en las cabeceras y en 0,2 % del PIB en los centros poblados dispersos.

Ahora bien, dado el costo de la intervención, el rol que ha desempeñado el campo en la producción y provisión de alimentos para las ciudades, así como la falta de atención histórica por parte del Estado al sector rural, se debería empezar la intervención de la renta básica por el sector rural.

Así pues, si la intervención la programara el Gobierno nacional para un periodo de seis meses de un SMMLV el costo ascendería a 3,9 % del PIB, el cual puede ser financiable a través de una sobretasa del 10 % sobre el impuesto sobre la renta y complementario al 1 % más rico de las personas naturales o a través de un impuesto al patrimonio del cuatro por mil para las 100 empresas más grandes del país de acuerdo con la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia Financiera, o a través de un préstamo del Banco Central al Gobierno nacional en condiciones blandas.

Referencias

- Bobbio, N. (1989). La igualdad y la dignidad de los hombres. En Bobbio Norberto, *El tercero ausente* (p. 105). Madrid: Editorial Catedra Teorema.
- Casassas, D. (2020). Poder de negociación y distribución social de capacidades para la nacionalización de la vida económica: ¿por qué la renta básica es un proyecto democratizador? *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, (81), 215-229. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.6018/daimon.428911>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018a). Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH). Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-de-presupuestos-de-los-hogares-enph>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018b). Ficha Metodológica Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares – (ENPH). Código: Dso-Enph-Met-001 Versión: 1 Fecha: 02/Agosto/2018 Proceso: Procesos Misionales Operación o Investigación Estadística: ENPH.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020a). Metodología General Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (enph). Código: Dso-Enph-Met-001 Versión: 2 Fecha: 24/Feb/2020 Proceso: Procesos Misionales Operación o Investigación Estadística: enph.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020b). Gran Encuesta Integrada de Hogares. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/anexo_desestacionalizado_empleo_ago_20.xlsx
- Garay, L., y Espitia, J. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Hirschman, A. (1977). *Salida, voz y lealtad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- López-Calva, L., y Ortiz-Juárez, E. (2012). Clases medias y vulnerabilidad a la pobreza en América Latina. *Pensamiento Iberoamericano*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/310327545_Clases_medias_y_vulnerabilidad_a_la_pobreza_en_America_Latina
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH). (1976). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (xxi), de 16 de diciembre de 1966.

- Organización de las Naciones Unidas, ONU. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Naidu, S. (2018). El equilibrio entre capital y democracia. En J. Delong, H. Boushey y M. Steinbaum (eds.), *Debatiendo con Piketty. La agenda para la economía y la desigualdad* (pp. 147-186). Barcelona: Ediciones Deusto.
- Tyson, L., y Spence, M. (2018). Explorando los efectos de la tecnología en la desigualdad de renta y riqueza. En J. Delong, H. Boushey y M. Steinbaum (eds.), *Debatiendo con Piketty. La agenda para la economía y la desigualdad* (pp. 257-302). Barcelona: Ediciones Deusto.
- Van Parijs, P. (1991), "Why Surfers Should Be Fed. The Liberal Case for an Unconditional Basic Income", en *Philosophy & Public Affairs*, vol. 20, núm. 2, primavera, Princeton, Nueva Jersey

Propuesta alternativa para el mercado Laboral¹

Ricardo Bonilla González²

-
1. Documento síntesis del grupo constituido como Misión Alternativa de Empleo e Ingresos MAEI, que funciona alrededor de la Escuela Nacional Sindical ENS, con participación del GSEID de la UNAL, Corporación Latinoamericana SUR, ACET, las centrales CUT, CTC, CGT y 25 personas naturales.
 2. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Mag. en Economía Internacional y Cambio Mundial. Misión Alternativa de Empleo e Ingresos UNAL.



El crecimiento económico de largo plazo en Colombia ha sido mediocre: en los 56 años transcurridos entre 1960 y 2016 su promedio fue del 3,95 %, y el último quinquenio terminó en la recesión del 2020. Es un crecimiento que está por debajo de los mejores resultados de las economías emergentes, y lejos de las expectativas de un país en desarrollo. Sus causas no son la pandemia ni las recesiones (solo dos en el mismo período: en 1998-1999 y en 2020), sino la persistencia de un modelo primario exportador concentrado en pocos productos minero-energéticos y agrícolas (petróleo, carbón y café), que no hace mayores esfuerzos para diversificarlos, ni les incorpora valor agregado.

Como consecuencia, padecemos la enfermedad holandesa y sus efectos: desindustrialización, desruralización, detrimento del trabajo nacional, tasa de desempleo de largo plazo (superior al 10 %), desigualdad, pobreza, concentración de la riqueza, oligopolización de la estructura productiva y desequilibrios fundamentales en cuenta corriente, fiscal y en la relación ahorro-inversión. Lo único que tenemos a favor es el control de la inflación, que es el resultado de las dos recesiones y de la política del Banco de la República; sin embargo, no hay suficiente poder de compra para hacer efectiva la estabilidad de precios. El mayor castigo que sufre hoy la población colombiana es tener estabilidad de precios, sin fuentes ciertas de ingresos, ni capacidad de compra.

Los problemas macroeconómicos

El déficit fiscal es recurrente y se origina en la preferencia por deuda antes que en resolver los problemas estructurales del Estatuto Tributario. Los gobiernos del presente siglo han presentado y obtenido aprobación de diez reformas

tributarias³, una cada dos años, todas con el llamativo propósito de hacer la “verdadera” estructural, sin lograrlo. Entre un gobierno cooptado por grupos económicos y un Congreso que aprueba “a pupitrazo” proyectos a favor de los diferentes intereses de lobby, cruzados con sus patrocinadores de campaña, ninguna reforma tributaria ha sido estructural, todas han resuelto problemas de caja de corto plazo y afianzado un universo de beneficios y exenciones que distorsionó el Estatuto Tributario, ocasionando un enorme divorcio entre las tasas nominal y efectiva de la renta corporativa, la acumulación de activos improductivos y que las personas naturales de altos ingresos no declaren ni paguen lo que deberían.

Es la oportunidad para introducir correctivos estructurales al Estatuto Tributario, sobre todo en el impuesto de renta corporativo y de personas naturales de altos ingresos. La brecha entre tasas nominales y efectivas es muy alta y dispersa, ninguna empresa paga impuesto de renta a la tasa nominal, todas, sin excepción, lo hacen a una tasa efectiva entre 15 y 25 puntos por debajo; eso es insostenible e inequitativo. La reforma estructural debe hacer que ambas tasas sean similares, para ello hay que: i) eliminar la amplia gama de exenciones y beneficios incorporados en el lobby parlamentario, ii) depurar la base gravable y que incluya solo los costos propios del negocio, iii) separar las actividades y bienes de la empresa y los de sus accionistas y ejecutivos, iv) diferenciar los activos improductivos y llevarlos a tributar por renta presuntiva, v) declarar los ingresos reales de accionistas y ejecutivos, vi) reducir el umbral de deducciones para personas naturales, vii) hacer efectivo el traslado de impuestos a la nómina a impuesto de renta corporativo para todas las unidades productivas, viii) evaluar la posibilidad de establecer tarifas planas diferenciadas por tamaño de empresa, y ix) diseñar un impuesto a dividendos efectivo en personas naturales y jurídicas.

El propósito de controlar la inflación cumple 30 años, se le entregó como objetivo principal al Banco de la República y sus autoridades lo convirtieron en su único objetivo de política económica. Cualquier decisión monetaria o

3. Reformas tributarias siglo xxi: i) Ley 633/2000, ii) Ley 788/2002, iii) ley 863/2003, iv) Ley 1111/2006, v) Ley 1370/2009, vi) Ley 1430/2010, vii) Ley 1607/2012, viii) Ley 1739/2014, ix) Ley 1819/2016, x) Ley 1943/2018 de Financiamiento, declarada inexecutable, xi) Ley 2010/2019 de Crecimiento.

cambiaría se toma con el horizonte de la meta de inflación⁴. El objetivo se cumplió, la inflación se encuentra por debajo del 3 % colocado como meta, y las dos recesiones recientes, 1998-1999 y 2020, contribuyeron a su mayor corrección, ambas con el común denominador de terminar en un choque de demanda, pérdida de poder adquisitivo por mayor desempleo e informalidad. La forma de medirlo también cambió, el DANE pasó de 220 bienes a una canasta de 443 artículos y sus respectivos ponderadores, con un diagnóstico más certero.

La bonanza petrolera terminó y difícilmente volverá a presentarse, mientras el carbón tiende a ser el primer combustible fósil en abandonarse. Todavía hay reservas para mucho tiempo y el *fracking* contribuye a extenderlas. El problema no está en la perspectiva del agotamiento, sino en el daño experimentado en el medio ambiente, conocido como cambio climático. La transición energética de diversos países conduce a menor demanda de los mineros energéticos, lo que obliga a iniciar un proceso de transformación productiva en el que se dé prioridad a la ampliación de la variedad agrícola, a la reindustrialización de la producción de bienes intermedios, a promover la industria metalmecánica y a estimular los servicios inteligentes. El futuro no está en la economía de rentas mineras ni financieras, sino en los sectores agropecuario, industrial y de servicios dinámicos.

En la transformación productiva es importante volver la mirada al campo colombiano, por lo que no ha sido y lo que puede ser, un sector moderno y de alta productividad. La ruralidad colombiana atraviesa por tres tipos de conflictos que no le han permitido progresar, ellos son: i) la altísima concentración de la tierra registrada catastralmente, con un Gini de 0.92 en tierra y 0.83 en avalúo, donde 5.100 propietarios de 3.053 predios poseen 40.2 millones de hectáreas, mientras 2.2 millones de propietarios de 1.4 millones de predios poseen 7.4 millones de hectáreas, de las que depende su sobrevivencia, ii) la diferencia entre el uso real y la capacidad de la tierra, con sólo 43 millones de hectáreas de uso agropecuario, de las cuales 34.4 en ganadería extensiva y 8.6 en agricultura, mientras la capacidad efectiva es solamente de 15 millones para ganadería y 22 para agricultura, es decir, sobreexplotación en ganadería, y iii) el desigual aporte al Producto Interno Bruto PIB colombiano, al que el sector agropecuario le contribuye con 6.7 %, con 7 % de

4. Kalmanovitz, Salomón, “La independencia del banco central y la democracia en América Latina”, Revista Banco de la República No 875, septiembre 2000.

origen agrícola y 22% en ganadería, que también incluye aves y cerdos, es decir, la agricultura contribuye con 4.7 % al PIB, mientras el conjunto de ganadería bovina, porcina y avícola, lo hace con el 1.5 %.

La desigualdad, el desempleo y la violencia son los males endémicos del país. A pesar de las múltiples promesas de los últimos 60 años, ninguno de estos problemas se ha resuelto, solo se han ensayado paliativos. Los gobiernos han preferido disminuir la pobreza que reducir la desigualdad. Por eso se han limitado a entregar subsidios, pero no resuelven la tenencia de tierra ni los costos financieros y de transporte; tampoco se han propuesto recentrar las ciudades, construir bienes públicos de calidad, dar acceso universal y efectivo a la salud y a la educación, o generar oportunidades de trabajo decente. El conflicto interno tampoco se resuelve: unos lo niegan y otros intentan unos acuerdos de paz que los primeros se encargan de destruir. De esta forma se hacen muy complicados los escenarios de paz y no se logran mejoras en la construcción económica.

El mercado laboral

Para reducir el desempleo y resolver los temas laborales, diferentes gobiernos, con intenciones similares, han convocado tres misiones internacionales: i) la de la ort, en 1970, ii) la Misión Chenery, en 1984, y iii) la Misión Levy, en 2020. Las dos primeras entregaron informes y propuestas, y la tercera se encuentra en proceso de construcción.

Las sugerencias de la Misión Chenery son las que más se han aplicado, pero se hicieron con la pretensión de reducir costos en la contratación laboral, asumida como el principal obstáculo al pleno empleo: i) con la Ley 50 de 1990 se eliminó la retroactividad de las cesantías en los contratos privados, se facilitó la contratación temporal y se redujeron los trámites y los costos de despido; ii) con la Ley 100 de 1993 se ajustaron las tarifas de seguridad social y se puso a competir a las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) con las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), reduciendo el papel del ISS; iii) con la Ley 789 de 2002 se eliminaron los recargos hasta las 10:00 p.m. y se redujeron los costos de horas extras, y iv) con la Ley 1607 de 2012, de reforma tributaria, se eliminaron el impuesto de nómina, las contribuciones al Sena, al Instituto

de Bienestar Familiar (ICBF), y el aporte patronal a la salud para las unidades productivas del régimen tributario ordinario.

Después de estas reformas la situación del mercado laboral antes de la pandemia (a diciembre de 2019), no fue muy diferente a la que analizó el equipo Chenery hace 35 años: la tasa de desempleo siguió siendo de dos dígitos (y el promedio de largo plazo ha sido superior al 10 %); la informalidad supera el 50 %; la baja productividad total de factores productivos; la inactividad es esencialmente femenina en todas las edades, y en los hombres de edad escolar; la brecha en las tasas de participación entre hombres y mujeres es de 20 puntos (74 % y 54 %); la tasa de desempleo femenina dobla a la de los hombres; la de jóvenes es el doble de la general, y hay un gran desequilibrio en las remuneraciones entre hombres y mujeres. Así las cosas, los grupos vulnerables son las mujeres de todas las edades, la juventud y las minorías étnicas y de orientación sexual diversa.

Desde la vigencia de la Ley 100 (1993), a pesar de la reducción de los costos, el mercado laboral colombiano se ha segmentado, y la contratación asalariada es lo menos dinámico del último cuarto de siglo (1994-2019). En los 25 años transcurridos la población se incrementó en 17 millones de personas, de los cuales (tabla 1), 10 millones se agregaron a la población económicamente activa (PEA) y solo 8,8 millones encontraron algo que hacer. De ellos, 5,8 millones lo hicieron como trabajadores por cuenta propia o independientes y sin vínculo laboral (un promedio de 232.000 anuales). Los empleos nuevos propiamente dichos —personas con contrato de trabajo y salario—, solo fueron 1,7 millones, o sea, un promedio de 68.000 cada año, que son menos del 20 % de la necesidad total. Todo esto es el resultado de la falta de oportunidades en una economía poco diversa, no del costo de contratación.

Después del desempleo, la informalidad es el principal problema de las personas ocupadas. La ambigua definición que da el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, crea dudas en las estrategias de formalización. Por un lado: *i)* el tamaño T5: que son aquellas unidades productivas donde trabajan menos de cinco personas en las áreas urbanas, incluyendo su propietario y exceptuando a los profesionales independientes que explotan su profesión y, por otro lado, *ii)* son informales quienes no estén afiliados a la seguridad social contributiva en salud y pensiones.

Tabla 1. Colombia, cambios en población y vínculo mercado de trabajo (1994–2019)

Millones personas	1994	2019	Diferencia	Promedio
Población	33	50	17	680,000
PEA	15	25.2	10.2	408,000
Ocupados	14	22.8	8.8	352,000
Asalariados	8	9.7	1.7	68,000
Cuenta propia	4	9.8	5.8	232,000
Desempleados	1.1	2.4	1.5	60,000
Tasa desempleo %	7.6	9.5	1.9	0.08

Fuente: DANE, ENH (1994) y GEIH (2019), cálculos propios.

Con la primera definición, los informales son el 80 % de los trabajadores por cuenta propia, el 100 % del servicio doméstico, el 95 % de los familiares no remunerados, el 78 % de los empleadores y el 20 % de los empleados de las empresas particulares. Es decir, ser formal significa estar contratado en una empresa de más de seis personas, crecer como unidad productiva, o volverse profesional y explotar su profesión. Con la segunda definición, el informal no cotiza a pensiones porque el aporte patronal en salud lo paga el gobierno: ¿ser formal significa que alguien pague esa cotización?

Además, la informalidad es vista de forma negativa: mientras la microempresa es lo que más se acerca a la libre competencia; lo formal se asimila a una estructura oligopólica de competencia imperfecta.

En nuestro modelo económico, la productividad es baja y las mediciones no son precisas porque: *i)* en el valor del capital están incluidos múltiples activos improductivos: latifundios, viviendas, fincas de recreo, acciones en clubes sociales, vehículos suntuarios, aviones privados, activos financieros, etc., es decir, hay cosas que no tienen nada que ver con el objeto social ni con la actividad de la unidad productiva; *ii)* el valor de los ingresos incluye rentas diferenciales, mineras y financieras, generadas por las cotizaciones internacionales de los *commodities* y la elevada tasa de intermediación financiera, asuntos que distorsionan la capacidad productiva nacional y hacen más costoso adquirir

un crédito que contratar un trabajador; *iii*) no hay homogeneidad en la forma de medir el trabajo, ni razones para su pérdida en la participación en el PIB. Se requieren indicadores claros y eficientes, contruidos con una información más clara sobre la realidad de la producción nacional.

El mundo rural colombiano es menos conocido y sus indicadores sorprenden: con o sin pandemia, tiene la tasa de desempleo más baja del país, sus habitantes están acostumbrados al trabajo pesado mal remunerado y, a diferencia del urbano, la preocupación no es la falta de trabajo, sino su mala remuneración y la pobreza. En el campo predomina el trabajo por cuenta propia y de familiares no remunerados, que son el resultado de una economía de minifundio, la cual, en conjunto con la agricultura comercial, participa con el 4,7 % del PIB en siete millones de hectáreas, mientras, “otras actividades” participan con el 1,5 % del PIB en 38 millones de hectáreas. Pensar en contratar por horas el trabajo jornalero y con salario mínimo diferencial inferior al urbano, no es lo que se requiere para modernizar el campo. Lo que se necesita es aplicar el Punto 1 del Acuerdo de La Habana: recuperar 10 millones de hectáreas para la agricultura, promover la propiedad rural productiva, diversificar su producción y reducir la improductividad del latifundio.

La contratación asalariada en el país está por debajo del 50 % de la población ocupada, solo hay contratados 9,7 millones de trabajadores públicos y privados; mientras la densidad sindical es una de las más bajas para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económica (OCDE), que la estima en el 9,2 % de los trabajadores asalariados, formales e informales, y en el 4,5 % de la fuerza laboral total del país. Las prácticas restrictivas de la libertad de asociación y negociación colectiva, en las que las empresas priorizan los pactos colectivos para desanimar la afiliación, son recurrentes, a pesar de que Colombia ha ratificado todos los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo OIT, y de que el derecho a la libre asociación está reconocido en la Constitución Política y el Código Sustantivo del Trabajo. El gobierno no aplica las recomendaciones de la OIT ni las de la OCDE, ni se atiene a los compromisos adquiridos con la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos. Si hubiese paz laboral y se dejara de estigmatizar a las organizaciones sindicales, se abrirían las puertas para unas mejores relaciones laborales en el país.

Parafiscalidad y seguridad social

La política de seguridad y protección social en Colombia llegó con retraso y a cuenta gotas, primero fueron los militares, luego los magistrados, más tarde los funcionarios del Estado y le siguieron los trabajadores del sector privado hasta llegar a la familia, todos concentrados en su propio cuerpo, exclusivo y excluyente de los demás. La política de protección empieza con medidas de salud, sigue con recursos para la viudez, pasa por la determinación de las primeras pensiones, se extiende a varios sectores en un esfuerzo de construir un sistema de “salubridad pública”, se acompaña de la asignación de subsidios y concluye con la construcción del sistema de seguridad social vigente, después de la Ley 100/93. Para financiarlo se establecieron los parafiscales y las cotizaciones a la seguridad social.

Durante el siglo XIX y en plena vigencia de las acciones militares de la Independencia, se plantearon las primeras ideas de alguna política de protección social, lo hizo Bolívar⁵ en referencia con los militares del ejército libertador y a la usanza de los Montepíos militares existentes en España, en 1819, financiada por contribuciones con destino a las familias desamparadas por los estragos de la guerra. Con el tiempo y por sugerencia de una misión Suiza se estructuró la Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Militares, en 1925, más tarde la de la Policía, embrión del principal régimen excluido de la Ley 100/93.

Los congresistas fueron el segundo grupo a tener en cuenta, en 1886, Ley 50, con 20 años en cargos políticos. En 1905, Ley 29, se aprobó el primer régimen pensional para Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, complementado en 1927, Ley 102, con los de Tribunales Superiores y el reconocimiento de pensión a las viudas. En 1912 se aprueba la pensión de viudas de Presidentes, Ley 29, y se creó la primera Caja de Previsión Social, Ley 82, la de Correos y Telégrafos, transformada en Caprecom, en 1960. Con la Ley 86 de 1923 se aprobó la primera pensión temporal por incapacidad, para funcionarios públicos. En 1945 se amplió la cobertura al resto del sector público con la Caja Nacional de Previsión CAJANAL, Ley 6ª, y la autorización para crear cajas

5. Riaño, Gina Magnolia, El sistema de pensiones en la seguridad social en Colombia, en *Economía Colombiana*, revista de la Contraloría General de la República, No 338, feb-marzo 2013, pp. 15-34.

departamentales. Este conjunto es el embrión de lo que se llama regímenes especiales; el sector público financiado por el presupuesto nacional.

El magisterio⁶ empezó a ser considerado con tratamiento especial en la llamada “pensión gracia” reconocida a los maestros de escuela primaria oficial a cargo de entes territoriales, Ley 114 de 1913, como una compensación al tiempo de servicio y sin cotización. Con la Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 se amplió la cobertura a empleados y profesores de escuelas normales, maestros de enseñanza secundaria e inspectores de instrucción pública, organizando pagos de pensiones y jubilaciones. En 1975, Ley 43, se nacionaliza la educación primaria y se organiza el escalafón. Para 1989, Ley 91, se crea el Fondo Especial de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG. La Ley 100/93 los exceptuó, situación que se mantuvo hasta el 2003, cuando las Leyes 797 y 812 los incluye en lo esencial, ratificado en el Acto legislativo del 2005, dejándolos como régimen de prima media RPM del Sistema General de Pensiones, con recursos en el FOMAG.

Para los trabajadores particulares se creó el Instituto de Seguros Sociales iss, Ley 90 de 1946, en salud y pensiones, sin embargo, solo hasta el Decreto 3041 de 1965 se reglamentó el seguro social obligatorio de invalidez, vejez y muerte. Mientras tanto, las empresas respondían por sus trabajadores, hasta que fueran transferidos al iss y durante el período de transición, mientras el iss asumía plenamente el riesgo, se presentó el fenómeno de pensiones compartidas. Con la Ley 100/93 el iss quedó como operador del régimen de prima media para los trabajadores particulares y aquellos nuevos funcionarios del sector público que se le afilien, más tarde, mediante Decreto 2013 de 2012, se liquida y asume Colpensiones el rol de operador.

En materia de salud, la organización a lo largo del siglo xx se concentraba en tres sistemas: i) el de seguridad social contributiva, distribuida en las Fuerzas Armadas FFMM y Policía en sus propias Cajas, los trabajadores oficiales y empleados públicos dispersos en muchas Cajas de Previsión, siendo las más importantes CAJANAL y CAPRECOM, y los trabajadores particulares en el iss Salud, mientras las Cajas de

6. Gómez Mesa, Mario David y Rodríguez Ladino, Javier Andrés. Régimen jurídico de las pensiones del Magisterio Público en Colombia, Monografía Universidad del Rosario, Área Derecho Laboral, 2016.

Compensación CCF contribuían a cubrir familiares, ii) el sistema privado y de pre pagadas, conformado por clínicas y seguros privados, que atendían a la población con capacidad de pago, y iii) el sistema nacional de salud, conformado por la red de hospitales públicos y de organizaciones de beneficencia que brindaban atención al resto de colombianos, con alguna financiación del Estado bajo la figura de subsidio a la oferta, recurso entregado directamente a la institución de salud. Ese era el esquema antes de la Ley 100/93.

Se necesitaron coyunturas específicas para avanzar en materia de otros aspectos de la política social, entre ellos: i) romper con la hegemonía conservadora y dar paso a un gobierno de apertura liberal, para aprobar la jornada de 8 horas, en 1934, ii) superar la dictadura de Rojas Pinilla con ofertas que involucraron a los trabajadores, reglamentando el subsidio familiar, Decreto 118 de junio de 1957, por intermedio de las Cajas de Compensación Familiar CCF y la cotización del 4 %, a pesar que esa autorización estaba contemplada en la Ley 90 de 1946 y Comfama se había creado en 1954, iii) en la misma coyuntura y el mismo Decreto se creó el SENA, inicialmente con una tasa de cotización del 1 %, para dar capacitación, y iv) entrar en un proceso de reforma del Estado, para crear el ICBF Ley 75 de 1968. Los parafiscales del 9 % sobre la nómina se consolidaron en 1968, llevan vigentes 52 años y desde un principio hubo intención de derogarlos.

La Ley 100/93, qué entró en vigencia el 1o de abril de 1994, creó el “Sistema General de la Seguridad Social Integral”, compuesto de cuatro subsistemas: i) Pensiones, ii) Salud, iii) Riesgos Profesionales, y iv) Servicios Sociales Complementarios. En Pensiones, crea el régimen de capitalización RAIS en competencia con el régimen de prima media RPM, administrado por el ISS, otorga período de transición para los regímenes especiales de la administración pública y convenionados, y exceptúa de su aplicación a las FFMM, Policía, Magisterio y Ecopetrol. En salud, promueve el régimen contributivo, retirando la exclusividad del ISS y las Cajas de Previsión Social, reemplazándolas por Entidades Promotoras de Salud EPS de diverso origen, mantiene como regímenes especiales a los mismos exceptuados en pensiones, y sustituye el subsidio de oferta por el de demanda en el nuevo régimen subsidiado, atendido por sus propias EPS, mientras las Instituciones Prestadoras de servicios de Salud IPS se encargan de la prestación de los servicios. En riesgos profesionales, introduce a las Aseguradoras de Riesgos

Laborales ARL. Como Servicios Sociales Complementarios, se incluyen los auxilios a los adultos mayores.

En realidad, el régimen pensional colombiano nunca ha sido un régimen de carácter general y con reglas de juego similares para toda la población⁷. La Ley 100/93 dejó cinco regímenes y diversos administradores del sistema: i) un sistema de capitalización RAIS que hoy tiene cuatro administradores, construido sobre la idea de que ofrece mejor rentabilidad a las cuentas individuales, cobra por anticipado y no por resultados los costos de administración y depende de los rendimientos de la deuda pública, ii) el sistema clásico de reparto RPM, con un administrador en reemplazo del antiguo ISS, dependiendo de cotizantes y giros de la Nación, iii) los exceptuados, Fuerzas Militares, Policía, Magisterio y Ecopetrol, con sus propias cajas y sin entregar información a la Superintendencia Financiera, iv) los regímenes especiales, de altos funcionarios del Estado, que tuvieron proceso de transición hasta 2014, y los administra el Ministerio de Hacienda, y v) los excluidos, todos aquellos que nunca estuvieron afiliados a ningún régimen de los anteriores, o si lo estuvieron, no cumplieron requisitos.

Los reportes de la Superintendencia Financiera sobre cotizaciones en pensiones incluyen a los afiliados en los Regímenes de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) y los Regímenes de Prima Media (RPM) de Colpensiones, pero no dan información sobre los afiliados cotizantes en regímenes especiales vigentes, si aún hay, y exceptuados (Fomag, Cremil, Casur y Ecopetrol), lo que deja un segmento importante sin reportar, posiblemente de 700.000 cotizantes activos, para un total de 24.6 millones de afiliados y 9.7 millones de cotizantes del último mes (tabla 2). Los requisitos para acceder a una pensión no son uniformes, y persiste la inequidad en la aplicación de parámetros de edad, tiempo cotizado, ingreso base de liquidación y tasa de reemplazo, que impiden hablar de un sistema único nacional.

7. Dos versiones diferentes lo confirman: i) Azuero Zúñiga, Francisco, “El sistema de pensiones en Colombia, Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera”, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo 206, Santiago, 2020; ii) Salazar Guatibonza, Flor Esther, Triviño Gaviria, Paula K y Castaño Salas, Santiago, “Elementos para una reforma alternativa al sistema de pensiones en Colombia”, propuesta para la Misión Alternativa de Empleo, Bogotá, D.C. 2020.

Tabla 2 Colombia, afiliados y cotizantes en sistemas de pensiones, diciembre 2020

Régimen	Afiliados	Activos	Cotizantes
AFP – RAIS	17,087,922	6,740,049	6,381,303
RPM – COLPENSIONES	6,812,751	2,976,178	2,596,007
CREMIL – CASUR*	400,000	400,000	400,000
FOMAG*	300,000	300,000	300,000
Total sistema	24,600,673	10,416,227	9,677,310

Fuente: Superintendencia Financiera, cálculos propios. *Estimados

De acuerdo con información de la Superintendencia Financiera, en los próximos diez años cumplen el requisito de edad 3,76 millones de personas, a un promedio de 376.000 por año, distribuidas en 2,06 en Colpensiones y 1,70 en RAIS, sin información de exceptuados. Sin embargo, se presume que el segundo requisito, el del tiempo cotizado, solamente lo alcanzarán a cumplir 1,39 millones de personas, a un promedio de 139.000 por año, distribuidas en 0,90 en Colpensiones y 0,49 en RAIS. Ante esta situación, se espera que 2,37 millones de personas soliciten la devolución de sus aportes (1,16 en Colpensiones y 1,21 en RAIS). El 52 % se encuentra cotizando sobre un salario mínimo y, el 29 %, entre uno y dos; de tal manera que, para el 81 % de los futuros pensionados la expectativa es obtener una pensión equivalente a un salario mínimo mensual, sea por garantía de pensión mínima (GPM) o por reconocimiento del Estado. Solamente 88.257 afiliados reportan cotizar por más de 16 salarios mínimos, de ellos, el 65 % se encuentra en RAIS y el 35 % en Colpensiones.

De la población que cumplió requisitos y accedió a una pensión tampoco hay información consolidada en la Superintendencia Financiera: de nuevo solo RAIS y Colpensiones. En este caso faltan los datos de los especiales Fopep y Fonpet, los exceptuados de las Fuerzas Militares y la Policía, el Magisterio y Ecopetrol, que sumados constituyen la tercera parte de los pensionados de Colombia. Ahora bien, esta desinformación es la fuente de afirmaciones erradas, como aquella de que las altas pensiones están en Colpensiones y en el sobre costo fiscal del RPM, cuando lo real es que las altas pensiones y el costo fiscal están en los regímenes especiales y exceptuados, que son los insostenibles.

Tabla 3 Colombia, pensionados, costo fiscal (\$miles de millones) y % del PIB, 2019

Administrador	Pensionados	%	Costo fiscal	%	% PIB
RPM Colpensiones	1,386,960	58.93	11,545	27.79	1.20
FOPEP Y FONPET	322,471	13.70	12,607	30.35	1.31
CREMIL y CASUR	242,376	10.30	7,234	17.41	0.75
RPM FOMAG	219,927	9.34	7,139	17.19	0.74
RAIS*	181,697	7.72	3,017	7.26	0.31
Total	2,353,431	100.00	41,542	100.00	4.32

Fuente: Superintendencia Financiera, Ministerio de Hacienda PGN, cálculos propios. *redención bonos Tipo A

A diciembre de 2019 se reportaron 2.353.431 pensionados en el consolidado de los diferentes regímenes vigentes y todos sus administradores (tabla 3), el 59 % de Colpensiones, 13.7 % de regímenes especiales, 10.3 % de las exceptuadas FFMM y Policía, 9.3 % del FOMAG, ya incorporado a la Ley 100/93, y 7.7 % de las cuatro administradoras de RAIS. El pago de estas pensiones proviene del acumulado de los fondos, las cotizaciones recaudadas, sus rendimientos y las transferencias de la Nación. En el caso de Colpensiones, el recaudo efectivo en 2019 fue de \$10.6 billones, por traslados de afiliados de RAIS recibió \$8 billones y por transferencias de la Nación le fueron apropiados \$11.5 billones, para un total disponible de \$30.1 billones, sin embargo, al parecer, los pagos efectivos a sus pensionados fueron por alrededor de \$27 billones. En los cinco fondos de regímenes especiales, exceptuados y FOMAG no hay información disponible sobre recaudo ni existencias, por tanto, el costo fiscal equivale a las transferencias desde Nación. En RAIS, el costo fiscal equivale a la redención de bonos Tipo A solicitadas en el año fiscal de 2019.

El costo fiscal por pensiones equivale a los desembolsos que hace el Ministerio de Hacienda para cubrir requerimientos del sistema, y corresponde a cuatro tipos de gasto: i) el principal, el pago a pensionados, que lo respalda el Estado y se asigna al Presupuesto General de la Nación (PGN)⁸, el 4 % del PIB; con destino al Fopep y al Fonpet, el 1,3 % del PIB; para Cremil y Casur, el 0,75 %

8. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Presupuesto General de la Nación PGN”, Ley 1940 de 2018, liquidado en Decreto 2467 de diciembre 28 de 2018.

del PIB; para el Fomag el 0,74 % del PIB; y para RPM Colpensiones el 1,2 %; *ii*) la redención de bonos Tipo A, solicitados por RAIS en 2019, corresponde al 0,3 % del PIB; la oficina de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda⁹ informó haber pagado a RAIS \$18,9 billones por este concepto desde 1995 y estima en \$28 billones los pagos para el período 2020-2029; *iii*) el reconocimiento de intereses por el servicio de deuda pública, en TES B y otros, adquiridos por las administradoras de pensiones RAIS y que constituyen la fuente principal de los rendimientos incluidos en las cuentas individuales, son \$108,5 billones en títulos de deuda, equivalentes al 40,2 % del acumulado de los fondos¹⁰, y una retribución de \$7,6 billones, a una tasa efectiva del 7 % anual, y *iv*) una que no ha sido cuantificada: la asignación de recursos para cubrir el aporte patronal por empleados públicos y trabajadores oficiales, proyectados en los presupuestos de personal. El Estado le entrega a Colpensiones el 1,2 % de PIB para complementar el pago de sus pensionados, y a RAIS 1,1 % del PIB en intereses por títulos de deuda y redención de TES A, con pocos pensionados.

Después de la Ley 1509 de 2012, la cotización patronal para salud en el régimen contributivo la paga el Estado con dineros del Presupuesto General de la Nación PGN; la de los regímenes especiales y exceptuados, todos públicos, sigue saliendo de la nómina, es decir, también la paga el Estado. El régimen subsidiado, bajo la modalidad de subsidio de demanda y entrega de carné, también lo paga el Estado, mientras a los “vinculados” los pagan los gobiernos territoriales. ¿Qué pagan los particulares?: *i*) en los regímenes contributivo, especial y exceptuado, los empleados y trabajadores pagan lo correspondiente a su aporte individual, 4 % descontado de la nómina; *ii*) los trabajadores independientes pagan la totalidad de la cotización, 12,5 % liquidado sobre el 40 % del ingreso; *iii*) los pensionados con mesadas superiores a dos salarios mínimos pagan el 12 %; entre uno y dos, el 10 %, y con mesada de un salario mínimo, el 8 %; *iv*) el aporte patronal de los empleadores de las ESAL de régimen tributario especial, pagan el 8,5 %, y *v*) los empleadores que

9. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, respuesta de Oficina de Bonos Pensionales a la Acción de Tutela No 2020-00198, Accionante Monica Viviana Duarte Esteban, radicado salida 2-2020-046177, septiembre 16 de 2020.

10. Superintendencia Financiera de Colombia SFC, página web www.superfinanciera.gov.co/ informes y cifras/Pensiones, cesantías y fiduciarias/Pensiones y cesantías/Fondos de pensiones obligatorias/Portafolio de inversión/todos los riesgos, junio de 2020.

contratan un solo trabajador o los empleados de más de 10 salarios mínimos siguen pagando la contribución patronal del 8,5 %. Es necesario que haya transparencia en el sistema y que se organice esa dispersión. Mientras tanto, se debe revisar el papel de las EPS y las transferencias directas de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres) hacia las IPS.

Ahora bien, el 9 % de los impuestos a la nómina (o parafiscales) se destinan a la financiación del Sena, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y de las cajas de compensación familiar, que tienen 52 años de vigencia (el aporte a las cajas y al Sena fue aprobado en 1957, y el del ICBF en 1968). Las contribuciones a salud, pensiones y riesgos profesionales se han ajustado en el tiempo, y la organización de su destino se consolidó con la Ley 100 de 1993. Las diferentes propuestas de reforma que se han presentado desde entonces han pretendido su desmonte. Fue la reforma tributaria de 2012, la Ley 1509, la que trasladó el 13,5 % del impuesto de nómina al impuesto de renta corporativo, transfiriendo los aportes que las empresas hacían al Sena y al ICBF y la contribución patronal en salud contributiva de recaudo, desde las empresas a ser financiado con presupuesto público, en el caso de los contribuyentes de renta corporativa de régimen ordinario, garantizado con el tratamiento de destinación específica del 9 % de lo recaudado por impuesto de renta corporativo. Las entidades públicas, las empresas sin ánimo de lucro (ESAL), que corresponden al régimen tributario especial, las microempresas con un trabajador y los empleados con salario integral superior a 10 salarios mínimos mensuales, continúan aportando directamente. El aporte a las cajas y la contribución patronal por pensiones se sigue recaudando directamente desde las empresas y desde los trabajadores independientes. Todo esto hace que sea necesario unificar la reglamentación.

Prioridades en la población

Cualquiera que sea la forma de medición, el fenómeno de la informalidad¹¹ o economía popular es el resultado de la combinación de varias políticas de

11. Acero Vargas, Juan Sebastián y Grupo Socio Economía unal, “Economía informal y economías populares”, propuesta para la Misión Alternativa de Empleo, Bogotá, 2020.

largo plazo, en la pretensión de mejorar la competitividad nacional y de las empresas mediante reducción de costos. Con la estrategia de adelgazamiento de las firmas se impuso la política de deslaborización y tercerización, con lo cual el factor trabajo perdió participación en el PIB, 10 puntos en 25 años pasando del 44 % al 34 % actual¹², la contratación asalariada se estancó y creció la actividad independiente y por servicios, que es la base de la economía popular y de pequeños negocios. Las personas dejaron de tener contrato laboral sustituido por un contrato de servicios que el Decreto 1174 pretende volver exclusivo, bajo la forma del contrato “0”, mientras las empresas redujeron su planta de personal, llenaron el país de contratistas y se quedaron con los activos improductivos.

Este proceso generó dos modelos de competencia en Colombia, ambas imperfectas: i) las empresas formales, medianas y grandes, que se posicionan en gremios y gobierno, promueven lobby, aportan en campañas electorales, ejercen presión de mercado oligopólico y controlan la contratación oficial, al tiempo que buscan administrar bienes públicos con sus ingresos y parafiscales que se aprueben; al resto de empresas las colocan en el papel de sub contratantes y proveedores a los que les imponen condiciones de mercado y les pagan hasta a 180 días, y ii) las micros y pequeñas empresas y los trabajadores independientes que venden algún bien o servicio, con limitada capacidad para organizarse gremialmente y sujetos a las condiciones de mercado impuestas por el primer grupo, están impedidos de participar en la contratación pública y les queda el papel de subcontratistas, dadas las restricciones impuestas en las leyes 80, de contratación, y 142, de servicios públicos.

La política oficial para independientes, micros y pequeños empresarios se refleja en las estrategias de formalización y emprendimiento, ambas fracasadas. La principal intención de la política de formalización es obtener su registro en las Cámaras de Comercio y el RUT, el registro es visto como un costo sin beneficios mientras el RUT es un requisito para obtener pagos, por tal razón hay más RUT que registros de Cámaras de Comercio y la campaña por obtener esa matrícula mercantil persiste sin mayor éxito. El emprendimiento es una propuesta etérea

12. Departamento Nacional de Estadística DANE, Cuentas económicas integradas, 2019 provisional.

como la economía naranja, cualquier cosa que se refleje como una nueva unidad productiva sin importar su duración ni objeto, para la mayoría es simplemente la búsqueda de algo que hacer sin mucho futuro. Bastó una cuarentena para que multitud de emprendimientos desapareciera; es una estrategia con poca cohesión social.

En un país como Colombia, con alto índice de desigualdad, en riqueza e ingresos, la movilidad social es limitada y requiere de varias generaciones, siempre y cuando tengan acceso a mejores oportunidades, las que provienen del sistema educativo. La informalidad es consecuencia de esa falta de oportunidades y la brecha educativa existente, con la consecuente descalificación y discriminación ante la falta de títulos y de capital, con lo cual se les niega acceso a los registros de proveedores, licitaciones y contratos. A los informales, la economía popular y de pequeños negocios, compuesta esencialmente por personas sin educación, el 2 %, con primaria, el 22 %, con secundaria, el 57 %, y con educación superior, el 19 %, el sistema no les da reconocimiento político, económico, social ni cultural y su trabajo es menospreciado, aún más si proviene de mujeres, jóvenes, minorías étnicas o de orientación sexual diversa.

Ahora veamos los indicadores que reflejan la situación de las mujeres: *i)* ellas son el 50,5 % de la población colombiana; *ii)* son el 51 % de la población en edad de trabajar (PET), lo que significa que tienen menor propensión a la mortalidad infantil y adolescente; *iii)* solo son el 42,8 % de población económicamente activa (PEA) y el 41,4 % de la población ocupada, lo que significa que, al menos, el 18 % de las mujeres tiene alguna limitación para vincularse al mercado de trabajo; *iv)* son el 65,7 % de la población inactiva (PEI), lo que significa que hay un número considerable, de 5,6 millones, dedicadas al trabajo doméstico y al cuidado no remunerado en las familias; *v)* de las mujeres que trabajan en las 23 ciudades y áreas metropolitanas reportadas por el Dane, el 49 % son informales, y *vi)* son el 56,6 % de la población desempleada, con una tasa de desempleo del 12,6 %, muy por encima de la del 7,2 % de los hombres. Para poder construir una política inclusiva es necesario reconocer la economía del cuidado y el trabajo no remunerado, lo que redundaría en la construcción de nuevas relaciones económicas y sociales en la familia, extender el campo de acción de las mujeres al conjunto de actividades, y tumbar los techos de cristal.

La juventud, aquella población que está entre los 14 y los 28 años de edad, se encuentra en alguna de las siguientes cuatro situaciones, en función de su edad: *i)* estudia y tiene la convicción de seguirlo haciendo hasta completar el ciclo escolar más alto al que pueda llegar: la educación superior; *ii)* estudia, y trabaja como alternativa para poder financiar la continuidad de sus estudios y obtener la experiencia requerida; *iii)* trabaja o busca trabajo, sea porque completó sus estudios o porque desertó de ellos o porque no tuvo medios para continuar y decidió explorar el mercado de trabajo, y *iv)* ni estudia ni trabaja, los NiNi: se retiraron tempranamente del sistema educativo, sin completar ciclos; no tienen competencias para el mercado de trabajo, y no adquirieron experiencia. La solución al desempleo juvenil no es un ingreso mínimo de inserción por debajo del salario mínimo, esta se obtiene a través de una política integral de juventud que estimule la formación pertinente, fomente la creatividad y cree oportunidades para involucrarse al mundo productivo, y hay que acabar con el mito de la falta de competencias y experiencia.

Ahora bien, cualquier nivel educativo es insuficiente ante a los retos del mundo moderno: los avances de la Cuarta Revolución Industrial y las transformaciones del mundo del trabajo. La automatización y robotización reemplazarán muchas funciones repetitivas, y a las personas les corresponderá ampliar su imaginación, crear, programar y diversificarse hacia alternativas no rutinarias, artísticas y de lenguaje corporal; no obstante, seguirá siendo necesaria la producción y transformación de alimentos y el saneamiento básico, las competencias serán diversas y se requerirá de una formación menos rígida y que responda más a las exigencias de la vida. Las poblaciones que el mercado laboral discrimina, negándoles el trabajo decente, deberían tener la oportunidad de prepararse para el futuro del trabajo virtual y no repetitivo. El debate serio sobre la pertinencia de la educación es un ejercicio que tienen pendiente el Ministerio de Educación y las autoridades educativas.

Decálogo de propuestas de la Misión Alternativa

Los problemas a resolver en relación al mercado de trabajo son los del alto desempleo permanente y estructural, la informalidad, la baja productividad,

la discriminación, la competencia imperfecta y la ineficiente asignación de subsidios. Las soluciones tramitadas durante medio siglo no han dado los resultados esperados y, por el contrario, han agudizado los problemas al no estimular la contratación laboral. La concentración y la poca diversidad del aparato productivo es lo que impide crear mayores y mejores oportunidades de trabajo, no son los costos laborales. La política pública para el mercado de trabajo no puede olvidar los problemas estructurales del modelo económico ni las restricciones de acceso a las mujeres y a los jóvenes. No se puede seguir intentando hacer malabares sin evaluar las propuestas que ya fracasaron. Para encontrar propuestas diferentes, esta Misión Alternativa de Empleo e Ingresos propone concentrarnos en el siguiente decálogo:

1. Consolidar un acuerdo nacional de compromiso por la paz.

Los impactos de una guerra no declarada de más de medio siglo son desafortunados sobre la economía: más del 1 % del PIB perdido por año, incertidumbre e inestabilidad, guerra sucia, desplazamiento y desconfianza. Construir confianza debe ser un propósito nacional, que es la base para fomentar nuevas, mayores y mejores oportunidades de trabajo.

2. Diversificar la estructura productiva y superar el rentismo.

El modelo minero-energético y de intermediación financiera de altos costos se agotó: no resultaron ser las locomotoras del crecimiento y no contribuyeron a generar suficientes oportunidades de trabajo. Es el momento de transitar hacia un modelo complejo de industria y de servicios inteligentes a partir de la inversión en ciencia y tecnología; se deben asimilar e impulsar los avances del desarrollo científico, tecnológico y de plataformas virtuales, los cuales requieren trabajo humano más calificado y formado para la vida.

3. Fomentar la economía campesina y la soberanía alimentaria.

La transformación del campo colombiano es una deuda histórica. Los campesinos de minifundio limitado en extensión son más productivos y eficientes que la hacienda tradicional. La importación de 12 millones de toneladas de alimentos impide el desarrollo rural integral. La canasta alimenticia y los nuevos productos de exportación provienen de la economía campesina y no del latifundio extensivo y la agricultura de plantación. Fomentar la economía

campesina significa usar mejor la tierra, recuperar 10 millones de hectáreas para la agricultura y dotar a las familias campesinas de tierra, servicios y tecnologías modernas, hacerlos propietarios y empresarios del campo incluyendo esquemas asociativos de producción y comercialización. Un buen comienzo sería cumplir con el Punto 1 de Acuerdo de la Habana y acelerar el catastro multipropósito.

4. Financiar de manera justa y equitativa al Estado, con progresividad.

El objetivo de la democracia es modernizar y empoderar al Estado como representante de toda la sociedad. El Estado colombiano debe superar la cooptación de los grupos económicos, y debe romper con un oligopolio altamente concentrado que recibe beneficios, exenciones y privilegios a través de las regulaciones, la contratación pública y el sistema fiscal y financiero. Para ello se requiere al menos de dos ejercicios de democratización: reforma tributaria progresiva y equilibrio de requisitos para la economía popular.

5. Poner en pie de igualdad la economía popular con la oligopólica.

El papel de las mipymes en un país no es ser el furgón de cola de las grandes empresas y conglomerados con control corporativo del gobierno. Los encadenamientos productivos son importantes y la inserción en cadenas de valor es positiva, pero eso no se logra en una estructura de competencia donde el oligopolio tiene ventajas y excluye a los demás al relegarlos al papel de subcontratistas. Lo pequeño también es necesario y tiene derecho a participar en las decisiones económicas. Por eso, es necesario reformar las normas de contratación, de participación en los servicios públicos y el acceso a la oferta financiera y asistencia técnica, con la perspectiva de fortalecer una nueva alianza público-popular. No es excluyéndolos y declarándolos informales como se construye la economía: es incluyéndolos.

6. Mejorar productividad depurando activos y corrigiendo la medición

La productividad no mejora pagándole menos a la gente ni menos impuestos al Estado, sino organizando mejor los activos y mejorando la medición de la productividad. Valorizar los activos improductivos para sacarlos de las empresas y trasladarlos a las personas naturales es un buen comienzo. Así las empresas consolidarían solamente los activos que hacen parte de su objeto social y podrían hacer más eficiente los costos financieros y los propósitos de innovación. Sobre la medición de la productividad, es importante avanzar

hacia metodologías que ponderen mejor la verdadera participación de los factores productivos. Empezar a medir bajo la productividad media es un buen avance.

7. Eliminar la discriminación de género y remunerar el trabajo de las mujeres. La participación de la mujer en el mercado de trabajo, el reconocimiento y la remuneración adecuada de todas sus actividades, son la respuesta para su inclusión socioeconómica. No se trata solo de que el trabajo no remunerado aparezca en el PIB, sino de redistribuir tareas, romper el techo de cristal y combatir las brechas de género para que ellas puedan acceder a las distintas fuentes de empleo y tener una remuneración justa y equitativa. Además de que hay que reconocer el inmenso aporte del cuidado remunerado, hay que hacerlo también con el no remunerado que ellas realizan prioritariamente. Es hora de identificarlo como un sector productivo tan valioso como la salud y la educación. Solo cuando se distribuya esta carga entre el Estado y el mercado se equilibrarán las oportunidades y se impulsará el desarrollo de sus capacidades.

8. Garantizar el derecho de asociación y libertad sindical. La libertad de asociación sindical es una de los grandes déficits de la democracia colombiana, producto de campañas de desprestigio de los diferentes gobiernos y de los gremios de la producción. Para revitalizar el mundo del trabajo y democratizarlo es urgente y muy importante poner en práctica las recomendaciones de la OIT y de los gobiernos extranjeros con los que se han firmado acuerdos (Estados Unidos, OCDE, etc.).

9. El sistema de salud, que ya financia el Estado, hay que convertirlo en preventivo.

Los esfuerzos por consolidar un sistema de salud eficiente y con cobertura universal han sido insuficientes. La cobertura terminó siendo un programa de carnetización que no garantiza el acceso ni el buen servicio. La salud pública quedó convertida en programa accesorio y sin capacidad resolutive. Las EPS quedaron en manos de grupos económicos y agremiaciones de políticos, que no son efectivas y solo presumen. El financiamiento que, inicialmente era tripartito, se redujo a trabajadores y Estado. Para que el sistema de salud sea preventivo se requiere de una reorganización que no da espera.

10. Construir un verdadero piso de protección social sin subsidios a los altos ingresos.

Los mayores fracasos de la Ley 100 de 1993 fueron universalizar el sistema pensional y hacer imposible la construcción de un sistema único, con un estándar en sus parámetros. El Estado asumió el costo de los regímenes especiales y exceptuados, todos del sector público y con subsidios altos, y le entregó al RAIS el conjunto de empleados particulares, abandonando el antiguo Instituto de Seguro Social iss. Hoy Colpensiones está expuesto y será culpado del fracaso. Ni el RAIS, ni especiales, ni exceptuados son sostenibles: lo único viable es un sistema público que recoja al conjunto de trabajadores y empleados del país, públicos y privados, hasta un límite de cotización y con tope a la pensión máxima que puede cubrir el Estado.

Referencias

- Acero, J.S. (2020). *Economía informal y economías populares*, propuesta para la Misión Alternativa de Empleo. Grupo Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo (GSEID), Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas. Bogotá, D.C.
- Arteaga-Cabral, C. Huertas-Campos, C. Y Olarte-Armenta, S. (2012). “Índice de desbalance macroeconómico”, *Borradores de Macroeconomía* #744, Banco de la República, Bogotá, D.C.
- Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar ASOCAJAS. (2020). “Cajas de Compensación cerraron 2020 con 9.2 millones de afiliados”. *Boletín de empleo, Caja de Resonancia*.
- Azuero, F. (2020). “El sistema de pensiones en Colombia, Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera”, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo 206, Santiago de Chile.
- Bonilla, R. (2020). “Papel del Estado, tamaño y funciones”. Misión Alternativa de Empleo e Ingresos. Propuesta para una Colombia incluyente. Bogotá, pp. 119-175.
- Castiblanco, S., Gutiérrez, S., Mateus, N. y Rendón, J. (2020). “Juventud y empleo”, propuesta para la Misión Alternativa de Empleo, Bogotá, D.C.
- Congreso de Colombia. (2020). Reformas tributarias: i) Ley 633/2000, ii) Ley 788/2002, iii) Ley 863/2003, iv) Ley 1111/2006, v) Ley 1370/2009, vi) Ley

- 1430/2010, vii) Ley 1607/2012, viii) Ley 1739/2014, ix) Ley 1819/2016, x) Ley 1943/2018. xi) Ley 2010/2019.
- Contraloría General de la República. (1986). Misión de Empleo, “El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas”, *Revista Economía Colombiana*, Documento No 10.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (2019). “Panorama social de América Latina, 2019”, editorial CEPAL, Santiago de Chile.
- Departamento Nacional de Estadística DANE. (2019). Cuentas económicas integradas, 2019 provisional. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-anuales>
- Departamento Nacional de Estadística DANE. (2000) Encuesta Nacional de Hogares ENH, primer instrumento para medir el mercado laboral, encuesta trimestral aplicada entre 1970 y 2000, en siete áreas metropolitanas y proyección al resto del país. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/encuesta-nacional-de-hogares>
- Departamento Nacional de Estadística DANE. (2000) Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, actual instrumento usado para medir el mercado laboral, encuesta mensual aplicada desde 2006 en 23 ciudades y áreas metropolitanas y proyección al resto del país.
- Escuela Nacional Sindical ENS. (2020). “El impacto de la Crisis y la renta de emergencia”, propuesta para la Misión Alternativa de Empleo, Bogotá, 2020.
- Farné, S. (2020). “Costos extra salariales e impactos de las reformas tributarias en el empleo”, propuesta para la Misión Alternativa de Empleo, Bogotá, D.C.
- Gómez, M. y Rodríguez, J., (2016). Régimen jurídico de las pensiones del Magisterio Público en Colombia. Monografía Universidad del Rosario, Área Derecho Laboral.
- González, J. (2020). “La economía extractiva no genera empleo”, propuesta para la Misión Alternativa de Empleo, Bogotá, D.C.
- Kalmanovitz, S. (2000) “La independencia del banco central y la democracia en América Latina”, *Revista Banco de la República* No 875.
- López, C. (2020). “Reflexiones: lo rural en la pandemia”, propuesta para la Misión Alternativa de Empleo, Bogotá, D.C.
- López, C. (2020). “Agenda normativa alternativa”, propuesta para la Misión Alternativa de Empleo, Bogotá, D.C.

- Luna, J. y Torres, M., (2020). “Impactos de la crisis de la pandemia en la salud de los trabajadores. Lineamientos sindicales para su enfrentamiento”, propuesta para la Misión Alternativa de Empleo, Bogotá, D.C.
- Ministerio de Comercio (2020). Estrategías de formalización. MinComercio. Industria y Turismo y Confecámaras, Red de Cámaras de Comercio, Ventanilla Única Empresarial VUE. <https://www.mincit.gov.co/minindustria/estrategia-transversal/formalizacion-empresarial>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). “Presupuesto General de la Nación PGN”, Ley 1940 de 2018, liquidado en Decreto 2467.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Respuesta de Oficina de Bonos Pensionales a la Acción de Tutela No 2020-00198. Accionante Mónica Viviana Duarte Esteban, radicado salida 2-2020-046177.
- Ministerio de Salud (2021). Sistema integrado de información de la Protección Social SISPRO y Base de Datos Única de Afiliados BDUA del Sistema General de Seguridad Social en Salud SGSSS de la Administradora de Recursos del Sistema ADRES, Cifras de aseguramiento en salud.
- Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2020)., “La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia”, informe #11.
- Ocampo, J. A. (Compilador). (2007). *Historia económica de Colombia*, Editorial Planeta y Fedesarrollo, Bogotá, D.C.
- Oficina Internacional del Trabajo OIT. (1970). “Hacia el pleno empleo: un programa para Colombia”, Biblioteca Banco Popular. Bogotá, D.C.
- Organización Mundial de la Salud OMS. (2014). “Informe mundial sobre la violencia en el mundo”, Organización de Naciones Unidas ONU.
- Orgulloso, A. y Guevara, C. (2020). “Efectos de la crisis del covid19, hacia un plan de transición por la reconstrucción y el empleo decente”. Propuesta para la Misión Alternativa de Empleo, Bogotá, D.C.
- Rendón, J., Celis, J., Mosquera, C. y Garcés, S., (2020). “Nuevas condiciones de trabajo, jornada, virtualidad y teletrabajo”, propuesta para la Misión Alternativa de Empleo, Bogotá, D.C.
- Riaño, G. (2013). “El sistema de pensiones en la seguridad social en Colombia”, en *Economía Colombiana*, Revista de la Contraloría General de la República, No 338, pp. 15-34.
- Salazar, F., Triviño, P. y Castaño, S. (2020). “Elementos para una reforma alternativa al sistema de pensiones en Colombia”, propuesta para la Misión Alternativa de Empleo. Bogotá, D.C.

- Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. (2020). “Informe de gestión” (diversos años), Bogotá. <https://www.sena.edu.co/es-co/Paginas/default.aspx>
- Superintendencia Financiera de Colombia SFC. (2020) página web [www.superfinanciera.gov.co/informes y cifras/Pensiones, cesantías y fiduciarias/Pensiones y cesantías/Fondos de pensiones obligatorias/Portafolio de inversión/todos los riesgos](http://www.superfinanciera.gov.co/informes-y-cifras/Pensiones-cesantias-y-fiduciarias/Pensiones-y-cesantias/Fondos-de-pensiones-obligatorias/Portafolio-de-inversion/todos-los-riesgos).
- Superintendencia Nacional de Salud, (2019). Boletín Estadístico.
- Tejada, N. y Latorre, J.R. (2011). “Misiones de empleo en Colombia: una visión comparativa (Misión OIT, 1970 – Misión Chenery, 1986). *Lecturas de Economía*, 25 (25-26), pp. 173-200.
- Vidal, D. (2020) “Compromisos laborales de Colombia en el ámbito internacional”, propuesta para la Misión Alternativa de Empleo, Bogotá, D.C.

Reducción de la jornada de trabajo, una propuesta para Colombia

Jaime Alberto Rendón Acevedo¹

Juan Carlos Celis Ospina²

Carolina Mosquera Vera³

Santiago Garcés Correa⁴

-
1. Profesor Universidad de la Salle, Ph. D. en Economía Internacional y Desarrollo. Grupo de Investigación en Economía y Desarrollo Humano Unisalle.
 2. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Ph. D. en Estudios Sociales. Grupo de investigación Trabajo, Desigualdad y Territorio UNAL.
 3. Esp. en Análisis de Políticas Públicas. Grupo de investigación Trabajo, Desigualdad y Territorio UNAL.
 4. CINEP, Mag. en Estudios Laborales. Grupo de Investigación Movimientos Sociales.

Las dinámicas de los mercados laborales están atadas a la evolución tecnológica de la humanidad y, necesariamente, del capitalismo, como sistema o modelo de desarrollo imperante. Las crisis que ha hecho confluír la pandemia del coronavirus no solamente van a acelerar los procesos que ya venían en curso, provocados en especial por la cuarta Revolución Industrial, es decir, la inteligencia artificial, la irrupción de las plataformas e incluso los grandes desarrollos de la robótica, sino que dinamizarán nuevas formas de gestión y regulación del trabajo.

En efecto, en el mundo del trabajo se insinúa la aceleración de cambios tecnológicos que, desde décadas pasadas, marcaron rumbos imprevisibles, a partir de la revolución en las telecomunicaciones y en particular en los sistemas. El teletrabajo y los domicilios coordinados por plataformas están entre los campos más afectados. El primero se ha logrado regular, pero el segundo permanece en un limbo jurídico que ha posibilitado convertirse, ante la negación del trabajo y los derechos, en un nido de rentabilidad donde han llegado los grandes capitales mundiales. Ahora se ha obligado al trabajo en casa, diferente al teletrabajo, por lo tanto, tampoco la legislación lo contempla y en este las y los trabajadores han debido asumir buena parte de los elementos necesarios para desempeñar su labor, lo que deja, al menos por ahora, al empleador sin la responsabilidad de estos pagos. Con la pandemia del covid-19 se puede afirmar que en el futuro las ciencias sociales hablarán de un antes y un después de esta crisis, aun por encima de la propia cuarta revolución.

Pero el futuro del trabajo será definido, como históricamente lo ha sido, en la arena de la disputa política de los diferentes actores de la relación laboral: de las empresas, instituciones sociales de distinto tipo, las instancias legislativas, las movilizaciones sociales de los y las trabajadoras, etc., en resumen, en la direccionalidad que los actores de las relaciones de trabajo en su correlación de

fuerzas le den al espacio de posibilidades que se ha abierto. La calle ya también le cederá espacio a la virtualidad y a las redes. Lo cierto es que las democracias se seguirán forjando en las luchas políticas de los agentes, en las calles o las redes, ya los espacios se multiplicaron y la realidad los ha validado.

Para contribuir a la elaboración de alternativas programáticas, presentamos una propuesta de reducción de la jornada de trabajo. El capítulo está dividido en tres partes: un breve contexto de las tendencias de respuesta a la crisis actual en el mundo del trabajo, una contribución a la discusión de una reforma laboral alternativa y la propuesta central de reducción de la jornada de trabajo, que contemplan aspectos teóricos, de relación con la productividad, los ingresos y la perspectiva de género aportada por las categorías de trabajo del cuidado y trabajo reproductivo.

Ante la crisis del mundo del trabajo se propone profundizar el modelo neoliberal

Los resultados en los mercados laborales reflejaron el impacto del confinamiento en un país donde se demostró que la informalidad es la principal característica del mercado laboral. Incluso donde buena parte de la población con un trabajo formal quedó en vulnerabilidad ante la fragilidad de las empresas, o mejor, ante la escasa trascendencia de las ayudas implementadas por el Gobierno.

Los resultados del mercado laboral al mes de junio presentan un deterioro considerable si se les compara con el mismo mes del año 2019. Solo la población ocupada, para el total nacional, descendió en 4.273.000 personas. Esto es en realidad una tragedia económica, pero también humana. Los demás datos se pueden convertir en fenómenos relativos, simples estadísticas que dependen de los énfasis que se quieran realizar. Por ejemplo, la población desempleada creció en 2.176.000, mientras que la población considerada inactiva, es decir, que no busca trabajo, probablemente no por voluntad en un contexto de confinamiento e incertidumbre, creció en 2.598.000 personas; las más afectadas por esta crisis fueron las mujeres, la juventud y las trabajadoras y trabajadores informales. En otras cuentas, con una población en edad de trabajar de 39.834.000 personas, 21.490.000 (el 54 %) se encuentra inactiva o se declara como desempleada.

Ahora, de la población que está ocupada, el DANE suele medir la informalidad como un factor económico, es decir, a partir del trabajo en empresas de menos de cinco trabajadores, y se calcula en el 46,2 % de la población ocupada al mes de junio de 2020. Otra forma de medirlo sería a través de los aportes a la seguridad social y con este parámetro se tendrían datos cercanos al 68 % de quienes cotizan a pensiones. Los dos indicadores se vuelven discutibles, pero lo cierto es que el covid-19 ha mostrado no solo la vulnerabilidad de los puestos de trabajo, sino la cantidad de personas que dependen de trabajos esporádicos y del día a día para lograr su sustento.

De momento no se aprecia un escenario creíble donde se aborden los temas de la recuperación del empleo perdido. Todo va a quedar en las acciones para la reactivación económica, que no están siendo lo suficientemente robustas como para generar el rápido crecimiento prometido por las autoridades, una actitud completamente incoherente, contraria a políticas sensatas de apoyo y protección al tejido productivo y social. Por ejemplo, con el plan de reactivación, el Gobierno (con inversiones del 10 % del PIB) espera la creación de un millón de empleos, escasamente una cuarta parte de los empleos perdidos en la crisis.

Se siguen insistiendo desde diferentes sectores gremiales y académicos en propuestas que solo conducen a los mismos senderos caminados en las últimas cuatro décadas neoliberales: un primer paquete de reformas que se le exigen al Gobierno tiene que ver con el pago por horas, la definición de salarios por productividad regional y el jornal diario integral para el campo. El argumento de ello es la motivación a la contratación, que conlleva la formalidad del trabajo para lograr así pagos a la seguridad social de manera parcial, es decir, donde se debe de eliminar el pago básico por un salario mínimo legal vigente; en definitiva, se trata de la eliminación del piso del salario mínimo. No se puede esperar más, entonces, de un gobierno corporativo que le sigue apostando a reformas económicas que profundizan la prevalencia de los mercados sobre las decisiones individuales y colectivas de las gentes del país. Pero, así como el bienestar, los ingresos, la salud, las pensiones, entre otros bienes que deberían tener un fuerte componente público, la producción del país debería ser un propósito nacional y realmente constituiría un camino virtuoso para enfrentar la falta de empleo del país.

Los contratos rígidos de trabajo cada vez tienen una menor utilización, y desde los empresarios, pero también el propio Gobierno, se utilizan formas como las órdenes de prestación de servicios, que no son otra cosa que el trabajo a destajo, incluso por horas, con la obligación de que sea el trabajador quien se encargue del pago de la seguridad social. También existe una gran cantidad de oficios que no pasan siquiera por un contrato formal y que no están mediados por el salario legal. Las reformas laborales en los últimos 25 años han tenido el propósito de flexibilizar el trabajo, de abaratarlo y reducir las obligaciones de los empresarios para con el sistema público de protección social, y lo han logrado, pero aún falta por eliminar el incómodo piso de protección que es el salario mínimo.

La destrucción de puestos de trabajo tiene una explicación fundamental en el deterioro de la producción, en los procesos de desindustrialización y desruralización que se han tenido en el país en las últimas tres décadas (Rendón, 2012). Sin embargo, es clara la falta de políticas que conduzcan a un aumento sustancial y a una ampliación de las estructuras productivas, aunque sí se amplían las bondades comerciales a otros países que con estructuras productivas más fuertes pueden ingresar sus productos al mercado nacional, lo que contribuye al deterioro y al marchitamiento de las empresas que hoy tienen asiento en el país. Sin lugar a dudas estos procesos comerciales, de modernización, han conducido a un profundo deterioro de la producción nacional, que, se puede demostrar empíricamente, han obedecido más a una apertura a las importaciones que a una apertura en mejora de nuestras exportaciones.

Visto así, en estas perspectivas, la propuesta de trabajo por horas sí que tendrá una oferta sustancial. Ante la falta de empleo y en particular de empleo decente, la búsqueda de un ingreso hará que los y las trabajadoras deban ceder y aceptar las condiciones que imponga el mercado. No habrá muchas razones para que los empresarios mantengan contratos de tiempo completo. El cambio de formas de contratación será inevitable. El pago por horas dará al traste con la norma del salario mínimo y los pagos a la seguridad social podrán hacerse ya no desde el salario mínimo (que hoy por norma no pueden ser inferior a este), sino por las horas contratadas. En últimas disminuirán. Será sin duda un gran logro empresarial, el abaratamiento máximo del trabajo y la falta de estabilidad, una mayor precarización laboral. Habrá que esperar, entonces, una caída sustancial de los ingresos del trabajo; ya los problemas de financiamiento a la seguridad social y

el logro de las condiciones necesarias para una pensión vendrán después, esto le abre el camino a la reforma pensional y a propuestas como el piso de protección social. A esto se suma obviamente una escasa tasa de sindicalización, del 5,7 %, de acuerdo con la Escuela Nacional Sindical, y la violencia a las y los trabajadores. El miedo, pues, opera como factor de sometimiento.

No son novedosos los sentidos de estas propuestas. Ya se han implementado acciones como la modificación a dominicales, festivos, trabajo nocturno; también se eliminaron aportes a salud, SENA e ICBF cuando los salarios son menores a 10 salarios mínimos; se han incentivado los practicantes a los que se les reconoce hoy el 75 % de un salario mínimo, sin auxilio de transporte. Bueno, así no más para no alargar la lista. Los caminos de abaratar el trabajo no han sido la alternativa a la generación de empleos y mucho menos a su formalización, la evidencia empírica así lo demuestra. Insistir en esto es solo una ilusión del sistema por mantener la competitividad y la rentabilidad a costa de los ingresos de quienes han logrado tener un trabajo formal.

Así que los cambios en el mundo laboral perseveran por los mismos caminos que se han probado en las últimas tres décadas, desde la última misión laboral en 1985. La idea, como se ha insistido desde diferentes espacios y autores, es pensar en la población trabajadora informal, pero lejos está de abaratar el trabajo y deteriorar las pensiones a los trabajadores formales, a quienes puedan lograrlo, para ver si de pronto el mercado reacciona de manera positiva hacia la creación de empleos.

La generación de empleos formales tiene que pasar por medidas estructurales concretas de reindustrialización y reruralización, pero también de sistemas de protección social que trasciendan la idea de los mínimos alimenticios (un tercio del mínimo legal vigente); esto llevaría solo a tener una población de bajos ingresos, aun más que ahora, demanda pequeña, para un mercado pequeño. Además, por pensar en las remuneraciones de quienes se encargan del cuidado (esencialmente mujeres); por integrar de manera justa a la juventud a los mercados laborales, e incluso por salvaguardar la capacidad de ingresos a quienes están por fuera del mercado laboral.

Una reforma laboral alternativa para Colombia

El establecimiento de la regulación actual de las relaciones laborales puesto en marcha mediante la modificación del marco normativo colombiano (como en la Ley 50 de 1990, 100 de 1993 y 789 de 2002 que reformaron el Código Sustantivo del Trabajo), estuvo acompañado de la privatización de empresas públicas; y trajo consigo procesos de flexibilización de la mano de obra a través de formas de vinculación que desdibujan la relación laboral, supuso la pérdida de garantías laborales, y han sido conceptualizadas por López (2002), como una *estrategia ofensiva* de parte de las empresas para debilitar las organizaciones sindicales.

La reestructuración productiva en Colombia ha tenido unas dinámicas particulares, como señala Urrea (2010), “la industria manufacturera se acopló a la reestructuración en el marco de una estrategia de tercerización que permite desconcentrar las actividades industriales y reducir las plantas, desplazándose así hacia un modelo industrial maquilador, principalmente de medianas y pequeñas empresas”. Frente a esta situación, autoras como Martínez y Ocampo (2011) analizan las transformaciones del empleo industrial de 1996 a 2010 y afirman que “hubo un crecimiento promedio del empleo industrial equivalente a 2,08 %, pasando de 2.052.771 empleos en 1996, a 2.662.618 en 2010”.

La característica fundamental de la política laboral de los gobiernos neoliberales de los últimos treinta años ha sido la reducción de costos laborales y el debilitamiento progresivo del poder colectivo de las y los trabajadores. Han legitimado esta política a partir de la tesis refutada teórica y empíricamente de que la disminución de los costos laborales tendrá un efecto positivo considerable en los niveles de empleo y en la informalidad laboral. Por ejemplo, como recuerda Daniel Hawkins (2020), el promedio de la tasa de desempleo entre 1976 y 1990 fue del 10,7 % mientras que para el periodo de 1991 a 2002 estuvo alrededor 12,2 % y, por último, entre 2002 y 2019 la media fue 12 %, siempre por encima del promedio de la región latinoamericana.

El sentido fundamental de una reforma laboral viable debe ser superar esta concepción en el marco de un proyecto coherente y global de transformación socioeconómica que posibilite esa reversión, y que no toque solo la regulación

laboral, sino el sistema de seguridad social, la estructura tributaria, la política industrial, etc. No basta con revertir la flexibilización del mercado de trabajo, con aumentar las remuneraciones laborales y facilitar la consecución de la negociación colectiva, si no se avanza en otras transformaciones que promuevan, a la vez, la generación y la redistribución de mayor riqueza.

El actual modelo, que tiende al desconocimiento de las relaciones laborales de hecho para ahorrar costos, externaliza a la sociedad y al Estado esa carga económica sin que existan efectos significativos en el nivel de empleo, y en el marco de una demanda disminuida que atenta contra el dinamismo de la propia economía capitalista. Este ahorro de costos laborales no repercute en el aumento de las inversiones productivas y en la contratación de personal, sino que los recursos liberados pueden ir sin miramientos hacia el aumento de las utilidades empresariales.

Desde una óptica laboral, la tendencia del actual modelo es “formalizar” de manera espuria sin transformar la realidad de las ocupaciones. Es decir, flexibilizar la legislación respecto a qué constituye una relación laboral para aumentar el recaudo tributario y las contribuciones exigidas a los fondos privados de pensiones, mientras, de manera subsidiaria, se brinda una protección social discriminante y precaria. De esto se trata, por ejemplo, el Decreto 1174 de 2020 que reglamentó el piso de protección social, lo que permitió la contribución al sistema de pensiones con cotizaciones por debajo del salario mínimo. Al mismo tiempo, el Estado y la sociedad asumen la carga adicional al sistema de seguridad social que las partes de dicha relación laboral no pueden asumir. Se trata, pues, de una política laboral que “formaliza” por lo bajo, reconoce e incluso incentiva una estructura económica maltrecha, poco generadora de valor agregado y poco dada al cambio tecnológico.

En contravía de este modelo, se debe promover la diversificación de la matriz productiva y el impulso de la demanda agregada a través de la intervención y la mayor participación del Estado en la economía. Esto bajo una lógica de planificación del desarrollo y de inversiones públicas de carácter productivo, que incorporen a la dirección de la sociedad los distintos intereses populares, y que sorteen las presiones de la división internacional del trabajo y el parasitismo del sector financiero.

La pandemia del covid-19 no ha supuesto una oportunidad para un cambio de rumbo en Colombia en el sentido recién descrito, sino que ha profundizado la precarización de las condiciones de trabajo, la falta de protección social y la pérdida de empleo para grandes capas de la población colombiana, lo cual cobra mayor fuerza dentro del sector juvenil y de las mujeres. Los retos de la cuarta revolución industrial para las y los trabajadores, las políticas antisindicales, las estrategias por desconocer la relación laboral a través de figuras como las Sociedades Anónimas Simplificadas (SAS), los contratos sindicales, las cooperativas de trabajo asociado, entre otras, siguen su camino mientras atravesamos la peor crisis social y económica de nuestra historia. En ese sentido, la actual coyuntura es vista por los economistas del establecimiento como una oportunidad para profundizar su política laboral de reducción de costos y de erosión de cualquier poder colectivo de las y los trabajadores. Y esto es inevitable porque en el marco de sus concepciones teóricas, el alto desempleo siempre será un motivo para reemprender su cruzada contra lo que denominan “rigideces del mercado de trabajo”, precisamente porque sus políticas no han funcionado, pretenden profundizarlas.

Insistimos en que la derrota de esta concepción política y económica, en el marco de un proyecto de transformación económica comprensivo, amplía el margen de maniobra para una política laboral distinta. Mencionamos a continuación algunos aspectos de dicha nueva política. Es preciso avanzar en la transformación de las relaciones entre el orden productivo y el reproductivo, históricamente asignado a las mujeres. Al respecto, una reforma laboral atendería las asimetrías en las que se encuentran las mujeres a la hora de acceder a un trabajo remunerado. Este reconocimiento aborda, por un lado, la redistribución del trabajo reproductivo y del cuidado, a través de la implementación del Sistema Nacional de Cuidado, y de otro lado, un fondo público de empleo que incluya a las mujeres que no hayan podido articularse al mercado laboral por las cargas desiguales de trabajo de cuidado.

En segundo lugar, es fundamental el planteamiento de una reforma laboral que apunte hacia la meta del pleno empleo. El trabajo decente y empleo de calidad deben caracterizarse por la generación de garantías de acceso al trabajo a través de una banca de empleo generada por el Estado cimentada en la ampliación y fortalecimiento del andamiaje público. Por otra parte, debe restringirse la intermediación y la tercerización, con un seguimiento más estricto a las formas

de contratación de las empresas privadas, y el fortalecimiento de las inspecciones de trabajo, en sectores de especial desprotección, como las zonas rurales, y los trabajos con mano de obra feminizada, como el servicio doméstico. En tercer lugar, es preciso enfrentar la persistencia de la violencia y la estigmatización antisindical, al respecto, una reforma laboral debe propiciar el diálogo social constructivo de la mano con las organizaciones sindicales, ello implica considerarlas como actoras fundamentales en la negociación democrática sobre las relaciones de trabajo.

Elementos adicionales de dicha política laboral deben ser 1) el fortalecimiento público de la formación para el trabajo, en un sentido recalificador y en un contexto de cambio tecnológico dirigido conscientemente, y no a través de mecanismos de mercado, hacia el escalonamiento productivo, 2) la revalorización de la estabilidad y la continuidad laboral concebidos como factores alicientes de la productividad, 3) la ampliación de las fronteras del derecho laboral y de las redes de protección social en un sentido universalista, con el objetivo de cubrir a las y los trabajadores de la economía popular, y 4) la reducción de la jornada de trabajo con el objetivo, entre otros, de repartir de mejor manera las plazas de trabajo disponibles en un contexto de incremento del desempleo tecnológico. En el resto del capítulo exploraremos desde diferentes ópticas dicha propuesta, explorando sus posibilidades y contornos para el contexto colombiano.

Repensar la jornada de trabajo

Hace 210 años, Robert Owen propuso el ideal de una jornada laboral de 8 horas, para que la calidad de vida fuera posible, dejando 8 más para el recreo y otras 8 para el descanso. Más de un siglo después, cuando ya los movimientos obreros habían ganado la utópica jornada de 8 horas, Keynes planteó que hacia el año 2030 se trabajarían 15 horas a la semana. A hoy, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), más de un tercio de las y los trabajadores en el mundo laboran más de 48 horas semanales. En la actualidad, a raíz de los cambios en el mundo del trabajo, se hace necesario desde la academia y los movimientos alrededor del trabajo, reflexionar de forma actualizada sobre el tema, para lo cual en primer lugar, presentaremos unas reflexiones generales de orden teórico, para luego contextualizar la propuesta

en Colombia, pasando luego al tema de la relación entre jornada de trabajo, productividad e ingreso, y cerramos con el planteamiento de la reducción y redistribución del tiempo del trabajo de cuidado.

Algunas reflexiones teóricas para generar una agenda investigativa y propuestas alternativas

En 1867, Marx publica el primer tomo de *El Capital*, libro que dedica un amplio capítulo a la jornada de trabajo (Marx, 1867/1984, pp. 177-241), e inicia con sus agudos análisis una tradición que vincula la jornada a las relaciones laborales, las luchas sociales y políticas, el desarrollo científico y tecnológico, las formas de plusvalía, y la autovalorización de trabajadores y trabajadoras en función de liberar tiempo del trabajo para otras actividades de la vida.

Varios teóricos retomaron a Marx y realizaron una lectura heterodoxa de su obra. Herbert Marcuse, André Gorz, Moshie Postone y Frigga Haug argumentan que el tiempo del trabajo en el capitalismo es el principal mediador de las relaciones sociales, pues el freno a la reducción de la jornada de trabajo que se ha dado en el mundo desde la década de 1930 —tan solo removida un poco por fuertes movimientos sindicales y políticos en Europa— y la intensificación del trabajo, especialmente en el periodo de la revolución neoliberal, condiciona otras actividades de la vida (realización de habilidades ocultas, el arte, el deporte, etc.) y las convierte en marginales en el tiempo de vida de las personas. Por esto, para distintos movimientos sociales (sindicales, feministas, ambientalistas, juveniles, etc.), el control sobre el tiempo de la vida se ha convertido en una reivindicación central (Celis, 2017).

De ahí la relevancia contemporánea de una categoría de valor, entendido el valor como dominación abstracta (Postone, 2006, p. 187). Es decir que presenta como más vigente la perspectiva marxiana de entender “el modo de dominación característico del capitalismo como la dominación de las personas por la producción” (Postone, 2006, p. 186). Esto nos lleva de inmediato a la reflexión sobre el tiempo de trabajo, dado que este se ha intensificado y extendido a distintos tiempos y espacios de las trabajadoras y los trabajadores.

Al desestructurarse la jornada de trabajo, desterritorializarse las actividades productivas, e imponerse formas de subcontratación y deslaboralización, se

genera a primera vista una desprotección de los trabajadores y escenarios de precarización laboral, fenómenos ampliamente estudiados, además de fragmentación de los que viven del trabajo, lo que, para muchos, desestima las posibilidades de las grandes acciones colectivas de los y las subalternas que puedan generar posibilidades de nuevas regulaciones y protecciones acordes con las dinámicas socioproductivas en marcha.

La profundidad de los cambios que se han producido en el capitalismo en los últimos 150 años desborda los límites que postulaba Marx, es decir: “Limitación física de la fuerza de trabajo” y las “fronteras de carácter moral”. Pues en el capitalismo contemporáneo del tiempo del 24/7, tal y como lo expone Jonathan Crary, el trabajo entra hasta la esfera del sueño:

El único factor constante que conecta la sucesión —de otra manera inconexa— de productos y servicios de consumo es la intensiva integración del tiempo y las actividades personales dentro de los parámetros de intercambio electrónico. Miles de millones de dólares se gastan cada año en investigar cómo reducir el tiempo necesario para tomar decisiones, cómo eliminar el tiempo inútil dedicado a la reflexión y la contemplación. Esta es la forma del progreso contemporáneo: la implacable apropiación y dominio del tiempo y la experiencia.

[...] La lógica del 24/7 está moldeada alrededor de los objetivos individuales de competitividad, progreso, adquisición, seguridad personal y confort a expensas de los demás. (Crary, 2015, p. 67).

Con la crisis de la pandemia del covid-19, se evidencia la característica de la jornada laboral propia del capitalismo neoliberal, la mezcla entre trabajo y tiempo de vida, que implica la apelación a que seamos cada vez más productivos en todos los tiempos de la vida (Hardt y Negri, 2019, p. 258). De ahí que se esté recomponiendo un campo de investigación entre el trabajo y la búsqueda de felicidad, que se propongan conceptos críticos del consumismo y en procura de la reducción de la jornada de trabajo, como *hedonismo alternativo*, y que surjan propuestas frente a la ética del trabajo como *la ética de lo que vale la pena* (Frayne, 2017).

En este mismo sentido, algunas corrientes feministas vienen denunciando a la industria cultural de la felicidad en el trabajo y otras formas de motivación empresarial, pues buscan que las y los trabajadores “se enamoren” y sean “felices” con su labor en el marco de un intento de aumentar la productividad

—en condiciones de precariedad— y de estilizar la disolución entre tiempo de trabajo y de no trabajo. A partir de esta crítica, reivindican la posibilidad de experimentar el amor y la felicidad más allá de las presiones de la industria cultural y de la vida laboral y, además, como posible fuerza motora para la reorganización de las relaciones de producción (Weeks, 2018).

La pandemia del covid-19 también es un ejemplo de las consecuencias del cambio climático antropogénico, que es jalonado por el mismo imperativo estructural que dificulta la reducción de la jornada laboral sin fieras luchas políticas: la lógica del capital. Expertos han señalado que la dinámica económica expansiva y depredadora que mercantiliza la naturaleza y reduce las distancias ecosistémicas entre los seres humanos y patógenos peligrosos puede estar en la raíz de la actual emergencia global (Wallace, Liebman, Chávez y Wallace, 2020).

En este contexto, la reducción del tiempo de trabajo desempeña un papel fundamental en el marco de un programa global de transformación económico-ecológica. La disminución de horas trabajadas no solo libera a quienes trabajan, sino que también “libera” la presión sobre los ecosistemas exprimidos por los imperativos de la acumulación y la rentabilidad. Con la actual matriz energética, no solo existe una correlación positiva entre emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera y la cantidad de horas trabajadas, sino que trabajar menos horas se encuentra asociado a patrones de consumo con menor huella de carbono. Además, se calcula que las jornadas de trabajo sostenibles ambientalmente se acercan, curiosamente, a aquellas propuestas por Lafaurgue y Keynes de 15 horas semanales (Frey, 2019).

Pero, en consecuencia, con una mayor humanización del trabajo, que se presenta como más intenso y extensivo en la vida social, es necesario examinar la reducción del tiempo de trabajo, que tiene que considerar los distintos trabajos, tanto el contratado por las empresas, como el del hogar no remunerado, de los denominados trabajos productivos y reproductivos, y establecer las interacciones de los mismos, y plantear la propuesta de la reducción del tiempo de trabajo (RTT) en la perspectiva de género, al problematizar la subordinación existente de la reproducción a la producción. Pues “mientras una sociedad no resuelva el tema de la reproducción a nivel de sociedad, la discriminación de la mujer persistirá” (Haug, 2013, p. 422).

Y con la perspectiva de género, el tema de la RTT cobija también la problemática del cuidado de sí mismo y de los demás, de conciliar la profesión y la familia. Es decir, nos plantea el problema de la soberanía sobre el tiempo que puede fundamentarse a partir de los valores de los movimientos sociales contemporáneos. Una de las formas en que dicha problemática se plantea es la propuesta por Frigga Haug, denominada la “Perspectiva cuatro en uno”:

Se trata de comenzar a considerar el trabajo de producción de medios de vida en un sentido amplio (trabajo asalariado o remunerado), cuyo objetivo sea: a) asegurar la participación en la riqueza social, un derecho humano; b) la participación en el trabajo en torno al ser humano mismo y a la naturaleza (trabajo de reproducción); c) desarrollo de múltiples capacidades y habilidades propias, como esfuerzo o como placer; y d) sobre todo la actividad política. La participación en cada una de estas áreas es un derecho humano fundamental [...]. Mirando la vida en su totalidad y sus expresiones humanas, es imperativo que las políticas de trabajo reduzcan el tiempo, que todo individuo dedica al trabajo remunerado, a una cuarta parte de su tiempo activo; es decir, a aproximadamente cuatro horas diarias. De esta manera, se solucionarían los problemas de desempleo (tendríamos menos personas que puestos de trabajo) e, inclusive, la precariedad, la tercerización y los contratos por obra, pues todas y todos tendrían un trabajo a tiempo parcial. Así, el término trabajo a tiempo parcial dejaría de tener significado, y todas y todos podrían concentrarse en la calidad del trabajo y en su adecuación para el desarrollo de las esencialidades humanas. [...] De igual manera, todas las personas tendrían un ingreso suficiente para vivir (renta básica) y se desempeñarían en todas y cada una de las cuatro áreas mencionadas anteriormente: trabajo remunerado, trabajo de cuidado de uno mismo y de otros, desenvolvimiento de habilidades y capacidades ocultas y, finalmente, militancia político social. Por lo pronto, podríamos decir que cada persona estaría en condiciones de organizar su vida, de tal forma que cada día se desempeñe cuatro horas en cada una de las áreas. (Haug, 2013, p. 424).

La propuesta de RTT reviste ciertas complejidades, sobre las cuales es menester investigar y generar propuestas alternativas, acá enumeraremos cuatro líneas:

Un primer aspecto para la investigación y la propuesta tiene que ver con los cambios tecnológicos actuales, que se han dado en denominar como cuarta revolución industrial. Al respecto, algunos autores reivindican la automatización plena, pero con reducción de la jornada de trabajo y renta básica universal, como dos de los ejes fundamentales de la política social. La robotización, las tecnologías de reconocimiento de patrones, las complejas tecnologías de comunicaciones, vienen generando la posibilidad no solo de que las máquinas

reemplacen tareas rutinarias, sino que también los robots cumplan tareas cognitivas no rutinarias como la redacción de noticias o la búsqueda de jurisprudencia (Srnicek y Williams, 2018, p. 161). En el mismo sentido, el exceso de mano de obra desestimula la automatización, y se genera la propuesta de acelerar este proceso para permitir liberar tiempo de trabajo. Incluso plantean que “las tareas domésticas, como limpiar la casa y doblar la ropa, por ejemplo, se pueden delegar cada vez más a las máquinas” (Srnicek y Williams, 2018, p. 161). En consecuencia, la propuesta está en desarrollar tecnologías y configuraciones sociotécnicas que faciliten la RTT.

La otra cara de los cambios tecnológicos contemporáneos es la mayor intensificación del trabajo, su extensión en el tiempo y en el espacio, así como la mayor extracción de valor de las actividades productivas. Esto replantea la relación entre plusvalía absoluta y plusvalía relativa, pues se configuran distintas modalidades de combinación en los mundos del trabajo de hoy, y a la vez, algunos autores plantean una plusvalía biopolítica, que significa una explotación del trabajo social abstracto, de la producción cooperativa de conocimiento y la biopolítica. Dicha plusvalía biopolítica se extrae

de una precaria clase trabajadora, así como de las actividades reproductivas y los ámbitos definidos por los nuevos comunes. El dinero creado por las convenciones financieras vincula la plusvalía biopolítica y la renta (renta financiera, renta de propiedad, etc.) y también elimina todas las garantías del periodo previo. (Hardt y Negri, 2019, p. 259).

Otro tema vinculado y demandante de investigación tiene que ver con la pregunta sobre ¿cómo plantear la RTT para trabajos que no están cubiertos por un contrato de trabajo, y tampoco por la seguridad social?, pues el carácter regulatorio de una legislación de RTT también podría caer en un terreno infértil, pero a la vez se podrían proponer alternativas para amplios colectivos que padecen la precariedad laboral y están excluidos del goce de derechos laborales y otros derechos.

Igualmente, se hace necesario no normalizar los estilos de vida basados en el trabajo y el consumismo: “Lo que podríamos esperar ver son más proyectos de investigación que consideren detenidamente esas prácticas y experiencias ejemplares que exploran formas de vivir, cooperar, expresar y crear fuera de la esfera descualificada y microgestionada del empleo” (Frayne, 2017, p. 242).

La propuesta de la reducción de la jornada de trabajo en el contexto colombiano

En Colombia, no se ha avanzado nada desde 1936 cuando con López Pumarejo se estableció la jornada de 8 horas diarias y 48 a la semana, en medio de discusiones fuertes sobre la seguridad social y el derecho, o mejor, la idea de negar el ocio. Fueron demasiadas las actividades excluidas, hubo que esperar hasta la década de 1940 para que fuera extendida a todos los sectores y que se empezaran a reconocer pagos extras, nocturnos y dominicales. Un estudio reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) mostró que en Colombia el 28,41 % de las y los trabajadores trabajan más de 50 horas a la semana, por lo que es el país de la OCDE que más horas de trabajo por persona tiene. Las 10 mayores economías de la OCDE tienen jornadas de trabajo entre 32 y 36 horas semanales, y el promedio de la Organización es de 37 horas semana.

Durante la depresión de la década de 1930, los gobiernos del *new deal* redujeron dramáticamente la jornada laboral, como respuesta a la crisis y responder al desempleo, era otro contexto productivo y de otras dimensiones culturales y sociodemográficas, pero después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se universalizó la jornada de 40 horas, no se ha vuelto a ver un progreso significativo al respecto. Incluso, pese a las campañas y logros en algunos países europeos. Además, los sindicatos han logrado en ciertos sectores una reducción no solo de la semana laboral, sino también del año laboral y de la vida laboral antes de pensionarse.

La pandemia dejó en evidencia la fragilidad del trabajo en una economía mayoritariamente en la informalidad. El desempleo ha sido una de las preocupaciones más apremiantes en los últimos años, donde se han probado elementos como la flexibilización o el abaratamiento, creyéndose, ingenuamente, que esto conduciría a la formalización y a mejorar la calidad del trabajo. No ha sido así, por el contrario, el deterioro y la precarización cada vez se hace más aguda. A esto se suma la inevitable automatización de las economías. Cálculos de McKinsey Global Institute (2017) estiman en 2,8 millones de empleos a perderse en Colombia para la próxima década.

De esta forma se va haciendo necesario pensar en una reducción de la jornada laboral en Colombia. En principio, la idea apunta a que el número de horas a

la semana pueda ser efectivamente de 36 horas, dejando flexible la negociación de la jornada diaria, que podría estar entre 6 y 12 horas día, de acuerdo con las especificidades del sector y de la actividad.

Esto podría permitir jornadas laborales semanales de tres o de cuatro días, que traerían efectos virtuosos en la generación de nuevos puestos de trabajo, lo que además tiene mucho sentido en el contexto de la pandemia, pues mitiga la congestión del tráfico, pues se reduce el número de viajes semana, con sus evidentes consecuencias positivas de evitar las aglomeraciones contagiosas y la emisión de contaminantes por energías fósiles. Las familias y la ciudadanía en general podrían tener más tiempo para otras actividades, sin que se les fragmente el día por temas laborales y sin que se reduzcan sus condiciones salariales. Podría, incluso, ser un aliciente para el florecimiento de actividades educativas e incluso de emprendimiento.

En diversas partes del mundo, la propuesta ha tendido hacia la reducción de la semana laboral, donde incluso se han demostrado incrementos en productividad. Colombia, al igual que otros nueve países de América Latina, mantienen una jornada de 48 horas. Otros nueve están en el rango de 40-47 horas, Ecuador es el de menor horas de trabajo a la semana con 40. Esta propuesta estaría de la mano de los países de la OCDE, por ejemplo, en Suecia se tiene una jornada de 4 días a la semana, 8 horas diarias. Por lo general, se ha asumido una jornada de 5 días a la semana, de 7 horas cada día. No obstante, algunos países se mantienen sin tope (EE. UU.) o en Francia, vía horas extras y hasta negociación colectiva con sindicatos a bordo se volvió a las 40 horas semanales.

Esta reforma debería ir de la mano de toda la transformación de los sistemas de subsidios y de la protección social. Por ejemplo, considerar de manera complementaria la renta básica universal, en la medida en que en nuestro contexto las dos medidas impulsarían la ampliación de los mercados, generan incentivos a la inversión en tecnología y su consecuente incremento de la productividad. Se lograrían así optimizar y gestionar más eficientemente los mercados de trabajo y la necesidad de proteger a quienes están por fuera de él, incluyendo allí a las personas mayores.

El país tendrá que seguir preparándose para lo que ya es una realidad: el desempleo tecnológico, que se suma al desempleo estructural y a la informalidad. Esto

nos obliga a tomar medidas para redistribuir el empleo e, incluso, a eliminar trabajos que por sus características simples y rutinarias podrían reemplazarse con nuevas tecnologías (algoritmos, robots, etc.). Habría que buscar una solución sin que se incremente la “población excedente”, combinando jornada laboral y renta básica, por ejemplo, o crear algunas políticas que revitalicen el Estado de bienestar, diferentes a las que surgen del actual modelo de desarrollo, que no estén condicionadas al trabajo y que sean universales, en fin, medidas que le garanticen al individuo existir dignamente: tener derechos para poder ejercerlos.

Con este tipo de políticas se podrá resignificar y fortalecer también a las organizaciones de las y los trabajadores, al sindicalismo, pues podrán tener una base para negociar de entrada con los empresarios, y más tiempo para las actividades cívico políticas. De otro lado, es un alivio para las mujeres frente a la doble jornada, y también unas posibilidades para las negociaciones de género, pues les permite entablar la posibilidad de distribuir las tareas en el hogar. Sin duda, son alternativas al tema cada vez más apremiante del desempleo juvenil. También pueden apuntar a disminuir el trabajo precario, por cuenta propia, y estimular un trabajo más productivo y/o autónomo.

No hay duda de que seguir con la misma lógica de las políticas ya probadas y fracasadas de las últimas décadas nos conducirá a seguir profundizando la precariedad, el desempleo, la pobreza y la desigualdad. Discutir una propuesta de RRT, de poder generar nuevas dinámicas de trabajo por ampliación de puestos y turnos, sumado a una protección social universal, conducirán no solo a dignificar la vida y la democracia, sino que posibilitarán una ampliación de la demanda, y por ende de los mercados, lo que deberá conducir a espirales virtuosas de crecimiento y desarrollo.

Jornada de trabajo, productividad e ingresos

La idea de reducir la jornada está siempre atada a dos tipos de preocupaciones. La primera es los costos de ello y, la segunda, los efectos sobre la productividad. Por el lado de los costos, es claro que esto significará un aumento considerable, el solo mantener los salarios actuales podría significar costos por 35 billones de pesos más lo que pueda representar la ampliación de la planta y de nuevos turnos de trabajo. Esto tendrá que verse compensado con una mayor capacidad adquisitiva por parte de la población y, por lo tanto, un incremento sustancial de las compras y los mercados locales.

En cuanto a la productividad, diversos estudios de la OCDE y del FMI, han demostrado que no hay una relación evidente entre el número de horas trabajadas y la productividad, de hecho, las economías de mayor productividad tienen las jornadas laborales menores, tal es el caso de los países tradicionalmente denominados como desarrollados. Japón, por ejemplo, realizó un piloto de reducción de un día en su jornada laboral, a cuatro días, lo que generó un aumento importante de la productividad (39,9 % de las ventas por empleado). El incentivo a mayor libertad y días para otras actividades se ha demostrado que traen resultados significativos en aumentos de la productividad.

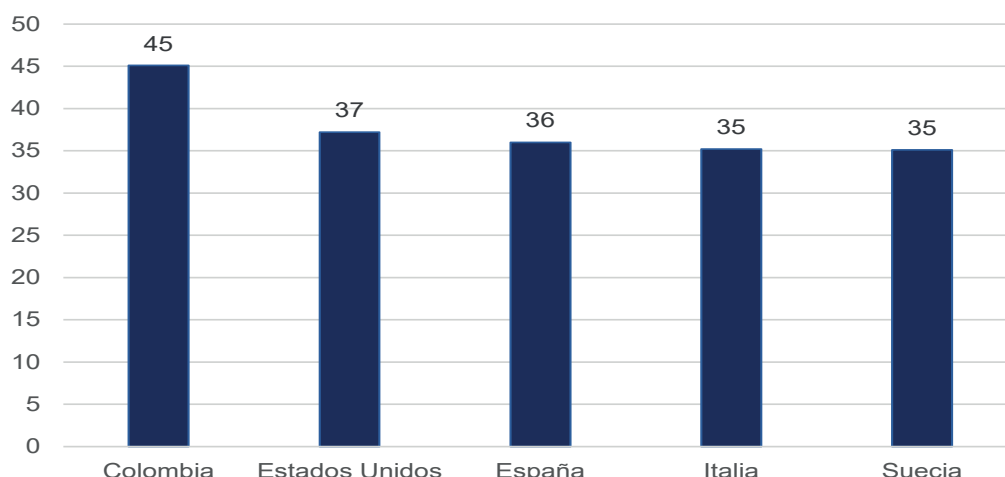
En el índice para una vida mejor, creado por la OCDE (OCDE Better Life Index):

[Colombia] se ubica por debajo del promedio en empleo y remuneración, vivienda, balance vida-trabajo, educación y competencias, ingreso y patrimonio, sentido de comunidad, calidad medioambiental, compromiso cívico, seguridad personal y satisfacción. Estos resultados se basan en una selección de datos disponibles. (OCDE, 2020a).

Según la OCDE, en Colombia casi el “27 % de los empleados tienen un horario de trabajo muy largo, cifra mucho mayor que el promedio de la OCDE de 11 %”, además de esto, en Colombia se destina tan solo 12 horas al ocio y el cuidado personal, mientras que países como Holanda, Francia o Italia dedican más de 16 horas. Debido a estos datos, Colombia se ubica en la última posición del indicador balance vida-trabajo con una puntuación de 0,9, en una escala cuyo máximo es 9,5, alcanzado por Países Bajos. A su vez, en Colombia, según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, en 2016-2017 el 50,9 % de los hogares tenía al menos una persona en situación de pobreza de tiempo y el 18,5 % de la población se encontraba en esta situación (DANE, 2019).

Según datos de las estimaciones modeladas de la OIT, Colombia cuenta con uno de los promedios de horas efectivamente trabajadas por semana por asalariado más alta del mundo, superado por pocos países como Mongolia, Turquía y Vietnam. Como se observa en la figura 1, Colombia supera por más de 7 horas a la semana a países como Estados Unidos, España, Italia y Suecia.

Figura 1. Promedio de horas efectivamente trabajadas por semana por asalariado, (2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de las estimaciones modeladas de la OIT (OCDE, 2020b).

Adicional a esto, Colombia posee uno de los ingresos familiares disponibles (cantidad promedio de dinero que una familia gana al año, después de impuestos) más bajos de todos los países miembro de la OCDE (USD 12.230), solo por encima de Sudáfrica. Igualmente, registra uno de los ingresos personales (ingresos anuales promedio por empleado de tiempo completo) más bajos de toda la OCDE (USD 13.073), ítem cuyo registro más alto (USD 63.062) lo presenta Luxemburgo.

Reducción de la jornada laboral

El 6 de junio de 1962, en la Conferencia General de la Organización Internacional del trabajo convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo se dictaron una serie de recomendaciones en torno a la reducción de la jornada laboral. La Organización Internacional del Trabajo en el principio general número 4 recomienda:

La duración normal del trabajo debería reducirse progresivamente, cuando sea apropiado, con objeto de alcanzar la norma social indicada en el preámbulo de la presente Recomendación, sin disminución alguna del salario que los trabajadores estén percibiendo en el momento en que se reduzca la duración del trabajo. (OIT, 1962).

Dicha recomendación la han seguido varios países como Suecia, Italia, España, Estados Unidos y Chile, la propuesta de este último se encuentra en análisis por el Senado. En el caso de los Estados Unidos, según la guía práctica referente a la ley de normas justas de trabajo del Departamento de Trabajo de EE. UU. (2007), se indica que “a trabajadores no exentos se les tiene que pagar sobretiempo a una tasa de por lo menos tiempo y medio de su tasa regular de pago después de 40 horas de trabajo en una semana laboral”, con lo que se señala que la jornada laboral semanal no debe superar las 40 horas.

Ahora bien, en el panorama español, según el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, se decreta que “la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo será de cuarenta horas semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual”.

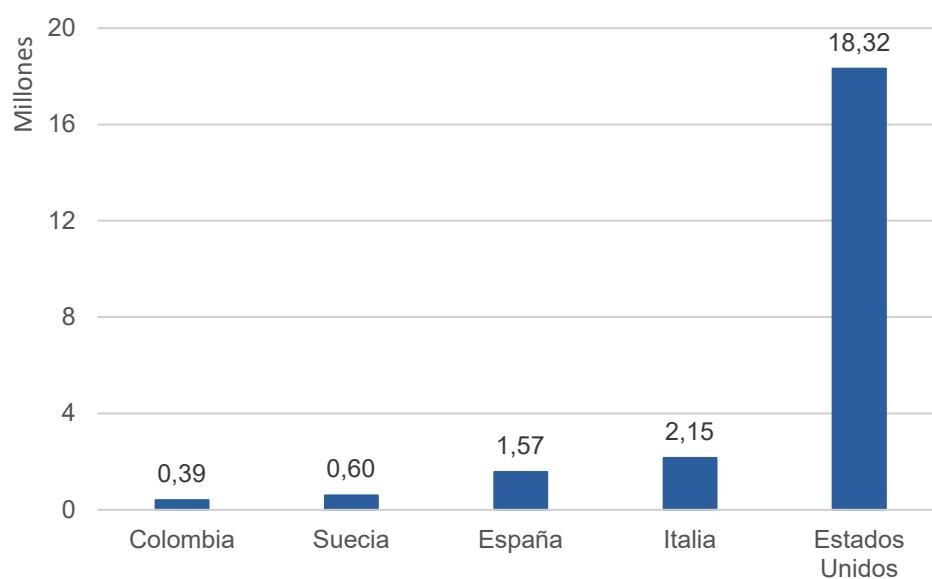
Para el caso de Suecia, según la Ley de Horas de Trabajo (ATL, 2015) de la oficina de entorno laboral de Suecia, “las horas de trabajo regulares no pueden exceder las 40 horas por semana”. De forma similar, Italia, en el Decreto Legislativo 66/08.04.2003, “Reforma de la regulación del horario laboral en aplicación de las directivas 93/104 / Ce y 2000/34 / Ce”, define que “se establece en 40 horas por semana, que puede modificarse en sentido reductivo mediante convenios colectivos”.

En el caso chileno, la propuesta que se encuentra en análisis en el Congreso busca la reducción de la jornada laboral de 45 a 40 horas a la semana, con base en que “reducir la cantidad de horas de trabajo semanal, es una medida de relevancia que se complemente a la imperiosa tarea de acabar con el trabajo precarizado”.

Indicadores de producción

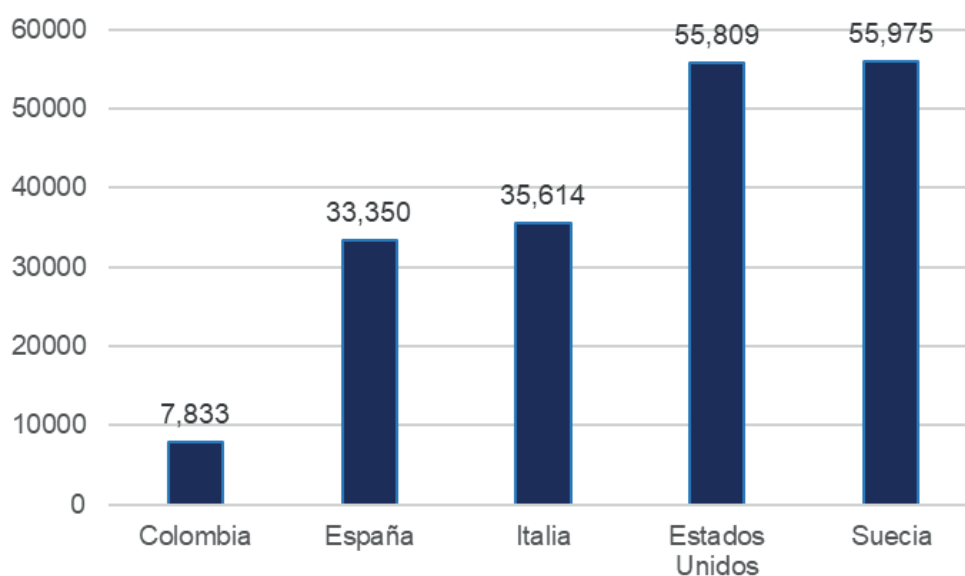
Una jornada más larga no precisamente se refiere a una mayor producción. Como se mencionó antes Colombia cuenta con una de las jornadas laborales más altas a nivel mundial. Sin embargo, como se observa en la figura 2, Colombia no cuenta con PIB alto comparado con otros países de la OCDE. El PIB colombiano es aproximadamente el 2,15 % del PIB norteamericano y el 18,4 % del PIB italiano. De igual forma, si se divide este producto interno bruto por la población total de cada país, se visualizan grandes diferencias entre los países anteriormente mencionados (ver figura 3).

Figura 2. PIB (USD a precios constantes de 2010). Año 2019



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2019a).

Figura 3. PIB per cápita (USD a precios constantes de 2010). Año 2019

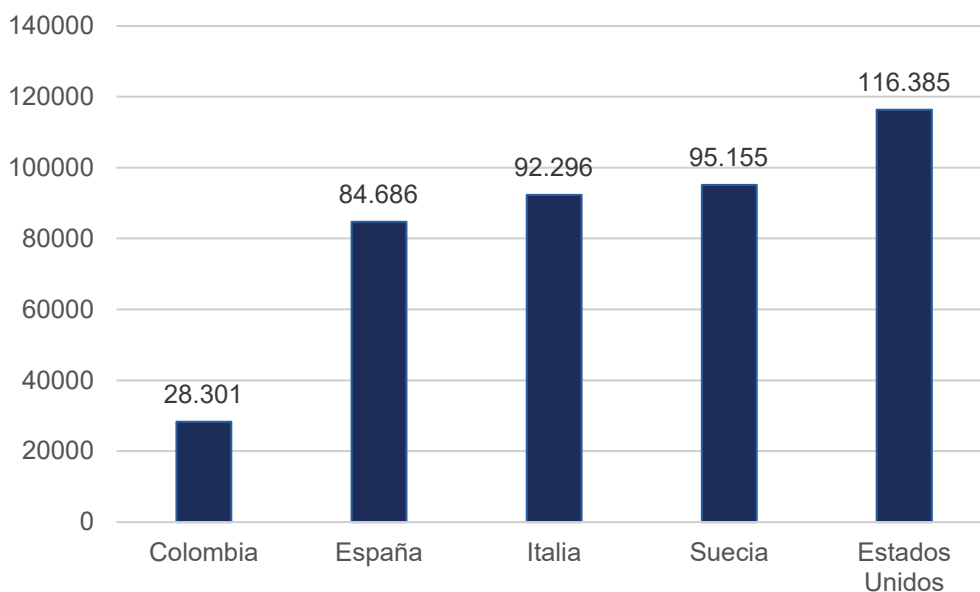


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2019b).

Ahora bien, los datos de las estimaciones modeladas de la OIT permiten visualizar la diferencia de la producción por trabajador (PIB en dólares internacionales

constantes de 2011 en PPA) por país. Según datos de la OIT, Colombia registra una producción por trabajador de \$28.301, mientras que Italia cuenta con una producción de \$92.296 y Estados Unidos, de \$116.385.

Figura 4. Producción por trabajador (PIB en dólares internacionales constantes de 2011 en PPA). Nov 2019

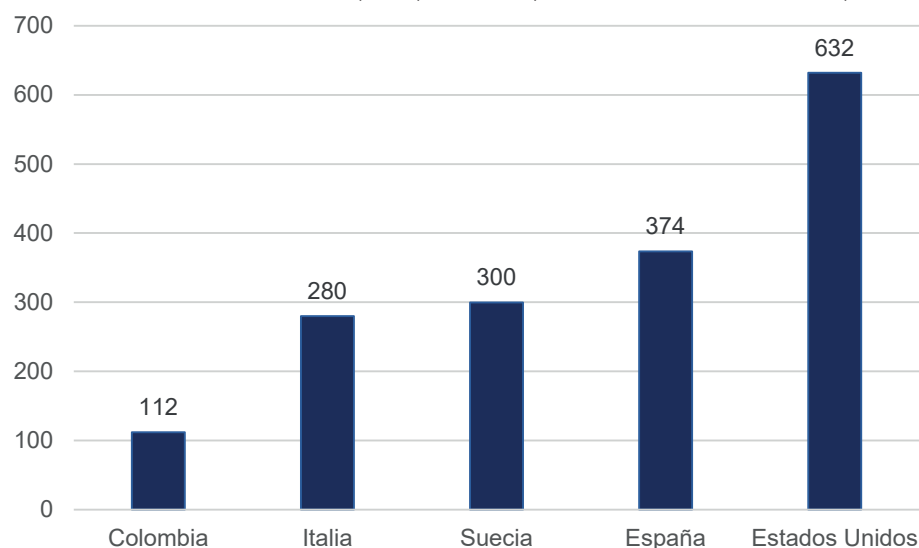


Fuente: Elaboración propia con datos de las estimaciones modeladas de la OIT (OCDE, 2020b).

Indicadores de ingresos

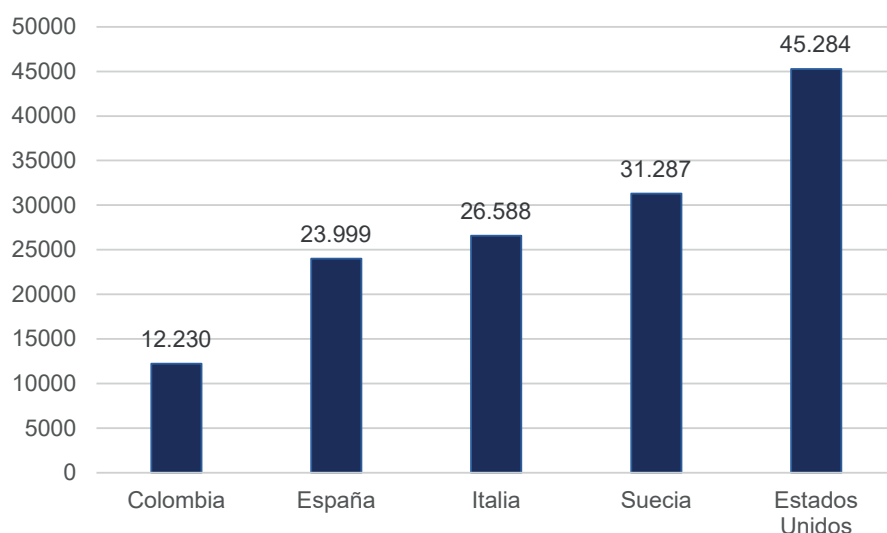
La jornada laboral extensa no representa mayores ingresos para los individuos o las familias. Colombia se ubica en la casilla 38 de 40 posibles en el criterio de ingresos del OCDE Better Life Index. Como se observa en la figura 5, Colombia registra un patrimonio neto familiar de USD 111.873 mientras que países como España registran USD 373.548 y Estados Unidos, USD 632.100. En términos de ingresos familiares disponibles, la situación es similar, Colombia se encuentra bastante alejada de los datos de otros países de la OCDE, por ejemplo, los ingresos de las familias estadounidenses son aproximadamente cuatro veces la de las familias colombianas (ver figura 6).

Figura 5. Patrimonio neto familiar (USD) año disponible más reciente. (Datos en miles)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

Figura 6. Ingreso familiar disponible (USD) año disponible más reciente



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE

En definitiva, a pesar de tener una jornada laboral tan extensa Colombia no registra unos altos datos de ingresos o productividad si es comparado con otros países de la OCDE. La disminución de una jornada laboral puede permitir una ampliación de turnos, lo que beneficiaría la creación de empleos, traducidos en mayores ingresos para la sociedad, la cual tendría la posibilidad de aumentar su gasto y, así mismo, incentivar la producción del país.

Además de un aumento en el empleo y los ingresos, la disminución de la jornada laboral también repercute en unos mayores índices de salud para la población y mejor relación entre trabajo-familia. Según Aguirre y Martínez (2006), los “mayores niveles de conflicto trabajo-familia se relacionan con mayor número de horas trabajadas a la semana: Estas variables se relacionan entre sí de forma estadísticamente significativa y, además, la relación entre ellas es positiva”. Una jornada laboral extensa repercute en las actividades domésticas, la crianza y en general del cuidado, al igual que dificulta realizar actividades de desarrollo personal.

La influencia de la tecnología en el empleo

Otra de las variables que deben ser tenidas en cuenta al hablar de una reducción de una jornada laboral son las posibles afectaciones que pueden llegar a generar el avance de la tecnología y la automatización de las diferentes actividades laborales. Según Nedelkoska y Quintini (2018), citados por la OCDE (2019), “en los países de la OCDE, alrededor del 14 % de los trabajos podrían cambiar tan dramáticamente como desaparecer por completo y un 32 % adicional, podría cambiar significativamente”. Los empleos con más probabilidad de automatización son aquellos que no requieren interacciones sociales complejas y se realizan repetitivamente (como encargados de limpieza, operadores de máquinas, mineros o constructores).

Por otra parte, el World Economic Forum (2018) indica que según las estimaciones “75 millones de empleos pueden ser desplazados por un cambio en la división del trabajo entre humanos y máquinas, mientras que pueden surgir 133 millones de nuevos roles que están más adaptados a la situación”. Sin embargo, la duda radica en qué nuevos roles se necesitarían para dicha situación y qué tan alejada esta la población para cumplir esta tarea.

Reducción del tiempo de trabajo y economía del cuidado

La economía feminista ha permitido comprender la producción de valor y las actividades de sostenimiento de la vida que se realizan al interior de los hogares, trabajo llevado a cabo mayoritariamente por las mujeres, en particular las de sectores populares. Vale la pena mencionar algunos elementos de dicha comprensión. El trabajo llevado a cabo fundamentalmente por las mujeres en la vida doméstica no es ajeno a la producción social de mercancías, sino que es

una de sus condiciones de posibilidad. Dichas actividades implican la producción de una diversidad de valores de uso e incluso de las propias personas que venderán en el futuro su fuerza de trabajo. En ese sentido, no hay una ruptura entre la producción de mercancías y el trabajo doméstico, reproductivo y del cuidado, sino que se trata de una unidad que posibilita la producción social bajo el capitalismo. Es este aprovechamiento del trabajo no remunerado de las mujeres, además, una de las principales fuentes de su opresión y subordinación en el mundo contemporáneo (Bhattacharya, 2020).

Según el seguimiento realizado por el DANE, en Colombia el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado corresponde al 20 % del PIB (2020a). Para este cálculo se toma como referencia la cuenta satélite creada a partir de la Ley 1314 de 2010, que permite visibilizar la relación entre economía de cuidado y los demás sectores de la economía que han sido tradicionalmente comprendidos como los únicos en los que se produce valor.

En Colombia, las mujeres llevan a cabo el 76,2 % de todo el trabajo de cuidados directos que se realiza al interior de los hogares, sin remuneración a cambio (DANE y ONU Mujeres, 2020). Lo anterior ha configurado diversos obstáculos para que las mujeres participen de manera igualitaria en el mercado laboral, limitando el ejercicio de su autonomía económica y política. En razón de ello, la economía del cuidado establece las tres R del trabajo de cuidado no remunerado, 1. Reconocimiento social, político y económico de este trabajo, 2. Reducción del tiempo de trabajo de cuidado, pues en la actualidad las mujeres dedican más del doble de tiempo que los varones en actividades de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado y 3. Redistribución del trabajo de cuidado, que incluye liberar a las mujeres de la mayor carga de este trabajo con prácticas corresponsables entre hombres y mujeres, así como la implementación de sistemas de cuidado en los que se repartan las responsabilidades entre las familias, el Estado, el mercado y las comunidades.

En el contexto actual de crisis social y sanitaria debido a la pandemia de covid-19, este trabajo se ha incrementado de manera alarmante, prologando la doble jornada ya existente, lo cual se evidencia en que el 39,6 % de las mujeres sienten sobrecarga en tareas del hogar (oficios domésticos y de cuidado), en comparación con la rutina que llevaban antes del aislamiento

preventivo (DANE, 2020b). Asimismo, se han sumado nuevas actividades relacionadas con la asistencia educativa a niños y niñas debido al cierre de colegios, y tareas como las de desinfección y mayor limpieza en el marco de la pandemia, sumadas al teletrabajo en el caso de las mujeres que se encuentran en el mercado laboral, lo que ha llevado a que la doble y triple jornada ocurra de manera simultánea dentro de los hogares.

A partir del escenario presentado, cobra relevancia la propuesta de RTT, de cara a los retos de una respuesta institucional que tenga en cuenta los efectos de la crisis que han involucrado de manera desproporcionada a las mujeres. En esta dirección, la ONU ha señalado que en el marco de la pandemia la reducción del tiempo de trabajo es fundamental para disminuir la doble jornada que enfrentan las mujeres y para mantener un nivel de vida adecuado (2020). Este organismo ha presentado como ejemplos exitosos de respuesta a la crisis a países como Canadá, Alemania e Italia que han implementado medidas que incluyen la reducción de la jornada laboral sin disminución de la remuneración del salario (ONU Mujeres, 2020).

La evidencia para Colombia indica que las mujeres solo componen el 42,9 % de la población económicamente activa, lo cual afecta la generación de ingresos y con ello su autonomía económica. La menor participación de las mujeres en el mercado laboral está relacionada con su mayor representación en la población económicamente “inactiva” (65,2 %), considerando, además, que el 59 % de las mujeres reportadas en inactividad se dedican a oficios del hogar como actividad principal, cifra que en 2019 se mantuvo en 8,1 % para los hombres (DANE, 2020a).

La reducción del tiempo de trabajo sin disminución de los ingresos ayudaría a redistribuir el trabajo de cuidado no remunerado de manera más equitativa entre mujeres y hombres, lo que facilita la permanencia de las mujeres en el mercado laboral. Como señalan Pailhé, Solaz y Souletie (2013), la regulación en Francia de la semana laboral en 35 horas indicaría que los hombres, en particular los hombres en pareja y con hijos, incrementaron el tiempo de participación en el trabajo doméstico entre semana.

Una propuesta de esta índole debe ir acompañada de medidas complementarias como la de renta básica y el desarrollo de infraestructuras de cuidados que

prioricen la implementación de sistemas de cuidado a nivel municipal, así como el Sistema Nacional de Cuidado. En ningún caso la reducción del tiempo de trabajo puede significar una precarización de las condiciones laborales para las mujeres, que las aleje del mercado de trabajo. Por el contrario, debe impulsarse en conjunto con el reconocimiento político, social y económico de las personas que realizan estos trabajos, y la redistribución del mismo, lo cual supone adelantar campañas que impacten el plano cultural y la división sexual del trabajo, apuntando a mejorar las condiciones de vida de las trabajadoras y trabajadores, terminando con los escenarios de pobreza de tiempo y de ingresos que en la actualidad afectan en mayor medida a las mujeres de sectores populares.

Referencias

- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (2015). Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11430>
- Aguirre, Z., y Martínez, M. (2006). Influencia de la situación laboral en el ajuste familia-trabajo. *Mapfre Medicina*, 17(1), 14-24. Recuperado de <https://sid.usal.es/Idocs/F8/ART9377/Influencia.Pdf>
- Arbetsmiljo Verket. (ATL). (2020). Arbetstidslagen. Recuperado de <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/lagar-och-regler-om-arbetsmiljo/arbetstidslagen/>
- Banco Mundial. (2019a). PIB (USD a precios constantes de 2010). Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD>
- Banco Mundial. (2019b). PIB per cápita (USD a precios constantes de 2010). Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD>
- Bhattacharya, T. (2020). Liberating Women from “Political Economy”: Margaret Benston’s Marxism and a Social-Reproduction Approach to Gender Oppression. *Monthly Review*, 71.
- Celis, J. (2017). Leer a Marx desde los movimientos sociales contemporáneos alrededor del trabajo. En M. Rivera (comp.), *La vigencia del pensamiento de Marx en el siglo xxi* (pp. 97-134). Bogotá: Ed. Teoría y Praxis.

- Crary, J. (2015). 24/7 El capitalismo tardío y el fin del sueño. Bogotá: Ed. Paidós.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (Noviembre, 2019). Pobreza de Tiempo e Ingreso 2016-2017. Boletín Técnico. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobrezatiempo/Bole_Pobreza_Tiempo_Ingreso_16_17.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (abril, 2020a). Participación de las mujeres colombianas en el mercado laboral. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/informes/Informe-participacion-mujer-mercado-laboral.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (agosto, 2020b). Encuesta de Pulso Social. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pulso-social/presentacion-pulso-social-agosto-2020.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres). (2020). Tiempo de cuidados: las cifras de la desigualdad. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/tiempo-de-cuidados-cifras-desigualdad-informe.pdf>
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres). (2020). COVID-19 and the care economy: Immediate action and structural transformation for a gender-responsive recovery. Recuperado de: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-covid-19-and-the-care-economy-en.pdf?la=en&vs=407>
- Departamento de Trabajo de EE. UU. (2007a). Hoja de datos #22: Horas trabajadas de conformidad con las disposiciones de la Ley de Normas Razonables de Trabajo (FLSA, abreviatura en inglés). Recuperado de <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/WHD/legacy/files/whdfs22spanish.pdf>
- Departamento de Trabajo de EE. UU. (2007b). Guía práctica referente a la ley de normas justas de trabajo. Recuperado de https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/WHD/legacy/files/wh1282_SPANISH.pdf
- Frayne, D. (2017). El rechazo del trabajo. Teoría y práctica de la resistencia al trabajo. Madrid: Ed. Akal.
- Frey, P. (2019). *The Ecological Limits of Work: on carbon emissions, carbon budgets and working time*. Recuperado de <http://autonomy.work/wp-content/uploads/2019/05/The-Ecological-Limits-of-Work-final.pdf>

- Hardt, M., y Negri, A., (2019). Asamblea. Madrid: Ed. Akal.
- Haug, Frigga (2013). División sexual del trabajo, economía del tiempo y Buen Vivir. La perspectiva cuatro-en-uno, en Grupo permanente de trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, “Alternativas al capitalismo/colonialismo del siglo XXI”. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo.
- Hawkins, D. (2020). *Flexibilizar para formalizar, generar empleo y otras fábulas ya contadas*. Agencia de Información Laboral. Recuperado de <https://ail.ens.org.co/opinion/flexibilizar-para-formalizar-generar-empleo-y-otras-fabulas-ya-contadas/>
- López, P. C. M (2002). Las relaciones laborales en Colombia. Opciones estratégicas de los actores. Tesis Doctoral. Recuperado de: <http://webs.ucm.es/BUCM/tesis//cps/ucm-t26088.pdf>
- McKinsey Global Institute (2017). Un futuro que funciona: automatización, empleo y productividad. New York.
- Martínez, A., y Ocampo, J. (2011). *Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia*. Recuperado de: <https://jaocampodotnet.files.wordpress.com/2012/03/haciaunapolc3adticaindustrialdenuevageneracion3b3n.pdf>
- Marx, C. (1867/1984) *El capital. Crítica a la economía política* (tomo 1). México: Fondo de Cultura Económica.
- Orario di lavoro. (2016). La normativa è regolata dal D. Lgs. n. 66/08.04.2003 “Riforma della disciplina in materia di orario di lavoro in attuazione delle direttive 93/104/Ce e 2000/34/Ce”. Recuperado de: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=43305>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). Perspectivas de empleo de la OCDE 2019. Recuperado de https://www.oecd-ilibrary.org/employment/perspectivas-de-empleo-de-la-ocde-2019_bb5fff5a-es
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2020a). OCDE *Better Life Index*. Recuperado de <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/topics/income-es/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2020b). Estimaciones modeladas de la OIT. Recuperado de <https://ilostat.ilo.org/es/data/>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1962). R116 - Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R116

- Pailhé, A., Solaz, A., y Souletie, A. (2013). *The Effects of the French 35-Hour Workweek Regulation on Intra Household Time-Allocation*. Population Association of America 2013 Annual Meeting Program. Recuperado de: <https://paa2013.princeton.edu/papers/131738>.
- Postone, Moishe (2006). *Tiempo, trabajo y dominación social. Una reinterpretación de la teoría crítica de Marx*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídica y Sociales.
- Rendón, J. (2012). *Desarrollo, industrialización y territorio en Bogotá: Evolución productiva y desindustrialización*. Madrid: Editorial Académica Española (EAE).
- Srnicek, N., y Ales, W. (2018). *Inventar el futuro. Poscapitalismo y un mundo sin trabajo*. México: Ed. Malpaso.
- Urrea, F. (2010). Dinámica de reestructuración productiva, cambios institucionales y políticos y procesos de desregulación de las relaciones asalariadas: el caso colombiano. En E. de la Garza y J. Neffa (coords.), *Trabajo y modelos productivos en América Latina* (pp. 137-202). Buenos Aires: Clacso.
- Wallace, R., Liebman, A., Chaves, L., y Wallace, R. (2020). Covid-19 and Circuits of Capital. *Monthly Review*, 72, 1-15.
- Weeks, K. (2018). *Down with Love: Feminist Critique and the New Ideologies of Work*. Recuperado de <https://www.versobooks.com/blogs/3614-down-with-love-feminist-critique-and-the-new-ideologies-of-work>
- World Economic Forum (2018). *The Future of Jobs Report 2018*. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf

Territorializar para transformar la salud en pandemia y pospandemia

Mario Hernández Álvarez¹

1. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Ph. D. en Historia. Grupo de Estudios Socio-históricos de la Salud y la Protección Social UNAL.

La salud es un tema obligado en medio de una pandemia. Hay muchos asuntos que salen a la luz y que retan a todo aquel que trabaje o piense en el sector de los servicios de salud, cuando la gente está enfermado y muriendo todos los días. Pero no es conveniente esperar a que solo los “expertos” en salud hablen sobre el tema de la salud en tiempos de pandemia, porque ellos no parecen estar acertando.

La manera como se ha configurado la pandemia en cada país o región depende de la trayectoria previa, en la que las recomendaciones de los expertos se enmarcan en un proceso sociopolítico concreto (Hernández et al., s. f.). Por ello, en este aporte para la reflexión y la construcción de alternativas programáticas en esta materia, más que desde la recomendación de un experto, se analizan en primer lugar los problemas acumulados que ha puesto en evidencia la pandemia de la enfermedad del coronavirus (*coronavirus disease* 2019, covid-19) en el caso colombiano, desde un análisis explicativo que permita, a renglón seguido, construir algunas propuestas para el periodo de pospandemia, pero comenzando desde ya, en tiempos de pandemia.

La pandemia devela los problemas acumulados en salud

El seguimiento de la pandemia de la covid-19 se ha concentrado en todo el mundo en el número de casos confirmados, muertos y recuperados, desde el modelo matemático tradicional para predecir el comportamiento de las epidemias, conocido como SIR (susceptibles-infectados-recuperados —y muertos—) formulado hace poco más de 90 años (Kermack y McKendrick, 1927). El Instituto Nacional de Salud (INS) aplicó el modelo con la intención de predecir

cuántas personas podrían requerir cuidados intensivos, incluyendo diferentes tasas de transmisión si se lograba el confinamiento suficiente. Se habló de la necesidad de aplicar 300 días de aislamiento, con estrategias de confinamiento diversas, para preparar los servicios y evitar la saturación de camas de cuidado intensivo (ONS-INS, 2020).

Esta perspectiva es la más común y Colombia la ha adoptado, más o menos de la misma forma, aunque haya diferencias en el comportamiento de la pandemia en diferentes regiones y ciudades. Sin embargo, esta combinación no está dando resultado. A mediados de 2020, las tasas de contagio y de mortalidad estaban creciendo a un ritmo que acercaba Colombia a los países en peor situación, si se aplicaba la tasa logarítmica de crecimiento semanal (Oxford Martin School, University of Oxford, 2020), a pesar del espaldarazo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (MinSalud, 2020). En mayo de 2021, Colombia aparece como el cuarto país en América Latina, después de Brasil, México y Perú, con 1.617 muertos por millón (Datos macro, 2021). La situación puede ser peor si se acepta la advertencia que hacía el *European Centre for Disease Prevention and Control* (ECDC), de que “[L]as pruebas limitadas y las dificultades en la atribución de la causa de la muerte significan que el número de las muertes pueden no ser un recuento exacto del verdadero número de muertes por covid-19” (Oxford Martin School, University of Oxford, 2020). En Colombia, caben dudas sobre la calidad del registro, tanto de casos positivos como de muertes, en especial si la información oficial no da cuenta de cuántas personas han muerto en casa, porque está claro que no todos han muerto en hospitales (INS, 2020).

Esta situación no resulta de haber perdido tiempo en el periodo de cuarentena, como algunos empresarios manifestaron (Martínez, 2020b). Tampoco de una mala gestión de algunos gobernantes locales o del mismo ministerio. Ni siquiera del “mal comportamiento” de la gente. El asunto es de fondo, como se expresó en su momento (Hernández y Restrepo, 2020; Martínez, 2020a). Se trata de una situación de afectación masiva y rápida, como ninguna otra en tan poco tiempo, que está develando la matriz de la desigualdad social del país, la fragilidad del sistema de salud mercantilizado y hospitalocéntrico, y el debilitamiento progresivo de la salud pública y la autoridad sanitaria territorial.

La matriz de desigualdad en Colombia se puede verificar fácilmente por territorios. En la segregación socioespacial de todas las ciudades, donde han avanzado más el contagio y las muertes, es posible ver cómo la epidemia fue traída por turistas europeos y estadounidenses que culminaban sus vacaciones en el verano eterno del trópico, o de los pudientes colombianos que venían de su paseo habitual de fin de año. Por esto, las zonas de las ciudades con los primeros casos fueron las más ricas de las ciudades. Cuando comenzó la circulación interna del virus, inició también el traslado a las zonas más pobladas, más pobres, más informales, de población desplazada, negra, indígena y mestiza campesina, en hacinamiento, sin trabajo y en el rebusque cotidiano del sector informal (Martínez, 2020c).

A medida que se ha ido expandiendo la epidemia por los territorios rurales y apartados, se aprecian cada vez más los impactos desiguales, en calidad y velocidad, por ejemplo, en la costa pacífica, La Guajira, la Amazonía, especialmente la oriental y del sur, la Orinoquía, pero también dentro de cada departamento, como se ha podido evidenciar. El seguimiento de la dinámica territorial ha sido muy escaso. Solo algunas grandes ciudades, como Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Cartagena han hecho georreferenciación de casos y muertes. Pero parece obvio y natural que a los pobres “les dé más duro” la pandemia, porque son obesos, tienen más hipertensión y diabetes, que son las preexistencias que más se asocian a los casos graves y las muertes. Entonces, hay que confinar a las familias con estos factores de riesgo, como se ha confinado desde el principio a los mayores de 70 años. Todo por su bien. Para “salvar vidas”. Una manera paternalista, individualista y autoritaria de afrontar el problema, al mejor estilo de la biopolítica que mostró Foucault hace más de 30 años (Foucault, 2007), sin afectar las causas de la desigualdad que, claro está, no es natural.

De tiempo atrás se ha planteado cómo la combinación de clase, género, etnia-raza, la llamada triple inequidad de la medicina social latinoamericana (Breilh, 2015), debe entenderse como una simultaneidad o “interseccionalidad” (Crenshaw, 1989), resultado de relaciones sociales de poder, históricas, de sistemática exclusión, despojo, violencia (Bowleg, 2012). Estas relaciones constituyen históricamente los territorios sociales, comenzando por el cuerpo como el primer territorio (Segato, 2016). Los territorios son productos sociales

y productores de mejores o peores condiciones de vida, y son el resultado de procesos de “territorialización”. Y estos procesos expresan los conflictos entre “territorialidades”, maneras de vivir, entender y apropiar el territorio, en disputa permanente (Borde y Torres, 2017). Unos despojan y otros quedan despojados, excluidos, desplazados y en resistencia. La pandemia está poniendo en evidencia, cada día que pasa, la matriz de desigualdad social del país, expresada territorialmente, como lo señaló el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Jessica Faieta, representante residente del PNUD en Colombia, afirmó en el lanzamiento del informe que

Colombia tiene unos retos muy grandes en cuanto al nivel de desigualdad. Desigualdades no solamente entre personas que tiene [sic.] más que otras, el país presenta desigualdades territoriales. Tiene ciudades muy avanzadas como Medellín y Bogotá, pero por otro lado tiene lugares todavía muy dejados atrás, prácticamente en el olvido. (Radio Nacional de Colombia, 2019).

Pero, al mismo tiempo, la pandemia está ocultando que esta matriz de desigualdad está en el núcleo duro del conflicto armado interno y de las violencias de género y étnica en el país, y en las expresiones de malestar social que se expresó con el paro nacional del 21 de noviembre de 2019 (“Las seis lecciones del paro”, 2019) y el estallido social visto en el del 28 de abril de 2021. Estamos, recordemos, en un proceso de paz que, aún en medio de sus limitaciones, pretendía hacer alguna redistribución de la tierra, con infraestructura y políticas sociales integradas en los territorios más afectados, una reincorporación con algo de democracia, así fuera solo partidista o formal, una sustitución voluntaria de cultivos y un proceso institucional legítimo que permitiera construir verdad, justicia, reparación y no repetición. Todo esto ha quedado reducido a una reintegración individual o en pequeños grupos de exguerrilleros, mientras sigue el asesinato de líderes y lideresas en los territorios y se retoma la fumigación con glifosato y la erradicación forzada de cultivos de coca, reproduciendo la lógica de la guerra territorial, con la anuencia del Estado (Herrera, 2019; Henao, 2019). Hay que agregar que el asesinato de líderes no se ha detenido con la pandemia (Medina C., 2020).

Dentro de esta matriz de desigualdad están la fragilidad del sistema de salud mercantilizado y hospitalocéntrico, y el debilitamiento de la salud pública. La lógica impuesta por la Ley 100 de 1993, tanto en pensiones como en riesgos laborales y salud, explica con suficiencia los dos asuntos señalados.

En términos de pensiones, la separación de dos regímenes, uno de prima media para sectores de bajos ingresos y otro de ahorro individual para los de mayores ingresos, y más recientemente el subsidio de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), no han hecho más que reproducir la desigualdad de clase, género y etnia, mientras alimenta las arcas del sector financiero (Nieto, 2014; Rodríguez, 2017). Como están en riesgo esas utilidades acumuladas, el Gobierno pretendió, en medio de la pandemia, cargar a Colpensiones con la responsabilidad de aquellos que no lograron el capital de ahorro como para obtener un salario mínimo de pensión. Este subsidio era para los fondos privados, no para los ahorradores, como afortunadamente la Corte Constitucional confirmó (“Corte Constitucional tumba decreto de traslados de pensionados a Colpensiones”, 2020).

El sistema de riesgos laborales pasó de ser parte de la seguridad social de administración pública a un seguro privado, cada vez más amplio, en el sentido de que todo aquel que tenga alguna relación laboral, así sea precaria y temporal, está obligado a aportar, sin recibir el más mínimo beneficio. Sin duda alguna, el sistema apenas funciona en los sectores más formalizados e industriales de la economía, pero con enormes obstáculos para el reconocimiento de accidentes de trabajo o enfermedades laborales, mientras aumentan las utilidades de las administradoras de riesgos laborales (ARL) (Torres-Tovar, 2020). La más grande de ellas tuvo una “rentabilidad patrimonial [...] promedio de 44 % entre 2016 y 2017, muy superior al de 18 % del sector de seguros de vida y al 12 % de sus pares” (BRC Standard & Poor’s, 2018). Obviamente, el riesgo laboral en el sector salud es apenas uno de los muchos grupos de riesgo, y la reconocida precarización laboral en este sector ha ido de la mano de la desprotección, más aún en medio de la pandemia. Aunque se haya aceptado la covid-19 como enfermedad profesional para los trabajadores de la salud, solo es reconocida cuando hay diagnóstico confirmado, cosa que no siempre pasa a tiempo. Y, claro está, la responsabilidad sobre la prevención queda repartida, con muchas imprecisiones, entre el empleador, léase Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS) o Empresa Social del Estado (ESE), y la correspondiente ARL (Contraloría General de la Nación, 2020).

En el sistema de aseguramiento en salud el asunto es aún más problemático, porque la cobertura de alrededor del 95 % hace creer que la gente está protegida

en su “riesgo financiero”, como plantea la agenda internacional de la “Cobertura Universal en Salud”, como medio para garantizar el derecho a la salud (Hernández, 2017). Los indicadores confunden. El gasto de bolsillo ha disminuido (Barón, 2015), obviamente, porque la gente está obligada a cotizar cuando su ingreso es mayor de un salario mínimo y ahora es posible detectar estos ingresos, aunque la gente viva de vender empanadas. La encuesta de detección de pobres, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), en su cuarta versión permitirá mayor eficiencia en la focalización, por medio de “mecanismos regulares de permanencia y salida de beneficiarios” (“En seis meses, el país estrenaría el Sisbén IV”, 2020). Y se dice que las personas pobres tienen ahora mayor acceso a servicios que antes de la Ley 100, así sean de malas calidad y oportunidad. Se supone que es gratuito, pero se olvida que los pobres aportan impuestos para su atención con cada juego de azar que compren para salir de la pobreza o con cada cerveza o aguardiente que se toman, en el Estado cantinero que persiste en Colombia. Si alguien puede, además, compra medicina prepagada o un plan complementario. Y claro, obtiene más oportunidad, calidad, buena atención y demás beneficios que en el régimen contributivo. Y por esta vía de beneficios ligados a la capacidad de pago se ha naturalizado la desigualdad social en salud.

Por otra parte, desde la ley 100 existe una lógica de delegación a particulares de la provisión de los servicios de salud por parte del Estado. Esto comienza con la entrega de los recursos públicos recaudados, bien sea por cotización obligatoria o por impuestos, a unos intermediarios llamados “empresas promotoras de salud” (EPS), con el mecanismo de la unidad de pago por capitación (UPC) a cambio de un plan de beneficios en salud (PBS). Estas empresas obtienen mayor ganancia entre menos se gasten estos recursos o los trasladen a sus socios (Hernández, 2003), y esto ha generado la fragilidad acumulada del sistema de salud.

¿Por qué fragilidad? En primer lugar, porque los recursos se han venido concentrando en los servicios de mayor complejidad y especialización, dado que en este frente las facturas fluyen entre prestadores y aseguradores, más aún si las dos instituciones pertenecen al mismo grupo económico. Es un sistema mercantilizado y hospitalocéntrico que viene consolidándose en el mundo de la salud desde que se conformó el llamado “complejo médico industrial” en Estados Unidos en los años sesenta (Burlage et al., 1969), y se expandió por

el mundo con la privatización de los sistemas públicos de salud, con la ayuda de la agenda internacional de reformas del Estado y de los sistemas de salud y protección social promovida por organismos internacionales (Hernández, 2019; Iriart, Merhy y Waitzkin, 2000). Este CMI se articula cada vez más al régimen de financiarización que se vive desde los años ochenta, junto con la transformación del mundo de la producción y del trabajo de un capitalismo industrial a un capitalismo cognitivo, basado en bienes informacionales protegidos por los derechos de propiedad intelectual (Zukerfeld, 2017). El de la salud es uno de los principales sectores de acumulación de capital en el capitalismo cognitivo (Dutfield, 2009), como ha mostrado la alianza Bayer-Monsanto en los últimos años (British Broadcasting Corporation, BBC, 2016).

En Colombia, allí donde no resulte rentable para el prestador ofrecer servicios, así se necesiten, como los servicios de baja complejidad con altísimo valor preventivo, esto es, el control prenatal, el crecimiento y desarrollo de los niños y niñas, la vacunación sistemática, la nutrición básica o el seguimiento de pacientes, simplemente no se ofrecen y se cierran (Castellar, 2019). Más aún si se trata de servicios para “población rural dispersa”, que resulta muy costosa para cualquier operador que viva de vender servicios a un asegurador. Esto es exactamente lo que ha pasado con los puestos y centros de salud de la red pública en todo el país, mucho más en el área rural (MinSalud, 2016). Esto explica la fragilidad de respuesta a la pandemia en muchas regiones del país, precisamente donde están las comunidades más vulneradas.

El Gobierno pensó, entonces, que el confinamiento da tiempo para preparar las UCI en todas las ciudades del país. Y salió a comprar respiradores, olvidando que una cama de cuidado intensivo implica monitores, bombas de infusión, camas de cierta calidad y, sobre todo, personal las 24 horas con una formación previa que implica tiempo y experiencia (Martínez, 2010b). Y, claro, algunos hospitales y clínicas se han adaptado, porque es la única forma de conseguir recursos de las EPS. Pero se mueren muchos antes de llegar a la UCI, por una sencilla razón: no hay una buena atención previa, en el domicilio, para evitar al máximo los casos graves.

Esta situación es el resultado de la misma lógica del aseguramiento. El riesgo financiero se centra en los individuos y en el uso de los servicios cuando se

necesitan. El aseguramiento desterritorializa y espera a que llegue el paciente a buscar los servicios. Identificar casos, como exige una pandemia, es irregular para un asegurador. Como las EPS reciben la UPC para garantizar la atención de cada afiliado, trata a toda costa de evitar ese uso, a menos que cuente con prestadores de servicios integrados comercialmente en todos los niveles, y así pasar los recursos públicos de un negocio al otro de su propio grupo o conglomerado. De allí resultan las enormes deudas a través de las famosas “glosas” o aclaraciones de las facturas presentadas por los prestadores que no son de su grupo (Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas, ACHC, 2019). Como las IPS y las ESE viven de lo que recaudan por facturas, y esto no cubre sus gastos, en especial de personal, terminan trasladando el costo a sus trabajadores y de manera desigual. Esto explica la falta de pago de salarios, la precariedad en la contratación y la desprotección actual del personal de salud en plena pandemia (Sociedad Colombiana de Anestesiología y Reanimación, SCARE, 2020).

En segundo lugar, la salud pública se redujo ostensiblemente en este modelo. Antes de la Ley 100 se asumía como la responsabilidad del Estado, en términos de la prevención y control de las enfermedades, tanto transmisibles como no transmisibles, e incluía la organización de la prestación de los servicios y la integración de la atención y la rehabilitación con la prevención y la promoción de la salud en una perspectiva poblacional y territorial. Con la separación entre atención individual, a cargo del intermediario mal llamado “asegurador”, y atención colectiva, a cargo del ente territorial, la salud pública ha quedado reducida a la formulación de “protocolos” por parte del Ministerio de Salud y a un plan de intervenciones colectivas (PIC) ejecutado por contrato por los entes territoriales. De esta forma, la capacidad técnica de los entes territoriales en materia de salud pública se ha venido a menos. Se habla de “plan territorial de salud”, pero se trata de la aplicación de una matriz burocrática que no logra entender la situación de la salud en el territorio. Los entes territoriales no manejan la información sobre la salud de sus habitantes, porque es una información de naturaleza empresarial de las EPS. Escasamente acuden al denominado Sistema Integral de Información de la Protección Social (Sispro), pero no pueden incidir en la atención individual que está en manos de las EPS. En estas condiciones, solo las grandes ciudades, con recursos propios para mover en la pandemia, realizan acciones con cierta autonomía, con más o menos eficacia, pero sin afectar el sistema, porque la atención depende de las EPS.

La respuesta a la covid-19 se ha hecho en la lógica del sistema de aseguramiento, con algunos ajustes que siguen la perspectiva centralista, autoritaria, de recursos ordenados desde el nivel central, pero orientados hacia los principales agentes del sistema, esto es, las EPS (Velásquez, 2020). Y en el mismo sentido avanza el modelo de la “nueva protección social” del Manejo Social del Riesgo (MSR) promovido desde el Banco Mundial (Holzmann y Jørgensen, 2000), a través de subsidios focalizados, con base en los programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC) para la población identificada como pobre. Estos son los de Familias en Acción y Jóvenes en Acción, con un gasto de alrededor de 1,9 billones de pesos en la primera etapa de la pandemia (Presidencia de la República, 2020). Entretanto, muchos mandatarios locales optaron por la compra de mercados para llevar a las casas de los pobres, sin mayor orientación y con sospechas de corrupción (Sáenz, 2020).

A este arreglo institucional se llegó al final de los años ochenta y comienzos de los noventa, en medio de un conflicto armado alimentado por el narcotráfico y la máxima deslegitimación política que ha tenido el Estado colombiano (Medina M., 1997). Pero el pacto constitucional, parcial en todo caso, porque no dejó entrar a varios sectores en armas, incorporó un modelo de “Estado regulador” (Lamprea, 2011) que ahora muestra todas sus consecuencias. En ese modelo se asumió que aquello que en los pactos internacionales se consideraba derechos económicos, sociales y culturales podría ser leído como “servicios públicos que podrán prestar particulares” (Hernández, 1991). El Estado fue desprendiéndose cada vez más de la prestación directa y entregando estos servicios a intermediarios, en especial, apoyados en el sector financiero. Los recursos públicos serían transferidos a estos agentes de mercado, con algún mecanismo de regulación, como en el caso del modelo de pago per cápita a cambio de un plan de beneficios de salud (UPC/PBS). Y a los pobres se les incluiría al mercado por medio de los subsidios a la demanda, como el Régimen Subsidiado en salud, el Ser Pilo Paga para educación superior y los programas de TEC. Esto se repite en casi todos los sectores sociales del Estado. El resto es un asunto de concesiones y contratos, de los que se alimenta la maquinaria política y a lo que habría que llamar corrupción estructural (Quintero, 2019).

Este Estado regulador resulta funcional a un modelo de desarrollo que se adoptó una vez se creyó fracasado lo poco que se había logrado de industrialización, durante el modelo cepalino de posguerra, y el café resultó insuficiente (Misas, 2002). Desde

los años setenta, pero especialmente después del pacto constitucional, Colombia entró en una reprimarización de la economía basada en minería, hidrocarburos, agroindustria, en especial ganadera, y narcotráfico, junto con una franca financiarización (Bonilla, 2011; Rocha, 2014; Villabona, 2015). En estas condiciones, no es extraño el crecimiento del comercio y todo tipo de servicios en los que cabe la informalidad y el rebusque creativo, al que se denomina eufemísticamente “emprenderismo” (“El emprenderismo por necesidad. Caso Colombia”, 2017).

Por estas razones la gente no puede guardar la cuarentena como esperan los pudientes para evitar el contagio. La mayoría de las poblaciones urbanas viven al día, del rebusque, en condiciones de hacinamiento, sin alimentación, sin conectividad ni servicios domiciliarios suficientes, de tal manera que no es posible pedirles que se queden en casa, a menos que haya alternativas de cuidado, no individuales ni solo monetarias, sino colectivas, autónomas y con apoyos simultáneos que puedan configurar un esquema de protección social.

Debe decirse que el modelo extractivista y depredador en el que ha profundizado Colombia tiene todo que ver con la aparición cada vez más frecuente de pandemias. Estas zoonosis, que son enfermedades infecciosas que pasan de animales a seres humanos, encuentran todas las condiciones de posibilidad entre más se afecten los ecosistemas de los animales silvestres, pero también, entre más se realice la crianza intensiva de animales en condiciones de hacinamiento o con uso de anabolizantes y antibióticos, como está ocurriendo en muchos países (Wallace, 2016). Al mismo tiempo, con el capitalismo cognitivo, asistimos a una nueva división mundial del trabajo en la cual el norte global produce conocimiento y tecnología, mientras el sur global extrae las tierras negras, con minerales como coltán, litio y demás requeridos para las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) (Míguez, 2016). Así, resulta el extractivismo y la dependencia tecnológica se alimentan mutuamente para conservar un estado de cosas global.

¿Qué hacer en pandemia para la pospandemia?

Si se analiza la situación que ha evidenciado la pandemia con una mirada más amplia que la de la epidemiología tradicional, desde una perspectiva crítica

histórico-territorial, como se ha tratado de hacer en estas reflexiones, se impone plantear una ruta de transformación de un estado de cosas que se ha venido construyendo de tiempo atrás, y que se despliega en esta coyuntura con formas diferentes en duraciones y territorios diversos (Hernández et al., 2021). No se trataría, entonces, de una serie de recomendaciones de expertos, sino de impulsar procesos sociales de transformación. Las oportunidades de cambio implican acciones colectivas en muchas direcciones y al mismo tiempo.

Tres ejes de transformación estarán presentes en la propuesta: primero, el “buen vivir”, como una ruta de construcción de un nuevo proyecto civilizatorio; segundo, el “territorio”, en un sentido de proceso de transformación, que puede comenzar en la pandemia y que hemos denominado con el verbo “territorializar”. Y, tercero, una nueva institucionalidad pública, porque no es posible continuar con arreglos institucionales que, en nombre de lo público y de la garantía de derechos, no hacen más que ofrecer y reproducir las condiciones para la apropiación indebida de lo que debería ser común y público.

El origen de la pandemia del nuevo coronavirus está en el “mercado húmedo o mojado” de Wuhan, uno de los muchos impulsados en China central por la política de apertura económica de Deng Xiaoping, que creó una demanda cada vez más grande de animales silvestres para comidas exóticas (Carrasco, 2020). Este ha sido uno de los frentes en la compleja disputa de China por la hegemonía mundial en el siglo XXI (Arrighi, 2007). Como se ha demostrado en otras pandemias, las formas de explotación de los animales, en hacinamiento cruel y estresante, crean las condiciones para que los virus muten y generen desastres como el que se vivió con la pandemia de influenza de 2009 (Henao-Kaffure, 2018). Se impone, entonces, repensar la relación interespecies, en otro tipo de metabolismo sociedad-naturaleza que permita cuidar la vida. Se trata de otro proyecto civilizatorio que proteja la vida, humana y no humana, y rompa con el ideal cartesiano del dominio sobre la naturaleza (Megías, 2014).

Allí aparece la filosofía del “buen vivir”, con sus versiones diferentes en pueblos indígenas, ancestros africanos y comunidades campesinas de muchos territorios en el mundo (Hamlin, 2017). Este “buen vivir” no se asimila al “bien estar” del proyecto eurocéntrico, porque, precisamente, cuando se piensa en bien estar se está en una visión antropocéntrica que asume a los otros seres vivos y

a la naturaleza como recurso para su beneficio. Buen vivir significa construir colectivamente alternativas “al” desarrollo y no “de” desarrollo (Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, GPTAD, 2013). Se trata de reconocer la diversidad de los modos de vida, formas de cuidado de la vida, desde diferentes territorialidades para construir territorios de vida, no de explotación y depredación (Escobar, 2014).

Buen vivir significa agroecología, ciclos cortos de provisión de alimentos, cuidado del agua, redistribución de tierras como bienes comunes, infraestructura de servicios y conectividad, otra educación, saberes propios en salud, menos dependientes del negocio de la atención médica basada en propiedad intelectual y diálogo de saberes permanente. De esta forma, la ruta del buen vivir dialoga con propuestas como la de los “bienes comunes” (Zibechi y Hardt, 2013), el “decrecimiento” (“El decrecimiento, camino hacia la sostenibilidad”, 2007) y la agroecología para la “soberanía alimentaria” (“Las luchas de la Vía Campesina por la reforma agraria, la defensa de la vida, la tierra y los territorios”, s. f.).

Pero, como se mencionó, el territorio no debe confundirse con el espacio físico o geográfico. El territorio es un producto social y productor de sociedad al mismo tiempo. El territorio es histórico y está siempre en tensión entre territorialidades colectivas que lo viven de diferente manera. De la disputa por el territorio surge la violencia y la desigualdad, si no hay formas organizadas de manera legítima, que permitan tramitar los conflictos, de cara a la superación de la conflictividad global.

Por ejemplo, en un territorio como en el Área de Manejo Especial de La Macarena (AMEM) existen territorialidades campesinas e indígenas que se fueron construyendo con la colonización obligada por el despojo sistemático de tierras para la agroindustria, la minería y la explotación de hidrocarburos. Al mismo tiempo, el Estado ha creado territorialidades como los parques naturales nacionales, junto con concesiones de todo tipo para el extractivismo, que presionan los resguardos y las zonas de reserva campesina que también creó el Estado en esta área, y no cabe duda de la presión de la demanda de coca para el narcotráfico, dada su rentabilidad. Entre tanto, insurgencia, ejército y paramilitares retoman el conflicto armado en el que se confunde contrainsurgencia con lucha contra el narcotráfico; todo lo anterior, en medio de la conflictividad mundial propia del

extractivismo en el sur global (Betancourt, Hurtado y Porto-Gonçalves, 2015). Si se reconoce esta complejidad, no es posible reducir el tema de La Macarena a una ampliación de cultivos de coca y una expansión narcoterrorista, sino como uno de los territorios en los que el Acuerdo de paz debería ponerse a toda marcha, como una especie de laboratorio de paz territorial (Vega, 2020).

Territorializar para transformar significa democratización radical, para reconocer la diversidad y construir mecanismos legítimos de superación de conflictos socioambientales de todo tipo, lo que implica, claro está, una nueva institucionalidad participativa, desde lo local, descentralizada. Pero también implica la superación de las desigualdades injustas acumuladas, que pasan por lo que Nancy Fraser propuso tiempo atrás: “reconocimiento, redistribución y participación” (Fraser, 2008). Asumir esta triada implica transformaciones profundas en las relaciones de poder que sustentan la matriz de desigualdad territorializada que se visibiliza y tiende a reproducirse en tiempos de pandemia.

Para ello, se requiere repensar el arreglo institucional del Estado regulador, que sostiene un modelo de desarrollo extractivista, patriarcal, racista, adaptado al capitalismo cognitivo financiarizado. La deuda externa de los países ha estado atada, precisamente, a la idea de desarrollo. Y los intereses no son naturales, son decisiones políticas que reproducen la desigualdad entre pueblos del mundo, como se vio con el choque Volker de 1979 (Harvey, 2007). En esta dirección, no puede dejarse de lado el debate sobre la deuda externa y la sistemática favorabilidad al sector financiero, en todos los aspectos cotidianos de la vida, ya no solo de las familias de medios y altos ingresos, sino de los pobres. La bancarización para la focalización de las TEC es el primer paso para el endeudamiento de los pobres. Movimientos como el mundial de liberación de la deuda externa (CADTM, 2019) o el nacional de no pago de la deuda (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Cajar, 2020) debe estar en la agenda de la acción colectiva desde la pandemia.

En el plano de la institucionalidad en salud, es necesario superar la lógica individualista del complejo médico industrial financiarizado, comenzando por territorializar la atención integral en salud, desde el reconocimiento de la diversidad, el diálogo de saberes y la decidida superación de la desigualdad. Esta desigualdad se sostiene en la máxima individualista de justicia distributiva como “a cada cual lo propio” (Gracia, 1990), basada en las titularidades o los derechos de propiedad. Esta perspectiva

tiene su correlato en la demostración de ausencia de titularidad o no propiedad, pobreza en últimas, para ser merecedor de conmiseración, caridad o filantropía, como elaboró con tanto cuidado Robert Nozick (1974). Y este es el fundamento ético-político del modelo neoliberal del Estado regulador y subsidiario. En materia de justicia distributiva en la especie humana, y aún en la relación interespecífica con otros seres de la naturaleza, es necesario acudir al concepto de “dignidad”, como un valor intrínseco de todo ser humano, ser vivo y de la naturaleza en su conjunto, que implica reconocimiento de igualdad, respeto, solidaridad y reciprocidad. La máxima clásica de Louis Blanc adquiere todo el sentido para pensar en otro tipo de arreglo institucional orientado por la dignidad: “De cada cual según su capacidad y a cada cual según su necesidad” (Gracia, 1990).

De este tipo de valores debería surgir un sistema integrado de protecciones sociales universales, basado en un esquema de justicia tributaria, según la cual quien más tiene más pone (Hernández, 2019). Un sistema que, en todo caso, debe ser situado, territorializado, diverso, para asumir lo universal como la construcción del “pluriverso” (Kothari, Acosta, Demaria, Escobar y Salleh, 2018). Esta perspectiva incluye la idea de un sistema de cuidado para la reproducción de la vida, como ha planteado el feminismo (Pérez, 2014). Los recursos que un sistema tributario progresivo consiga para el sistema integrado de protecciones sociales deberían ser administrados en los territorios, de manera descentralizada, por cuerpos colegiados democráticos que orienten su mejor utilización y con formas transparentes de administración de lo público.

Desde los primeros días de pandemia, se propuso “territorializar el sistema de salud” (Alames-Colombia, 2020), por medio de la suspensión del modelo de aseguramiento individual y la integración de los recursos del aseguramiento y la salud pública en los entes territoriales, con total vigilancia pública y control social, para organizar un modelo de atención domiciliaria que detectara a tiempo, atendiera todo lo posible en casa, tanto a pacientes sintomáticos covid-19 como no covid-19, y ordenara una ruta de atención clara y territorializada de ser necesario. Este modelo pondría en marcha también los recursos de protección social integrada para todas aquellas familias que requirieran aislamiento, no de manera indiscriminada y autoritaria como se ha hecho. El cuidado en casa estaría articulado con un cuidado comunitario, solidario, diverso y autónomo, según las redes construidas por la misma gente en sus territorios.

Nada de esto fue escuchado en su momento. Sin embargo, es posible realizar este tipo de iniciativas desde ya, en tiempos de pandemia, a partir de alianzas entre organizaciones sociales y comunitarias, universidades, organizaciones no gubernamentales y, de ser posible, autoridades locales. Es la ruta que viene realizándose en la alianza entre la Red de Universidades y Organizaciones Sociales en Salud para la Paz (Red SaludPaz) y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) a partir de la iniciativa de esta última organización de desarrollar un Sistema de Monitoreo Territorial (SMT) que, en tiempos de pandemia, ha permitido identificar, hacer seguimiento, atender y apoyar a los pueblos indígenas, negros y campesinos de manera progresiva en todo el país (ONIC, 2020).

Este sistema no podría estar atado al modelo de formación, investigación e innovación en salud actual, que se orienta por la disputa por los derechos de propiedad intelectual financiarizados, propios del capitalismo cognitivo, tal como ha ocurrido con la vacuna para el coronavirus (Le et al., 2020). Se requiere abrir el debate internacional sobre esos mal llamados derechos, pues se trata de una apropiación indebida del bien común que es el conocimiento humano. Se podrían construir sistemas de financiamiento público colaborativo, no competitivo, de investigación e innovación en salud y las demás áreas, de manera que el acceso a los resultados sea libre y la formación, en especial en salud, pueda darse sin las limitaciones del negocio de los medios de divulgación científica. Claro está, este debate no es solo nacional. Requiere articulaciones deliberadas y sistemáticas con propuestas y movimientos regionales y mundiales alrededor de “lo común”, para ir más allá de bienes privados y bienes públicos de la economía neoclásica (De Angelis, 2017; Economistas sin Fronteras, 2015; Laval y Dardot, 2015; Reygadas, 2014).

Como se podrá imaginar el lector, una transformación de tal calado no es posible desde las redes socioespaciales de poder cristalizadas en la coyuntura actual. Se requiere romper esas estructuras, duras y frágiles a la vez, desde los intersticios, como ha ocurrido en diferentes momentos de la historia de la humanidad (Mann, 1991). Para ello es necesaria la aglutinación, para ejercer presión en áreas pequeñas que van oradando, rompiendo, transformando. Visiones diversas que encuentran lo común debatiendo, compartiendo, construyendo solidaridad y reciprocidad.

La aglutinación hoy es más posible gracias a la virtualidad, que puede servir tanto para dominar como para liberarse de la opresión. La escala irá creciendo,

desde lo local a lo nacional, regional y mundial, si y solo si, se reconoce la interdependencia humana y con la naturaleza, y se está dispuesto o dispuesta a la acción colectiva como ruta de transformación de relaciones de poder agobiantes. En esto consiste la propuesta de territorializar para transformar la salud en tiempos de pandemia y construir el mundo de la pospandemia.

Referencias

- Arrighi, G. (2007). *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Madrid: Akal.
- Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas (ACHC). (3 de mayo de 2019). Siguen aumentando deudas a hospitales y clínicas por prestación de servicios de salud, ya superan los \$10 billones de pesos. ACHC (Bogotá). Recuperado de <https://achc.org.co/siguen-aumentando-deudas-a-hospitales-y-clinicas-por-prestacion-de-servicios-de-salud-ya-superan-los-10-billones-de-pesos/>
- Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Salud Colectiva, Capítulo Colombia (Alames-Colombia). (24 de marzo de 2020). *Carta abierta de sectores académicos, gremiales y sociales al Presidente de la República solicitando nuevas medidas para enfrentar la pandemia del Coronavirus*. Recuperado de <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/03/Carta-abierta-de-Salud-al-Presidente-versio%CC%81n-final-24-03-2020.pdf>
- Barón, G. (Marzo-abril, 2015). Notas conceptuales y metodológicas sobre la medición del gasto de bolsillo en salud. Cifras financieras del sector salud. *Boletín Bimestral*, (9). Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/FS/cifras-financieras-sector-salud-No.9.pdf>
- Betancourt, M., Hurtado, L., y Porto-Gonçalves, C. (2015). *Tensiones territoriales y políticas públicas de desarrollo en la Amazonia*. Buenos Aires: Clacso.
- Bonilla, R. (Enero-febrero, 2011). Apertura y reprimarización de la economía colombiana. *Nueva Sociedad*, (231), 46-65. Recuperado de https://nuso.org/media/articles/downloads/3752_1.pdf
- Borde, E., y Torres-Tovar, M. (Junio, 2017). El territorio como categoría fundamental para el campo de la salud pública. *Saúde em Debate*, 41(núm. esp. 2), 264-275. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0103-11042017s222>
- Bowleg, L. (2012). The Problem with the Phrase Women and Minorities: Intersectionality—an Important Theoretical Framework for Public Health.

- American Journal of Public Health*, 102(7), 1267-1273.
- BRC Standard & Poor's (22 de mayo de 2018). Reporte de calificación. Seguros de Riesgos Laborales Suramericana S. A. Compañía de seguros. Recuperado de <http://www.brc.com.co/archivos/IV%2017%20ARL%20SURA%20RP2018.pdf>
- Breilh, J. (2015). Epidemiología crítica latinoamericana: raíces, desarrollos recientes y ruptura metodológica (La determinación social de la salud como herramienta de ruptura hacia la nueva salud pública-salud colectiva). En C. Morales y J. Eslava (eds.), *Tras las huellas de la determinación. Memorias del seminario interuniversitario de determinación social de la salud* (pp. 19-75). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- British Broadcasting Corporation (BBC). (14 de septiembre de 2016). ¿Cuál es exactamente el interés del gigante Bayer en Monsanto, el mayor productor de semillas del mundo? *BBC Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37288538>
- Burlage, R., Cagan, L., Cooper, V., Ehrenreich, B., Fein, O., Glick, R., Kenny, M., Kimerling, K., y Levy, H. (Noviembre, 1969). *The Medical Industrial Complex. Health-PAC Bulletin*, 1-2. Recuperado de <http://www.healthpacbulletin.org/CompleteBulletinRun/Health%20PAC%20Bulletin%201969%20Nov.pdf>
- Carrasco, J. (25 de marzo de 2020). Serpientes, cocodrilos y roedores: por qué China permite la venta de animales salvajes que transmiten virus. *Telemundo Nebraska* (Omaha). Recuperado de <https://www.telemundo-nebraska.com/serpientes-cocodrilos-y-roedores-por-que-china-permite-la-venta-de-animales-salvajes-que-transmiten-virus/>
- Castellar, N. (27 de agosto de 2019). De los 41 centros de salud de la Red Pública, solo 5 están en buenas condiciones. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/de-los-41-centros-de-salud-de-la-red-publica-solo-5-estan-en-buenas-condiciones-AE1633507>
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Cajar). (20 de abril de 2020). *Covid-19 y deuda pública: La vida o la plata*. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Recuperado de <https://www.colectivodeabogados.org/?COVID19-y-Deuda-Publica-La-vida-o-la-plata>
- Comité para la Abolición de las Deudas Ilegítimas (CADTM). (24 de marzo de 2019). Declaración de principios del CADTM. Recuperado de <https://www.cadtm.org/Declaracion-de-principios-del-CADTM>

- Contraloría General de la Nación. (13 de abril de 2020). Contraloría llama la atención por falta de suministro oportuno de elementos de protección a personal de la salud, por Coronavirus. Comunicado de prensa 051. Recuperado de https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2020/-/asset_publisher/9IOzepbPkrRW/content/contraloria-llama-la-atencion-por-falta-de-suministro-oportuno-de-elementos-de-proteccion-a-personal-de-la-salud-por-coronavirus
- Corte Constitucional tumba decreto de traslados de pensionados a Colpensiones. (23 de julio de 2020). *Noticiascaracol.com*. Recuperado de <https://noticias.caracoltv.com/colombia/corte-constitucional-tumba-decreto-de-traslados-de-pensionados-a-colpensiones>
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *The University of Chicago Legal Forum* (1), 139-169.
- Datos macro. (2021). Covid-19, crisis del coronavirus. Recuperado de: <https://datosmacro.expansion.com/otros/coronavirus>
- De Angelis, M. (2017). *On the Commons and the Transformation to Postcapitalism*. London: Zed Books.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (Mayo, 2020). *Empleo informal y seguridad social*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social#:~:text=En%20mayo%20de%202020%2C%20la,47%2C9%25%2C%20respectivamente>
- Dutfield, G. (2009). *Intellectual Property Rights and the Life Science Industries. Past, Present and Future* (2nd. ed.). Singapore: World Scientific Publishing.
- Economistas sin Fronteras. (2015). *El procomún y los bienes comunes. Dossieres EsF, 16*. Madrid: Economistas sin Fronteras. Recuperado de <https://ecosfron.org/portfolio/el-procomun-y-los-bienes-comunes/>
- El decrecimiento, camino hacia la sostenibilidad. (2007). *Ecologistas en Acción*. Recuperado de <https://www.ecologistasenaccion.org/13381/el-decrecimiento-camino-hacia-la-sostenibilidad/>
- El emprendimiento por necesidad. Caso Colombia. (27 de septiembre de 2017). *Revista Dinero*. Recuperado de <https://www.dinero.com/emprendimiento/articulo/el-emprenderismo-por-necesidad-caso-colombia-por-oscar-espinosa/250369>
- En seis meses, el país estrenaría el Sisbén IV. (2020) *Portafolio.com*. Recuperado de <https://www.portafolio.co/economia/>

en-seis-meses-el-pais-estrenaria-el-sisben-iv-537156

- Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: Ediciones Unaula. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/escpos-unaula/20170802050253/pdf_460.pdf
- Foucault, M. (2007). *El nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France, 1978-1979* (Edición establecida por Michel Senellart, bajo la dirección de François Ewald y Alessandro Fontana). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fraser, N. (Agosto-diciembre, 2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 4(6), 83-99.
- Gracia, D. (1990). ¿Qué es un sistema justo de programas de salud? Principios para la asignación de recursos escasos. *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, 108(5-6), 570-585.
- Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo (GPTAD). (2013). *Alternativas al capitalismo/colonialismo del siglo XXI*. Quito: Ediciones Abya Yala, Universidad Politécnica Salesiana, Fundación Rosa Luxemburgo. Recuperado de <https://www.rosalux.org.ec/producto/alternativas-al-capitalismocolonialismo-del-siglo-xxi/>
- Hamlin, M. (Coord.). (2017). *Aproximaciones al Buen Vivir, Sumak Kawsay, Sumaj qamaña, Ûtz.' K.'aslemal, Lekil kujlejal, Küme Felen, Yvy mará 'ey - La tierra sin Males-, Vida en Plenitud, Tinemi sujsul Yek, T'banil chuncnal*. Cuenca: Movimiento por la Salud de los Pueblos.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Henao, D. (28 de noviembre de 2019). ¿Cómo avanza la implementación del Acuerdo de Paz? ONU responde. *LaFM.com*. Recuperado de <https://www.lafm.com.co/colombia/como-avanza-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-onu-responde>
- Henao-Kaffure, L. (2018). *Poder mundial y salud. Comparación histórica de pandemias de gripe. Los casos de 1918-19 y 2009-10* (Tesis de doctorado en Salud Pública). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/63493/>
- Hernández, M. (1991). El derecho a la salud y la nueva Constitución Política colombiana. *Avances en Enfermería*, 9(2), 63-84. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/avenferm/article/view/16771>

- Hernández, M. (2003). Neoliberalismo en salud: desarrollos, supuestos y alternativas. En D. Restrepo (ed.), *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas* (pp. 347-361). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Hernández, M. (2017). Limitaciones de la Cobertura Universal en Salud (CUS) para la garantía plena del derecho a la salud. En H. Torres y D. Colorado (eds.), *Derecho fundamental a la salud: ¿nuevos escenarios?* (pp. 115-130). Bogotá: Centro de Pensamiento en Derecho a la Salud: sistemas y democracia, Vicerrectoría de Investigaciones, Universidad Nacional de Colombia.
- Hernández, M. (Diciembre, 2019). Sistemas universales de protecciones sociales como alternativa a la Cobertura Universal en Salud (CUS). *Saúde em Debate*, 43(núm. esp. 5), 29-43. doi: 10.1590/0103-11042019S503.
- Hernández, M., Henao, L., Eslava, J., Vega M., Arrubla, D., Rodríguez, J., Vega, M. (2021). Las pandemias desde una perspectiva crítica histórico-territorial. En C. Tetelboin, D. Iturrieta y C. Schor-Landman (coord.) *América Latina. Sociedad, política y salud en tiempos de pandemia*. (pp. 71-114). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Clacso; Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco; Universidad Veracruzana-Xalapa; Universidad Mayor de San Simón-Cochabamba; Universidad de Valparaíso.
- Hernández, M., y Restrepo, D. (20 de mayo de 2020). Covid-19 y salud: mutar para vivir. *UNPeriódico Digital*. Recuperado de <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/covid-19-y-salud-mutar-para-vivir/>
- Herrera, N. (24 de noviembre de 2019). A tres años del Acuerdo de Paz. “La paz avanza con dificultades”: Pastor Alape. *Elespectador.com*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-paz-avanza-con-dificultades-pastor-alape-articulo-892540/>
- Holzmann, R., y Jørgensen, S. (2000). Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond. *Social Protection Discussion Paper Series*, 6.
- Instituto Nacional de Salud (INS). (28 de julio de 2020). Módulo de datos –covid-2019 en Colombia. INS. Recuperado de <https://www.ins.gov.co/Direcciones/ONS/modelos-covid-19>
- Iriart, C., Merhy, E., y Waitzkin, H. (2000). La atención gerenciada en América Latina. Transnacionalización del sector salud en el contexto de la reforma. *Cadernos de Saúde Pública*, 16(1), 95-105.
- Kermack, W., y McKendrick, A. (1927). *A contribution to the mathematical theory of epidemics*. Proceedings of the Royal Society of London. Recuperado de

- <https://royalsocietypublishing.org/doi/pdf/10.1098/rspa.1927.0118>
- Kothari, A., Acosta, A., Demaria, F., Escobar, A., y Salleh, A. (2018). Encontrando senderos pluriversales. *Revista Ecuador Debate*, (103), 79-96. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/15392>
- Lamprea, E. (2011). *La Constitución de 1991 y la crisis de la salud*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Las luchas de la Vía Campesina por la reforma agraria, la defensa de la vida, la tierra y los territorios. (S. f.). *Víacampesina.org*. Recuperado de <https://viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/10/Publication-of-Agrarian-Reform-ES.compressed.pdf>
- Las seis lecciones del paro. (2019). *Semana.com*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/seis-lecciones-del-paro-nacional-del-21-de-noviembre/641817>
- Laval, C., y Dardot, P. (2015). *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Barcelona: Gedisa.
- Le, T. T., Andreadakis, Z., Kumar, A., Gómez-Román, R., Tollefsen, S., Saville, M., y Mayhew, S. (9 de abril de 2020). The covid-19 vaccine development landscape. *Nature Reviews Drug Discovery*. Recuperado de https://www.nature.com/articles/d41573-020-00073-5?utm_source=Nature+Briefing&utm_campaign=98c3a376d1-briefing-dy-20200409&utm_medium=email&utm_term=0_c9dfd39373-98c3a376d1-43599581
- Mann, M. (1991). Las sociedades como redes organizadas de poder. En M. Mann, *Las fuentes del poder social I. Una historia del poder desde los comienzos hasta 1760 D. C.* (pp. 13-58). Madrid: Alianza.
- Martínez, F. (11 de mayo de 2020a). Después de la pandemia. *Revista Sur*. Recuperado de <https://www.sur.org.co/despues-de-la-pandemia/>
- Martínez, F. (15 de junio de 2020b). La pandemia y el tiempo perdido, colocados en contexto. *Revista Sur*. Recuperado de <https://www.sur.org.co/la-pandemia-y-el-tiempo-perdido-colocados-en-contexto/>
- Martínez, F. (26 de septiembre de 2020c) De pandemia a sindemia. Mal pronóstico. *Revista Sur*. Recuperado de <https://www.sur.org.co/de-pandemia-a-sindemia-mal-pronostico/>
- Medina, C. (27 de julio de 2020). El asesinato de líderes sociales: la otra pandemia. *Razón Pública*. Recuperado de <https://razonpublica.com/asesinato-lideres-sociales-la-otra-pandemia/>
- Medina, M. (1997). Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997. En L. Arango (ed.), *La crisis política de Colombia. Un análisis no coyuntural*

- de la coyuntura* (pp. 3-39). Bogotá: Centro de Estudios Sociales (CES) de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, Fundación Social.
- Megías, J. (2014). El dominio sobre la Naturaleza: de la moderación escolástica al relativismo kantiano. *Persona y Derecho: Revista de Fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 70(1), 147-169.
- Míguez, P. (Julio-diciembre, 2016). Trabajo cognitivo: genealogía y aportes de un debate para pensar los procesos de valorización del capital contemporáneos desde la sociología del trabajo y la economía política. *Revista da ABET*, 15(2), 7-25.
- Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud). (2016) *Política de Atención Integral en Salud. Un sistema de salud al servicio de la gente*. Bogotá. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/modelo-pais-2016.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (22 de julio de 2020). OMS destaca respuesta de Colombia a la pandemia por covid-19. *Boletín de Prensa 502*. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/OMS-destaca-respuesta-de-Colombia-a-la-pandemia-por-covid-19.aspx>
- Misas, G. (2002). *La ruptura de los 90. Del gradualismo al colapso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- Nieto, A. (Diciembre, 2014). El efecto de las pensiones sobre la desigualdad de ingresos en Colombia. Documentos CEDE (Edición electrónica), 49, diciembre. Recuperado de https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2014-47.pdf
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- Observatorio Nacional de Salud (ONS)-Instituto Nacional de Salud (INS). (22 de abril de 2020). *Modelo de transmisión de coronavirus covid-19. Escenarios para Colombia*. Bogotá: ONS-INS. Recuperado de https://www.ins.gov.co/Direcciones/ONS/SiteAssets/Modelo%20COVID-19%20Colombia%20INS_v5.pdf
- Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). (2020). Boletín 040. Sistema de Monitoreo Territorial (SMT) Información para proteger la vida y los territorios. *Boletín 040*. Recuperado de <https://www.onic.org.co/onic-salvando-vidas/3973-boletin-040-sistema-de-monitoreo-territorial-smt-onic-informacion-para-proteger-la-vida-y-los-territorios> (Acceso julio 28 de 2020).
- Oxford Martin School, University of Oxford. (2020). Our World in Data. Daily new confirmed covid19 deaths (logarithmic map).

- Ourworldindata.com, July 28. Recuperado de <https://ourworldindata.org/coronavirus-data-explorer?yScale=log&zoomToSelection=true&time=2020-01-25.2020-07-28&deathsMetric=true&dailyFreq=true&aligned=true&smoothing=7&country=USA~GBR~BRA~IND~DEU~MEX~CHL~ZAF~COL~KOR~NOR~URY~ITA&pickerMetric=location&pickerSort=asc>
- Pérez, A. (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/283663395_Subversion_feminista_de_la_economia_Aportes_para_un_debate_sobre_el_conflicto_capital-vida
- Presidencia de la República. (25 de mayo de 2020). Dos meses de cuarentena / Gobierno Nacional, a través de Prosperidad Social, ha beneficiado a cerca de 3 millones de hogares con ‘Familias en Acción’ y ‘Jóvenes en Acción’ durante la pandemia. Presidencia de la República. Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/DOS-MESES-DE-CUARENTENA-Prosperidad-Social-beneficiado-cerca-de-3-millones-Familias-en-Accion-jovenes-en-Accion-200525.aspx>
- Quintero, D. (22 de septiembre de 2019). Corrupción electoral: las últimas denuncias de Ariel Ávila. Fundación Paz y Reconciliación (Pares). Recuperado de <https://pares.com.co/2019/09/22/tres-casos-de-corrupcion-denunciados-por-ariel-avila/>
- Radio Nacional de Colombia. (10 de diciembre de 2019). Colombia debe trabajar en combatir la desigualdad territorial: PNUD. Recuperado de <https://www.radionacional.co/noticias/actualidad/pnd-desigualdad-colombia-desarrollo-humano>
- Reygadas, L. (2014). *La biblioteca de Babel: dilemas del conocimiento como bien común en América Latina*. Buenos Aires: Clacso. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20141124073126/LabibliotecadeBabelDilemasdelconocimientocomobiencomun.pdf>
- Rocha, R. (2014). La riqueza del narcotráfico y la desigualdad en Colombia, 1976-2012. *Revista Criminalidad*, 56(2), 273-290. Recuperado de <https://biblat.unam.mx/es/revista/revista-criminalidad/articulo/la-riqueza-del-narcotrafico-y-la-desigualdad-en-colombia-1976-2012>
- Rodríguez, O. (2017). El rentismo financiero y la vulnerabilidad social: el caso de las pensiones en Colombia. En O. Rodríguez (ed.), *La protección social bajo el reino del mercado* (pp. 227-298). Bogotá: Universidad Nacional

- de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- Sáenz, J. (19 de abril de 2020). Corrupción, la pandemia en el covid-19 que se busca frenar a tiempo. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/coronavirus/corrupcion-la-pandemia-en-el-covid-19-que-se-busca-frenar-tiempo-articulo-915484/>
- Segato, R. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Sociedad Colombiana de Anestesiología y Reanimación (SCARE). (14 de julio de 2020). Sin salarios, desprotegidos y a su suerte: El duro retrato del personal en salud en medio de la pandemia. Recuperado de <https://scare.org.co/noticias/sin-salarios-desprotegidos-y-a-su-suerte-el-duro-retrato-del-personal-en-salud-en-medio-de-la-pandemia/>
- Torres-Tovar, M. (2020). *Luchas obreras por la salud en Colombia. El caso de las Asociaciones de trabajadores y extrabajadores enfermos por el trabajo* (Tesis de Doctorado en Salud Pública). Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.
- Vega, R. (2020). Especial La Macarena: Un precario sistema de salud. *UNPeriodico Digital*. Recuperado de <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/especial-la-macarena-un-precario-sistema-de-salud/>
- Velásquez, P. (11 de mayo de 2020). Flujo de recursos a EPS asciende a \$5,1 billones en época de pandemia. *Consultorsalud*. Recuperado de <https://consultorsalud.com/flujo-de-recursos-a-eps-asciende-a-51-billones-en-epoca-de-pandemia/>
- Villabona, J. (2015). *Un país trabajando para los bancos. Estudios sobre la concentración, margen de intermediación y utilidades de los bancos en Colombia (2000-2009)*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.
- Wallace, R. (2016). *Big farms make big flu. Dispatches on Infectious Disease, Agribusiness, and the Nature of Science*. New York: Monthly Review Press.
- Zibechi, R., y Hardt, M. (2013). *Preservar y compartir: bienes comunes y movimientos sociales*. Buenos Aires: Mardulce.
- Zukerfeld, M. (2017). The tale of the snake and the elephant: Intellectual property expansion under informational capitalism. *The Information Society, an International Journal*, 33(5), 243-260. doi: 10.1080/01972243.2017.1354107.

Acceso a medicamentos: entre la seguridad farmacéutica local y la construcción de bienes públicos globales

Claudia P. Vaca G.¹

Carolina Gómez²

1. Profesora Universidad Nacional de Colombia, Mag. en Efectividad Clínica y Sanitaria. Centro de Pensamiento Medicamentos, Información y Poder UNAL.

2. Mag. en Derecho. Centro de Pensamiento Medicamentos, Información y Poder UNAL.



Los países, sobre todo los países más pobres, enfrentan dificultades para garantizar el acceso a medicamentos. Al desabastecimiento de insumos y medicamentos básicos de salud, por el debilitamiento de la infraestructura para la producción y la distribución de medicamentos esenciales, se suma el déficit de soluciones farmacológicas para tratar problemas de salud prioritarios.

Durante la pandemia, estos problemas se hicieron evidentes y fueron aún más visibles los obstáculos para cumplir el objetivo de desarrollo sostenible 3, asociado a garantizar vidas saludables para todos, en todas las edades.

La pandemia desnudó las fisuras que la globalización ha generado sobre un modelo de innovación e investigación biomédica enfocado en la promoción de monopolios de explotación de patentes, pero también abrió el camino a la discusión de una agenda de salud global más incluyente y solidaria, centrada en la construcción de bienes públicos.

Este documento presenta datos que soportan la problemática planteada, las aproximaciones políticas y conceptuales para su solución y los elementos de una agenda nacional e internacional para promover alternativas de innovación biomédica centradas en las necesidades en salud, más que en las expectativas de ganancias de las empresas farmacéuticas.

Dentro de los elementos de la agenda, se incluye el impulso de la consideración de las vacunas y de los nuevos antibióticos como bienes públicos globales y la configuración de una agenda de ciencia y tecnología con un enfoque de seguridad farmacéutica local, orientada al fortalecimiento de la producción de insumos y medicamentos esenciales.

Marco conceptual

Existe un espectro amplio de aproximaciones políticas y conceptuales que intentan explicar los problemas del modelo de innovación e investigación biomédica actual —que se centra casi que exclusivamente en la promoción de monopolios para la explotación de las patentes—, que no logra atender los vacíos farmacológicos para tratar enfermedades de los países pobres (enfermedades desatendidas) y, cuando logra desarrollos con impacto en salud, lo hace a precios prohibitivos, incluso para países ricos (como sucede con los medicamentos para hepatitis C).

Dentro de las posturas se destaca una suerte de *idealismo anticapitalista* que sugiere que el complejo médico-industrial distorsiona la cadena de producción, y promueve un sobreconsumo de las tecnologías médicas, al punto de imponer los intereses comerciales sobre los intereses de la salud pública (Spinelli, 2018). De forma que solo una transformación profunda del sistema económico y político podría eliminar el lucro corporativo y facilitar un modelo de innovación en salud al servicio de la población.

Dado que la época de oro de la innovación farmacéutica tuvo lugar antes del sistema internacional armonizado de propiedad intelectual, establecido a través de la Organización Mundial del Comercio (Organización Mundial del Comercio (OMC), 1994), es posible pensar que esta postura sugiere un regreso al momento de la preglobalización, donde la lógica de la acumulación de capital no estaba determinada por el estándar de patentes como incentivo dominante para promover la innovación. Siguiendo esta idea, no solo no deberían existir las patentes para los medicamentos o los dispositivos médicos (que deberían ser entendidos como bienes meritorios), sino que tampoco deberían existir las marcas, ni *marketing* sobre estos bienes. Ni la invención, ni la producción, ni el consumo deberían estar determinados por el mercado.

En otra arista se ubica una aproximación analítica del *fundamentalismo de la propiedad intelectual*, que considera que solo el monopolio de las patentes recompensa la innovación. Sin la garantía de un tiempo extendido de exclusividad en el mercado para recuperar los retornos a la inversión riesgosa, sería imposible la innovación tecnológica o la competencia por innovar. En esta

postura el sector privado es el innovador por excelencia, por eso promueve la privatización de la investigación básica financiada con recursos públicos en las universidades y centros de investigación, para que las empresas traduzcan esa investigación en productos que pueden vender, sin tomar en consideración los precios de monopolio o las barreras al acceso. Esta aproximación está bien alineada con la interpretación schumpeteriana del desarrollo capitalista vinculado a los procesos de innovación tecnológica.

Dentro del espectro estaría algún tipo de *reformismo pragmático* que reconoce los problemas que el capitalismo y la globalización introducen en el modelo de investigación e innovación biomédico, pero también advierte la posibilidad de ajustes a las distorsiones. Es pragmático porque puede considerar que una transformación social, política y económica —al menos en el campo de la salud— es la solución óptima para superar los efectos negativos del complejo médico-industrial sobre la salud y el bienestar de la sociedad, pero reconoce que es un propósito difícil de alcanzar y escoge el abordaje de ajuste a las fallas y a las distorsiones más groseras del mercado.

La globalización impuso el enfoque del *fundamentalismo de la propiedad intelectual* a los países del sur global, a través de los tratados de libre comercio tanto multilaterales como bilaterales. Dado que este enfoque atiende parcialmente a las necesidades del norte global, incluso las propuestas reformistas son vistas como subversivas.

El rol del Estado varía en las aproximaciones conceptuales descritas. En el idealismo anticapitalista, el Estado tiene un rol protagónico y casi exclusivo en la innovación en tecnologías en salud. Por el contrario, en el modelo del fundamentalismo de la propiedad intelectual, el Estado es un simple garantista del monopolio, pero deja al mercado la determinación de la agenda de prioridades de investigación e innovación en salud. En el reformismo pragmático, el Estado es un regulador fuerte para corregir fallas del mercado, generar incentivos o subvencionar investigaciones relevantes; incluso desempeña un rol relevante como innovador.

Es posible que estas aproximaciones no sean lineales y que sean dinámicas en el momento de las interpretaciones y configuración de soluciones. Varios

autores en épocas recientes hacen una elaboración conceptual más profunda sobre estos asuntos. Algunos, alrededor del término recientemente introducido *capitalismo cognitivo* desde un enfoque marxista, otros destacan al *Estado emprendedor* —innovador— desde un enfoque más institucionalista (Vercellone, 2005) (Vercellone, Lucarelli, Fumagalli, & A, 2019) (Mazzucato, 2011).

La agenda reformista del modelo de investigación biomédico incluye al menos dos propuestas:

La de negociar de un tratado internacional sobre la investigación y el desarrollo de tecnologías sanitarias, que cree un fondo mancomunado de recursos manejado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para financiar las actividades de innovación en salud, en donde la definición de las prioridades de investigación e invención de tecnologías médicas se hace de manera centralizada, a partir de las necesidades en salud de la mayoría de la población, bajo un principio de equidad y con perspectiva de cooperación y ciencia abierta, en vez de competencia y secretismo, que es como sucede actualmente (Organización Mundial de la Salud, 2012).

La de tratar como bienes públicos globales³ medicamentos y tecnologías críticas, especialmente para enfermedades transmisibles, como las vacunas o los antibióticos. Bienes que cualquiera con capacidad pueda copiar y producir libremente, sin temor a infringir ninguna figura de propiedad industrial (patentes, secretos industriales, marcas o exclusividad de los datos de prueba) con el fin de aumentar la oferta, frente a un tamaño de demanda sin precedentes en la historia, en medio de problemas de escasez y desabastecimiento debidos a la dependencia tecnológica. En este grupo de enfermedades encaja bastante bien la covid-19 (Unaid.org, 2020) (Free the Vaccine, 2020) (Médicos Sin Marca, 2020) (Torreele, 2020)

Para atender los problemas de acceso a tecnologías médicas y medicamentos que ocasionó la pandemia, India y Suráfrica presentaron a la Organización

3. El concepto de bien público no hace referencia a un producto gratuito, tampoco se hace referencia a que las empresas no sean remuneradas por la producción de bienes. Se remuneran los costos de producción y distribución, pero no los costos de investigación y desarrollo, los cuales, en la pandemia, han sido financiados mayoritariamente con recursos públicos.

Mundial del Comercio una propuesta de suspensión temporal y parcial del Acuerdo de Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el comercio (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2020). Esta propuesta podría también considerarse parte de la agenda reformista.

En el marco del idealismo anticapitalista no hay una agenda consolidada, ni con un país o grupo de países alineados, para promover un cambio estructural en el modelo de innovación biomédico. Esto es, que se elimine la propiedad intelectual como columna vertebral de la innovación (abolición de las patentes a los medicamentos, a la vez prohibición el uso de marcas en la comercialización y prescripción de los medicamentos, información pública completa sobre la estructura de producción y la información clínica).

Tampoco existe una propuesta que haga un llamado para eximir a los medicamentos esenciales de la protección de patentes, como sucedía en la etapa pre-globalización.

Ni China, ni India, países líderes en investigación y desarrollo farmacéutico y en la provisión de más del 50 % de la oferta de medicamentos y biológicos, incluso en la pandemia por covid-19, se han apropiado de una propuesta por fuera del modelo de innovación vigente.

Tampoco Cuba, país con una capacidad de investigación y desarrollo propios, en el que se privilegia la producción y provisión pública, ha renunciado al uso de las patentes y marcas como una estrategia de innovación y diferenciación.

La problemática

a. Innovación biomédica que no invierte en las enfermedades de la pobreza, pero cotiza en la bolsa

La innovación en medicamentos es muy inequitativa. Las prioridades de la investigación parecen estar determinadas por el potencial mercado en términos de ventas.

Hace doce años, la investigación y el desarrollo (I+D) para enfermedades desatendidas —que es una forma de designar las enfermedades en las que no se

investiga, ni se innova por el poco atractivo de mercado que representan—, aquellas relacionadas con la pobreza, estaba prácticamente paralizada (Chirac & Torreele, 2006). De los 850 nuevos productos terapéuticos registrados entre el 2000 y el 2011, 37 (4 %) estaban indicados para enfermedades desatendidas, solo cuatro de ellos se trataba de nuevas entidades químicas (tres para malaria y una para enfermedad diarreica), es decir el 1 % de las 336 de las nuevas moléculas —es decir, las nuevas sustancias con acción terapéutica— aprobadas durante el periodo. De los ensayos clínicos registrados el 31 de diciembre de 2011, solo 2016 (1 %) fueron para estas enfermedades, que en conjunto representan el 10,5 % de la carga mundial (Pedrique & Strub-Wourgaft, 2013).

La situación no ha cambiado a la fecha. No hay innovación relevante para resolver las necesidades de salud de esta importante porción de la población mundial. Las patentes —el mecanismo más importante de apropiación de conocimiento de las empresas farmacéuticas—, deberían ser el incentivo central para fomentar la innovación, en lugar de sofocarla.

Si el sistema de patentes funcionara adecuadamente, la función de apropiación (la recompensa al inventor para que desarrolle nuevas ideas, gracias al monopolio) estaría perfectamente equilibrada con la función de divulgación (revelar la información detallada sobre la invención) y la sociedad se beneficiaría de la difusión de este conocimiento (Baumol, 1996).

Pero, como establece Mazzucato, el dominio actual de la narrativa de las farmacéuticas como creadores de riqueza ha desplazado el equilibrio del énfasis en la difusión del conocimiento al retorno privado (Mazzucato, *El Valor De Las Cosas*, 2019).

Para lograrlo, por un lado, han elevado y globalizado el estándar de concesión de las patentes aguas abajo de la cadena de la innovación. Esto se ha traducido en mayor protección en tiempo y en alcance y mayores dificultades para las licencias y la transferencia (UCL Institute for Innovation and Public Purpose, 2018).

Por otro lado, estas compañías maximizan los retornos financieros a corto plazo para los accionistas. De 2007 a 2016, 19 compañías farmacéuticas incluidas en el S&P 500 Index invirtieron USD 297.000 millones en recomprar sus propias acciones, equivalentes al 61 % de los gastos combinados de investigación

y desarrollo (I+D) en el mismo periodo. El uso de estos fondos para impulsar acciones y opciones, en lugar de invertir en tecnología y producción, conduce a la captura de valor por parte de los accionistas en lugar de la inversión en la investigación en salud con foco en el interés público (Tulum & Lazonick, 2018).

b. Innovación biomédica muchas veces irrelevante, a veces destacada —y financiada con recursos públicos—, pero siempre a precios exagerados

En las últimas décadas se ha producido una fuerte desaceleración de la innovación farmacológica (nuevas moléculas con efecto terapéutico).

La revista francesa *Prescrire* publica de manera periódica un *ranking* de los medicamentos nuevos en términos del avance terapéutico. En 2018, de 99 medicamentos nuevos evaluados, solo 2 fueron considerados un avance real, 11 ofrecerían una ventaja en para el problema de salud al que se orientaban, 50 no representaban nada nuevo —más de lo mismo—, 9 no serían aceptables para su uso —aunque fueron aprobados por la agencia sanitaria— y los 5 medicamentos restantes tenían un diagnóstico reservado (Prescrire.org, 2019).

La fotografía de la exigua innovación farmacológica de *Prescrire* coincide con otras evaluaciones —aunque menos pesimistas—.

Entre 2011 y mayo de 2015, la Agencia de Evaluación de Calidad y Eficiencia Económica de Alemania (IQWiG, por su sigla en alemán) evaluó el aporte de nuevos medicamentos con respecto a su sustituto en el mercado para decidir la cobertura por el sistema de salud. De 132 medicamentos evaluados, 50 (38 %) ofrecían algún beneficio adicional (en su mayoría medicamentos para el cáncer, enfermedades infecciosas o cardiovasculares), mientras que 82 (62 %) se consideraron “sin beneficio adicional”. La proporción de evaluaciones que conceptúan que los nuevos medicamentos analizados no ofrecían un beneficio adicional creció con el tiempo. Del 50 % (4/8) en 2011, al 68 % (13/19) en 2015 (Griffiths, 2015).

Aunque la innovación farmacológica es pobre, los medicamentos nuevos se venden a precios escandalosos, incluso para los países ricos.

Los medicamentos para el cáncer, a través de los altos precios, han generado ingresos para las empresas que superan con creces los costos de investigación y desarrollo. Los 99 medicamentos contra el cáncer aprobados por la Administración de Medicamentos y Alimentos de los Estados Unidos (FDA) de 1989 a 2017 tuvieron un retorno promedio de ingresos para fines de 2017 de 14,5 dólares (rango, 3,30-55,10 dólares) por cada dólar invertido en investigación y desarrollo.

Muchos de estos medicamentos, particularmente los biológicos, continuaron generando ingresos por ventas elevadas para las empresas titulares, después de la expiración de las patentes y los derechos exclusivos de comercialización (Tay-Teo, Ilbawi, & Hill, 2019).

La industria farmacéutica suele justificar los altos precios de los medicamentos por los riesgos de los procesos de investigación y desarrollo (I+D), por los productos que no alcanzan a comercializarse o por los potenciales costos de oportunidad financiera.

Las estimaciones sobre los costos de I+D de un nuevo medicamento oscilan en un amplio rango (de 100 millones de dólares hasta 4200 millones de dólares) (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020).

Pero esta justificación desconoce que existe una fuerte inversión pública en I+D para sus desarrollos. Las instituciones públicas pagan entre uno y dos tercios de todos por adelantado (Boldrin & Levine, 2008), pero esto no garantiza que los productos finales sean asequibles.

Las apuestas por acelerar las vacunas para contener la pandemia siguen el mismo patrón. La mayoría de los desarrollos prometedores de vacunas cuentan con financiación pública. Esta financiación debería ser reconocida no solo a través de precios bajos —basados en los costos de producción—, sino también a través de acuerdos de transferencia de tecnología que faciliten la producción y la distribución de las vacunas en los países de bajo y medio ingreso (DIME Decisiones, 2020)

b. Los excesos en la división internacional de la producción de bienes esenciales

La escasez de medicamentos esenciales es un problema de salud global. Una expresión de las fallas del mercado farmacéutico y, durante la pandemia, la evidencia de los excesos de las prescripciones de la globalización sobre la división internacional de la producción de bienes esenciales.

Un informe de la OMS señala que, en el 2015, alrededor de 21 países se vieron afectados por diversos problemas de abastecimiento oportuno. La OMS sugiere que parte de esta problemática está vinculada a problemas de fabricación, a dificultades de la cadena de suministros y a fallas en la financiación de la atención de salud (69.ª Asamblea Mundial de la Salud., 2016). Sin embargo, se reconoce que existen otras causas como el acelerado ritmo de ingreso de nuevos medicamentos al mercado, que desplazan medicamentos esenciales “antiguos” y de alta importancia en salud, los bajos precios de las versiones genéricas, las regulaciones e intervenciones excesivas del mercado o los acuerdos comerciales (Chabner, 2011) (Aronson, 2019) (FDA, 2013).

El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) al corte del 8 de junio de 2020, informa de 26 medicamentos desabastecidos y menciona que la causa primaria más común de este fenómeno se asoció a problemas de manufactura (38 %) o a falta de oferentes (54 %) (INVIMA, 2018).

Este problema se agudizó en la pandemia. Medicamentos usados para el soporte y atención de los pacientes en estado crítico presentaron alertas de desabastecimiento divulgadas recientemente, la mayoría de ellos relajantes musculares, anestésicos y analgésicos parenterales con poca competencia o con poder de marca (Asociación Colombiana de Químicos Farmacéuticos Hospitalarios, 2020).

La dependencia tecnológica de materias primas, sumado al bloqueo del suministro por cierre de fronteras durante la pandemia puso en riesgo la provisión de tratamientos esenciales no solo para pacientes covid-19, sino pacientes con enfermedades crónicas y con condiciones agudas. Al menos 82 de los 90 servicios (de los 114 registrados) en 25 ciudades de Colombia cerraron por momentos sus servicios (El Clip, 2020).

Este fenómeno de desabastecimiento de medicamentos y dispositivos se diagnosticó en varios países de distintos continentes (STAT News, 2020) (Drugs-hortagescanada.ca., 2020) (Foley, 2020)

Estos medicamentos y tecnologías en salud esenciales deberían orientar las políticas de investigación y producción de medicamentos genéricos orientados a tratar aquellos problemas de salud que afectan a la mayoría de la población.

Distintos actores de la sociedad han hecho un llamado para que el Estado adopte una política pública industrial activa, alrededor del concepto de *seguridad farmacéutica* (Congreso de la República de Colombia, 2020) (Wasserman, 2020), entendido como la garantía de la disponibilidad de medicamentos y tecnologías médicas esenciales e indispensables para atender los problemas de salud de la población colombiana y la atención de emergencias de salud pública.

Posiblemente el concepto de *seguridad farmacéutica* represente mejor la autonomía y suficiencia en la provisión de los insumos de salud, que el de soberanía farmacéutica, dada la importancia de la coordinación, colaboración y solidaridad necesarias con otros países de América Latina y del mundo para una producción y la distribución más eficiente. Pero también porque se requiere emprender proyectos de I+D para promover las innovaciones que se requieren en las enfermedades desatendidas.

c. La carencia de información de los costos de I+D sobre los resultados de los experimentos clínicos y sobre las patentes farmacéuticas

La Asamblea Mundial de la Salud de 2019 reconoció las fallas y la carencia de información pública, a lo largo de la cadena de valor de los productos sanitarios, en particular los precios y los costos de producción y de I+D (72.^a Asamblea Mundial de la Salud, 2019).

A pesar de que las empresas que cotizan en bolsa están obligadas por ley a divulgar determinada información financiera en su informe anual, las empresas privadas no tienen esta obligación, y, aun en caso de que la revelen, los datos pueden ser incompletos y difíciles de analizar, y tal vez no presenten un nivel de desglose suficientemente detallado, por ejemplo, entre costos de I+D y costos de comercialización.

Los costos estimados de I+D varían ampliamente en función de la fuente. Van de USD 2.870 millones —una cifra muy cuestionada— hasta USD 130-195 millones (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020). Esta falta de transparencia facilita las presiones que las farmacéuticas realizan sobre los Gobiernos a la hora de determinar los precios de los medicamentos, de negociar las normas de propiedad intelectual o incluso de establecer políticas de producción local.

Tampoco se conoce con suficiente antelación los protocolos ni los resultados de los experimentos clínicos, lo que afecta toda la práctica médica. Más de 85 billones de dólares se desperdician anualmente debido a que los resultados que se publican son incompletos, inexactos, engañosos y lentos. Por esta razón, se aumenta el tiempo y el costo del desarrollo de nuevas vacunas y tratamientos —por duplicidades, dificultades para promover la colaboración y la eficiencia en las investigaciones—. La falta de transparencia crea un entorno que facilita la distorsión de la evidencia y el fraude directo, lo que abre la puerta a la corrupción (Chr. Michelsen Institute, 2018).

Este asunto se volvió crítico en la carrera por el desarrollo de las vacunas covid-19. Mientras los países hicieron pagos anticipados para acelerar los desarrollos, las empresas farmacéuticas anunciaron los resultados por la prensa, sin publicar la información completa en revistas científicas para evaluar de manera comparativa los beneficios y los riesgos.

En lo que respecta a la transparencia en la información sobre patentes la situación no es mejor. Cuando hay información transparente de patentes los competidores pueden lanzar con toda confianza tecnologías sanitarias más económicas, similares a los productos sin patente. Además, a los Gobiernos, las empresas fabricantes de medicamentos genéricos, los investigadores y la sociedad civil les resulta más fácil examinar las solicitudes y concesiones de patentes sospechosas y oponerse a ellas y vigilar la correcta aplicación de los criterios de patentabilidad exigidos por las leyes nacionales. Actualmente, la información sobre patentes es a menudo confusa, incompleta y fragmentada. Un único producto puede estar protegido por cientos de patentes, y los componentes pueden aparecer bajo el nombre de una marca registrada o una denominación común internacional. Con el tiempo las patentes se acumulan, sin indicación alguna de cuáles son las que el titular desea hacer valer y ampliar. Estos factores, junto con un patentamiento

excesivo, dificultan el progreso científico y la competencia legítima (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020).

En resumen, para garantizar el acceso a medicamentos, como parte del derecho a la salud, existen muchas promesas de innovación que no se traducen en resultados de salud y bienestar para la población, hay poca innovación que sea accesible, existe una inmensa deuda en tratamientos para enfermedades de la pobreza, hay muy poca transparencia en la información sobre los reales costos de I+D, los resultados de los experimentos clínicos y sobre las patentes, a lo que se suman grandes barreras para la producción de tecnologías esenciales.

Durante la pandemia estos problemas se agravaron y pusieron de manifiesto que no hay capacidades para suplir la demanda global de insumos críticos y que, en América Latina, no hay propuestas coordinadas para resolver problemas comunes, ni cooperación para llegar rápido a las innovaciones que se requieren, ni para garantizar su amplia distribución.

Alternativas programáticas poscovid-19: hacia una agenda para garantizar el acceso a medicamentos esenciales

Dado que el aparato de producción de conocimiento e innovación farmacéutica no funciona bien, para cambiar los resultados y arreglarlo se deben hacer las cosas de otro modo.

Esto significa cambiar los incentivos a la innovación farmacéutica y de tecnologías en salud y redireccionar la investigación en salud con una mirada de largo plazo.

Esto requiere una agenda diplomática para promover que algunos medicamentos sean considerados bienes públicos globales,⁴ en especial aquellos orientados a enfermedades desatendidas como las vacunas y los nuevos antibióticos.

4. Los bienes públicos se refieren a una clase de productos cuyo consumo no compite (el consumo de un individuo no impide el consumo del otro), no excluye (el consumo está completamente abierto) y se proveen de forma gratuita, lo que hace que su provisión dependa en gran medida del Estado.

Un tema complejo, tomando en cuenta que incluso en medio de la urgencia por disponer de vacunas para covid-19, hay resistencia de las empresas por ceder o renunciar a los derechos de patentes, establecer precios accesibles o aceptar acuerdos de transferencia abiertos a pesar de los llamados a la solidaridad y la colaboración (Organización Mundial de la Salud (OMS), 2020).

Este asunto requiere aún desarrollo y discusión. El Instituto para la Innovación y el Propósito Pública (IPP) plantea trascender la promoción de los bienes públicos y en su lugar promover el concepto de creación de valor público para instalar una nueva forma de entender las políticas públicas de innovación. En lugar de intentar solo corregir las fallas del mercado, el Estado se entiende como cocreador y hace parte de los mercados, al lado de otros múltiples actores, para brindar beneficios sociales (Mazzucato, *The Entrepreneurial State*, 2011).

Mientras esa discusión se instala, hay tres propuestas que el Centro de Pensamiento Medicamentos, Información y Poder presenta como alternativas programáticas poscovid-19:

1. Una política nacional de ciencia, innovación e investigación en salud con prioridades bien establecidas, transparentes y alineada con necesidades regionales y globales, con una mirada transdisciplinar y con enfoque en poblaciones y enfermedades desatendidas —enfermedades tropicales, con impacto sobre población indígena y afro y en general sobre las enfermedades de la pobreza (Centro de Pensamiento “Medicamentos, Información y Poder, 2019) (Centro de Pensamiento “Medicamentos, Información y Poder, 2019).

La investigación en salud en Colombia no puede homologarse a investigación por contrato pagada por la industria farmacéutica para obtener el registro sanitario de sus medicamentos. Ese es un tipo de investigación marginal que se centra en el reclutamiento de pacientes. Esta investigación en realidad es un tipo de Servicios de Transcripción Especializada de Información Clínica (STEIC) y debe diferenciarse de la investigación clínica basada en preguntas de interés local y regional, que se realice con fondos públicos o privados independientes (Villar Centeno, Jaimes Baragán, Calderón Noreña, & Vaca Gonzalez, 2019)

2. Una red de institutos públicos de investigación del orden nacional y regional con financiación suficiente para aumentar las capacidades de investigación e innovación con enfoque en salud pública y seguridad farmacéutica.

El concepto de *seguridad farmacéutica* debe retomar los principios de la atención primaria de salud y gestionar los retos de la sofisticación y la presión de las tecnologías médicas modernas. La red de institutos incluye al Instituto Nacional de Salud, al Instituto Nacional de Cancerología, al Instituto Distrital de Ciencia, Biotecnología e Innovación en Salud (IDCBIS), entre otros, con delegación y fortalecimiento de las capacidades de producción de medicamentos esenciales, preparaciones magistrales o a baja escala, pruebas serológicas y moleculares, vacunas y anticuerpos. Esta propuesta proviene del foco de ciencias de la vida y la salud de la Misión de Sabios (Misión de Sabios - Colombia, 2020).

3. Una política de producción de medicamentos genéricos, en especial las versiones genéricas de los medicamentos de origen biológico, que incluya incentivos a la producción privada de capacidades locales instaladas y que promueva el desarrollo medioambiental sostenible.

En esta política se deben desmitificar las patentes como único incentivo a la innovación e incluir incentivos a la colaboración y el conocimiento abierto, exigir mayor rigurosidad en la concesión de patentes y considerar los modelos de gestión de la información de las patentes de Argentina, Brasil e India que han demostrado que existe un buen margen maniobra (libertad operación) para imitar legalmente, adaptar/mejorar, innovar y producir medicamentos genéricos (Plebio, 2020) (Ruiz, Castaño, & Ramírez, 2018).

Referencias

- Asociación Colombiana de Químicos Farmacéuticos Hospitalarios. (2020). Reporte de desabastecimiento - Twitter. Obtenido de <https://twitter.com/ACQFH/status/1281629329882062852?s=08> acceso 20/07/2020.
69. ^a Asamblea Mundial de la Salud. (2016). Afrontar La Escasez Mundial De Medicamentos Y Vacunas. Ginebra. Obtenido de https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254606/A69_R25-sp.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

- 72.^a Asamblea Mundial de la Salud. (2019). Mejora De La Transparencia De Los Mercados De Medicamentos, Vacunas Y Otros Productos Sanitarios. Obtenido de https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA72/A72_R8-sp.pdf. Accessed December 10, 2020
- Aronson, J. (2019).: When I Use a Word . . . Defining drug shortages. The BMJ. Obtenido de <https://blogs.bmj.com/bmj/2019/11/08/jeffrey-aronson-when-i-use-a-word-defining-drug-shortages/>
- Baumol, W. (1996). Entrepreneurship: Productive, unproductive, and destructive. J Bus Ventur, 11(1), 3-22. doi:doi:10.1016/0883-9026(94)00014-x
- Boldrin, M., & Levine, D. (2008). Against Intellectual Monopoly. Cambridge University Press.
- Centro de Pensamiento “Medicamentos, Información y Poder. (2019). INNOVACIÓN CON ENFOQUE EN SALUD PÚBLICA. http://pensamiento.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/medicamentos/docs/Informe_final.pdf
- Centro de Pensamiento “Medicamentos, Información y Poder. (2019). INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN CON ENFOQUE DE SALUD PÚBLICA EN COLOMBIA. Obtenido de http://pensamiento.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/medicamentos/docs/Portafolio_de_casos.pdf
- Chabner, B. (2011). Drug Shortages — A Critical Challenge for the Generic-Drug Market. New England Journal of Medicine, 365(23), 2147-2149. doi:doi:10.1056/nejmp1112633
- Chirac, P., & Torreele, E. (2006). Global framework on essential health R&D. The Lancet, 367(9522), 560-1561. doi:doi:10.1016/s0140-6736(06)68672
- Chr. Michelsen Institute. . (2018). Promoting Global Health Through Clinical Trial Transparency. Obtenido de <https://www.u4.no/publications/promoting-global-health-through-clinical-trial-transparency.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (2020). Conclusiones - Audiencia Pública, Colombia Hacia Una Seguridad Farmacéutica. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=2rEravSJ_Dk
- DIME Decisiones. (2020). Patentes Sobre Vacunas Para COVID-19. Obtenido de <http://www.proyectodime.info/informacion-regional/informacion-seleccionada-sobre-covid-19/boletines/patentes-sobre-vacunas-para-covid-19/>
- Drugshortagescanada.ca. (2020). Reports for DEXAMETHASONE . Obtenido de <https://www.drugshortagescanada.ca/ingredient/290>

- El Clip. (2020). Por cuarentena, escasean radiactivos contra el cáncer en Colombia. doi:<https://www.elclip.org/por-cuarentena-escasean-radiactivos-contra-el-cancer-en-colombia/>.
- FDA. (2013). FDA Acts to Prevent More Drug Shortages. U.S. Food and Drug Administration. Obtenido de <https://www.fda.gov/consumers/consumer-updates/fda-acts-prevent-more-drug-shortages>
- Foley, K. (2020). How Covid-19 could disrupt pharmaceutical supply chain. Obtenido de Quartz: <https://qz.com/1826939/how-covid-19-could-disrupt-pharmaceutical-supply-chains/>. Published 2020. Accessed December 10, 2020.
- Free the Vaccine. (2020). Free the Vaccine for COVID-19. Obtenido de <https://freethevaccine.org/>
- Griffiths, E. (2015). The german nice or the german nasty? an analysis of iqwig decisions and requirements for an 'added benefit'. *Value in Health*, 18(7), A335. doi:doi:10.1016/j.jval.2015.09.112
- INVIMA. (2018). Informe De Gestión Del Desabastecimiento De Medicamentos En Colombia 2013-2018. Bogotá. Obtenido de https://www.invima.gov.co/documents/20143/453029/INFORME_DESABASTECIMIENTO_2013_2018.pdf/00d311ae-50c8-0b8e-4d03-bd530a061438?t=1540917388243
- Mahase, E. (2020). Covid-19: Vaccine trials need more transparency to enable scrutiny and earn public trust, say experts. *BMJ*. doi:doi:10.1136/bmj.m4042
- Mazzucato, M. (2011). *The Entrepreneurial State*. London: Demos.
- Mazzucato, M. (2019). *El Valor De Las Cosas*. Barcelona: Taurus.
- Médicos Sin Marca. (2020). Declaración De Personas Y Organizaciones Académicas, Gremiales Y Sociales De Colombia. Obtenido de https://medicossinmarca.co/wp-content/uploads/2020/09/MSMC_por_una_vacuna_efectiva_COVID-19.pdf
- Misión de Sabios - Colombia. (2020). Propuestas Y Desafíos Para La Salud Y La Vida. Obtenido de http://pensamiento.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/medicamentos/docs/Vol_6_Foco_CVS.pdf
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2020). Endorsements of the Solidarity Call to Action. Obtenido de <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/global-research-on-novel-coronavirus-2019-ncov/covid-19-technology-access-pool/endorsements-of-the-solidarity-call-to-action>

- Organización Mundial de la Salud. (2012). Investigación Y Desarrollo Para Atender Las Necesidades Sanitarias De Los Países En Desarrollo: Fortalecimiento De La Financiación Y Coordinación Mundiales. Obtenido de https://www.who.int/phi/CEWG_Report_ES.pdf?ua=1
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (1994). Acuerdo Sobre Los Aspectos De Los Derechos De Propiedad Intelectual Relacionados Con El Comercio. Recuperado el Diciembre de 2020, de https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/27-trips.pdf
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2020). Communication from India and South Africa. WAIVER FROM CERTAIN PROVISIONS OF THE TRIPS AGREEMENT FOR THE PREVENTION, CONTAINMENT AND TREATMENT OF COVID-19. Obtenido de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/IP/C/W669.pdf&Open=True>
- Pedrique, B., & Strub-Wourgaft, N. (2013). Some C et al. The drug and vaccine landscape for neglected diseases (2000–11): a systematic assessment. *The Lancet Global Health*, e371-e379.
- Plebio. (2020). Política y Legislación en Biodiversidad, Recursos Genéticos y Conocimiento Tradicional. Obtenido de <http://www.plebio.unal.edu.co/>
- Prescrire.org. (2019). Prescrire's ratings of new products and indications over the past 10 years. Obtenido de <https://english.prescrire.org/en/81/168/57229/0/NewsDetails.aspx>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). Informe Del Grupo De Alto Nivel Del Secretario General De Las Naciones Unidas Sobre El Acceso A Los Medicamentos. Obtenido de <https://static1.squarespace.com/static/562094dee4b0d00c1a3ef761/t/596feefb3e00>
- Ruiz, F., Castaño, R., & Ramírez, J. (2018). Agenda En Salud 2018: Para Definir El Rumbo Del Sector Salud A Los 25 Años De La Ley 100. Bogotá. Obtenido de <http://pensamiento.unal.edu.co/cp-medicamentos/resultados/agenda-en-salud-2018/>
- Spinelli, H. (2018). Máquinas y arte-sanos. *Salud Colect.*, 14(3), 483. doi:doi:10.18294/sc.2018.1823
- STAT News. (2020). Hospitals see shortages of a cheap steroid that could help treat covid-19. Obtenido de <https://www.statnews.com/pharmalot/2020/06/25/covid19-coronavirus-dexamethasone-shortages/>
- Tay-Teo, K., Ilbawi, A., & Hill, S. (2019). . Comparison of Sales Income and Research and Development Costs for FDA-Approved Cancer Drugs Sold

- by Originator Drug Companies. JAMA Netw Open, 2(1), e186875. doi:doi:10.1001/jamanetworkopen.2018.6875
- Torreele, E. (2020). Business-as-Usual will not Deliver the COVID-19 Vaccines We Need. Development. doi:doi:10.1057/s41301-020-00261-1
- Tulum, Ö., & Lazonick, W. (2018). Financialized Corporations in a National Innovation System: The U.S. Pharmaceutical Industry. International Journal of Political Economy, 47, 281-31. doi:doi:10.1080/08911916.2018.1549842
- UCL Institute for Innovation and Public Purpose. (2018). The People's Prescription. London. Recuperado el 10 de 12 de 2020, de . https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/peoples_prescription_report_final_online.pdf
- Unaid.org. (2020). World leaders unite in call for a people's vaccine against COVID-19. Obtenido de https://www.unaids.org/en/resources/presscentre/pressreleaseandstatementarchive/2020/may/20200514_covid19-vaccine.
- Vercellone, C. (2005). The hypothesis of cognitive capitalism. London,UK: Birkbeck College and SOAS.
- Vercellone, C., Lucarelli, S., Fumagalli, A., & A, G. (2019). Cognitive Capitalism, Welfare And Labour: The Commonfare Hypothesis. London: Routledge.
- Villar Centeno, J., Jaimes Baragán, F., Calderón Noreña, D., & Vaca Gonzalez, C. (2019). Investigación clínica en Colombia. Acta Médica Colombiana. doi:doi:10.36104/amc.2019.1507
- Wasserman, M. (2020). Soberanía tecnológica. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/moises-wasserman/soberania-tecnologica-columna-de-moises-wasserman-492984>

El cambio en pensiones. Del beneficio financiero a la protección en la vejez

Decsi Arévalo H.¹

Oscar Rodríguez Salazar.²

1. Ph. D. en Ciencias Económicas. Grupo de Protección Social UNAL.

2. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Ph. D. en Ciencias Económicas. Grupo de Protección Social UNAL.



Con la recesión económica se profundiza la crisis en el conjunto del Sistema de Seguridad Social (sss). Aunque cada uno de sus componentes presenta particularidades, se puede afirmar que cuando el aseguramiento social se basa en el lucro las debilidades de la actividad económica (caída del empleo, descenso en la rentabilidad, incremento de la pobreza, etc.) devela las limitaciones que tiene este negocio para brindar protección social a la mayoría de la población colombiana.

Al ser el sistema pensional un negocio financiero actúa de manera procíclica con el desempeño económico y otorga pensiones insuficientes para una vida digna. Teniendo en cuenta que la misión de un sistema de protección social es amparar a la población frente a los riesgos derivados de la vida en sociedad, lo que se requiere es un sistema que brinde estabilidad en la atención a las necesidades de la población mayor, es decir, la protección social pasa por el marchitamiento del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS).

En este artículo nos centraremos en las características que dificultan el crecimiento de la afiliación y en la necesaria transformación del sistema a fin de que brinde protección social a la vejez. El texto consta de cinco secciones: en la primera se abordan algunas de las críticas que desde la perspectiva teórica se habían formulado al modelo de ahorro individual privatizado; en la segunda, se discute el alcance de los ajustes al sistema pensional colombiano realizados desde la óptica del aseguramiento basado en el lucro; en la tercera, se analizan los factores que inducen la necesidad de establecer un nuevo modelo de protección social; en la cuarta, se estudian los efectos de las medidas recientes adoptadas por el Gobierno y, finalmente, a manera de conclusión, se presentan algunos criterios para la configuración del nuevo modelo.

Los problemas del sistema pensional previstos en la controversia teórica derivada de su privatización

La enunciación de las bondades de la privatización del sistema pensional agenciada por los organismos de crédito internacional tuvo como referencia el sistema de creencias propuesto por el neoliberalismo. En los trabajos de destacados impulsores de ese pensamiento como Ludwig Von Mises, Friedrich Hayek y Milton Friedman se cuestionaba el sistema de prima media y se abogaba por la administración privada del sistema pensional. La insolvencia financiera, la falta de transparencia, el impacto negativo sobre las finanzas públicas y la inequidad del sistema público eran argumentos recurrentes para clamar por la privatización, cuyos méritos giraban en torno al fortalecimiento del mercado de capitales, la dinamización la inversión, la ampliación de la relación salarial y, en consecuencia, el incremento de la cobertura de afiliación en pensiones.

Los reformadores colombianos, liderados por César Gaviria, su ministro de Hacienda, Rudolf Hommes, y las tecnocracias del Ministerio de Hacienda y de Planeación Nacional, se apropiaron de ese discurso. Tal tendencia se reforzó con los informes de las visitas a Santiago de Chile, dirigidas por funcionarios como Ulpiano Ayala, en los que se destacaban las virtudes del sistema pensional chileno instaurado durante la dictadura militar del general Pinochet.³ Las visitas de economistas como de Hayek y Friedman a Santiago de Chile dieron el aval a las políticas económicas tomadas por la dictadura de Pinochet y en particular a la privatización de la seguridad social, lo que respaldaba y legitimaba teóricamente a la tecnocracia criolla.

El análisis de economía política de la expedición de la Ley 100 de 1993 señala que la intención de los reformadores de establecer el monopolio privado en pensiones fue obstaculizada por la Constitución de 1991. La interacción entre sectores sociales

3. Según Ana Sojo (2017, p. 139): “El actual sistema contributivo de pensiones en Chile carece de legitimidad de origen, al haber sido establecido cuando los derechos de libertad, políticos y civiles estaban siendo conculcados y al haber sido urdido, con una verticalidad extrema”. En un comienzo, el proyecto de reforma al sistema pensional chileno, presentado por José Piñera, no contó con la simpatía de Pinochet y sus asesores militares, pero al exceptuarse a las fuerzas armadas “se allana la aprobación expedita del proyecto por la Junta de Gobierno” (p. 123).

con diferentes ideologías en la Asamblea Constituyente que redactó dicha Carta dio lugar a un sistema transaccional,⁴ que por medio de la aprobación de los artículos 48 y 49 impidió la privatización completa y dio paso a un modelo dual.⁵

A partir del documento *Envejecimiento sin crisis* (Banco Mundial, 1994) se trazaron las pautas para privatizar los sistemas pensionales y se afinaron los argumentos para profundizar la reforma en Colombia. En ese texto se asociaba el régimen de prima media con reparto y administración pública y se vinculaba el régimen de ahorro individual con capitalización y gestión privada. Las críticas al primer modelo se hicieron a través de los que consideraban sus mitos: *redistribuía el ingreso encauzándolo a los pobres*, sin embargo, muchas personas de altos ingresos recibían mayores pensiones; *incrementaba el ingreso de los ancianos que ya no podían efectuar un trabajo productivo*, no obstante, muchos beneficiarios continuaban trabajando, por tener edad mediana; *protegían a los ancianos contra la inflación*, empero, al no efectuar una indización se reducían los costos reales de las pensiones.

En su controversia con las tesis consignadas en *Envejecimiento sin crisis*, los reconocidos economistas Peter Orzag y Joseph Stiglitz (1999) señalaban, a su vez, los mitos en que se apoyaba la propuesta de reforma auspiciada en el mencionado documento. Los mitos sujetos de análisis se dividen en tres grandes áreas: efectos macroeconómicos, eficiencia microeconómica y economía política.

4. Según Humberto Vélez (2002, p. 115), “en la constituyente, al debatirse el problema de las finalidades del Estado, se enfrentaron tres corrientes principales: de un lado, los viejos intervencionistas, partidarios de una regulación estatal discrecionalmente manejadas por el ejecutivo y, por tanto, muy atada a los intereses rentísticos de poderes constituidos ya en el nivel del capital ya en el trabajo; una emergente masa de neoliberales, conscientes uno, espontáneos otros, que oscilaban entre la sociedad de mercado [...] y la economía de mercado línea blanda; y finalmente un grupo de constituyentes que, al desbordar los lineamientos partidistas, defendían posiciones socialdemócratas cercanas al planteamiento: ‘todo mercado posible con toda intervención necesaria’”. El resultado final fue una situación intermedia entre un Estado regulador del mercado y un mercado regulador del Estado.

5. Las esperanzas de los privatizadores siguen vivas y encuentran su justificación en los estudios realizados por centros de investigaciones como Fedesarrollo, los pronunciamientos de Asofondos, gremio defensor de los fondos de pensiones, y ANIF que representa los intereses del grupo AVAL (propietario de Porvenir) y del Grupo Empresarial Antioqueño (Protección), así como en las publicaciones de medios de comunicación —que regularmente hacen mención a la bomba pensional—, como, por ejemplo, la revista *Semana*, del grupo Gallinski, y el diario *El Tiempo*, de propiedad de Luis Carlos Sarmiento Angulo.

En la primera de las áreas, se argumenta que las cuentas individuales aumentan el ahorro nacional, favorecen el crecimiento económico y generan tasas de rentabilidad mayores. Contrario a estas proposiciones, puede suceder que el ahorro pensional provoque un efecto sustitución con el ahorro corriente, efecto que también se vería cuando, en un sistema de reparto financiado por impuestos, el Estado recurre al crédito público para financiar las cotizaciones. Así, el ahorro nacional se mantendría constante y no habría incidencia positiva en el aumento de la inversión ni en el crecimiento económico. Además, los altos costos administrativos disminuyen la rentabilidad de lo ahorrado en los fondos privados; en el caso colombiano, de una cotización para pensiones del 16 % a la cuenta del afiliado ingresa el 11,5 %, es decir, solo el 71 % del aporte.⁶ A esta situación debe agregarse que la alta volatilidad y la globalización financiera afectan sensiblemente la rentabilidad de las cuentas individuales.

Respecto a los mitos de eficiencia microeconómica, las tesis son: los incentivos en el mercado laboral son mejores en un sistema de cuentas individuales y los planes de prestación definida otorgan más incentivos para el retiro anticipado. Frente a estas ideas, los autores subrayan que la precariedad del empleo y el trabajo informal son el resultado de un modelo de exclusión y no una elección de las personas para evitar cotizar al sistema de seguridad social. Además, el problema fundamental es el bienestar social y no la oferta de trabajo, aunque sea “posible diseñar estructuras que acentúan los incentivos del mercado laboral pero que reducen el bienestar social” (Orzag & Stiglitz, 1999, p. 20). Desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se señalaba que en un sistema de reparto “la existencia de prestaciones de seguro social puede inducir a integrar la fuerza de trabajo formal a fin de adquirir derechos a futuros beneficios, y las salvaguardias inherentes a tales regímenes pueden alentar a elegir carreras de mayor riesgo” (Beattie y McGillivray, 1995, p. 9).

6. Ver Rodríguez Salazar (2017). De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018), las tasas de rendimiento en los regímenes de cotización definida son, en general, más sensibles a los cambios en los valores paramétricos, en comparación con los regímenes de prestación definidas, y como resultado de la disminución de la rentabilidad se afecta la masa de ahorros y, en consecuencia, la tasa de reemplazo.

Por último, los mitos de economía política están imbricados con la relación Estado-mercado. En la perspectiva del pensamiento neoliberal que identifica lo público con corrupción, clientelismo e ineficiencia, se afirma que las políticas de ayuda estatal son peores bajo los planes públicos de prestación definida porque la inversión de los fondos fiduciarios públicos siempre se realiza sin el debido cuidado y la gestión es deficiente.

Los defensores del enfoque presentado en *Envejecimiento sin crisis* afirman que para que el sistema individual se descontamine de lo político “es esencial tener una regulación estatal para evitar las inversiones demasiado riesgosas y a los administradores fraudulentos. Una mínima confiabilidad se requiere de los funcionarios del estado para que la regulación sea efectiva” (James, 1996, p. 10). Tal vez, la mejor conclusión del debate sobre este mito lo señalan Orzag y Stiglitz (1999): “Es difícil conocer la razón por la cual un gobierno que es ineficiente y corrupto al administrar el sistema público de prestaciones se volvería eficiente y honesto al regular uno privado” (p. 26).

Frente al debate entre un sistema basado en cotizaciones definidas, representado por los fondos privados, y uno de prestaciones definidas, encarnado en los sistemas de reparto, la OIT y la Asociación Internacional de Seguridad Social sostienen que las cotizaciones definidas generan prestaciones inseguras ya que individualmente los aportantes asumen los riesgos de las inversiones y los beneficios futuros no han sido especificados en parte alguna, pues la rentabilidad desempeña un papel determinante en el monto de la pensión y sobre esta variable no se tiene certeza. A una respuesta similar llegan Orzag y Stiglitz (1999): “Los planes de prestación definida asignan un riesgo acumulado al *sponsor* [...] los planes de pensiones de aportes definidos asignan el riesgo acumulado al trabajador” (p. 3).

Singh A. (1996) brinda una conclusión global:

El plan de pensiones propuesto por el Banco Mundial no solo adolece de fallas en cuanto a política social se refiere, sino también dista de intensificar el crecimiento económico [...]. Por consiguiente, es posible que la reforma propone ni proteja a los ancianos ni acelere el crecimiento económico. Al contrario, tal vez contribuya a riesgos mayores en lo que respecta a la cuantía y el valor real de sus pensiones. (p. 49).

A los argumentos teóricos expuestos, los posteriores ajustes al sistema pensional⁷ sumaron la teoría de la eficiencia financiera, que considera axiomáticamente que las finanzas siempre son eficientes. Esta “verdad” que se enseña en todos los departamentos financieros y de economía de las universidades, facultades de administración de empresas y escuelas de finanzas, al punto que “no es posible hacer una carrera académica si no se está casado con este credo”,⁸ ignora groseramente los cataclismos financieros como el del 2008. De acuerdo con el análisis de Dani Rodrik (2012), la globalización financiera se construye sobre cuatro dogmas: los mercados son eficientes, la innovación financiera traslada el riesgo a quienes están mejor capacitados para afrontarlos, la autorregulación es lo que mejor funciona y la intervención del Gobierno es ineficaz y dañina.

Los ajustes al sistema pensional desde la óptica del aseguramiento basado en el lucro

A pesar de que teóricamente se habían señalado las dificultades del RAIS, la tecnocracia colombiana, algunos centros de investigación y varias facultades de economía continuaron insistiendo en el desmonte del régimen de prima media (RPM)⁹ y la profundización de la monopolización del sistema pensional. No sobra insistir en que el consenso académico no implica verdad científica.

Adoptando como justificación el deber de solucionar los problemas relativos a la cobertura, el déficit fiscal asociado con las pensiones, la sostenibilidad financiera

7. Durante la administración de Álvaro Uribe se realizaron dos ajustes al sistema pensional que afectaron los beneficios de los pensionados. La Ley 797 de 2003 fijó en 25 SMLV el tope máximo a las pensiones y estableció una cotización sobre el 70% del salario para trabajadores de salario integral. En el Acto Legislativo 01 del 2005 se estipuló que las leyes posteriores en materia pensional deberían asegurar la sostenibilidad financiera de lo que establecieran y se eliminó la mesada 14 de la que gozaban los pensionados.

8. Aglietta, Ould-Ahmed y Ponsot (2016) afirman que la economía pura es una catedral dogmática y “la teoría de la eficiencia fuerte es, por lo tanto, el punto extremo de la dominación académica de la ‘ciencia normal’, que no es otra cosa que un dogma. [...] Ella se mantiene y se consolida por el monopolio ejercido por las instituciones académicas sobre programas de investigación ‘aceptables’” (p. 37).

9. Ver, por ejemplo, Ayala y Helmsdorff (1996) y Montenegro, Llano, Fajury y García (2017).

y la equidad, en el país se ha formulado un conjunto de propuestas de reforma al sistema pensional.¹⁰ La gama de iniciativas va desde las más radicales, como *la extinción (marchitamiento) del sistema de prima media* (ANIF-Sergio Clavijo y Mauricio Santamaría, BID), *la modificación de las variables paramétricas*: aumento de la edad e incremento de los años de cotización (Stefano Farné) y *la complementariedad entre el RAIS y Colpensiones con cambio en variables paramétricas*: aumentar la edad de jubilación, igualar edades entre hombres y mujeres, elevar la cotización, utilizar el ingreso promedio de toda la vida laboral, o al menos de los últimos 20 años, para calcular la pensión, menguar el tope máximo del nivel pensional y reducir la pensión de sobrevivencia al 75 % (Comisión del Gasto Público y la Inversión pública 2017, que no descartó marchitar el RPM). *la creación del sistema multipilares* (Fedesarrollo, BID). Este centro de investigación, el 25 de marzo de 2021 presentó una propuesta titulada “Reforma para una Colombia POST-COVID 19 Hacia un nuevo contrato Social”, que en materia de protección social para la vejez propone suprimir el RPM. Al retomar el sistema de pilares se establece que el segundo de ellos sería de carácter contributivo y flexible en “donde empresas y trabajadores quedarían en libertad de decidir en negociaciones colectivas un programa de ahorro para la vejez, abriendo la competencia hacia múltiples mecanismos de ahorro ofrecidos por AFP u otros intermediarios financieros regulados”. En el campo tributario la idea es extender el IVA gradualmente a una tarifa de 8 % sobre bienes y servicios de la economía de mercado que actualmente están exentos, excluidos, o gravados al 5 % (2 % en 2022, 5 % en 2023 y 8 % en adelante)¹¹.

La unanimidad que tienen los miembros de las comisiones gubernamentales sugiere que en su elección se debe garantizar que compartan el mismo sistema

10. En el caso chileno, para reformar el RPM se esgrimió como argumento central que el modelo de reparto otorgaba pensiones miserables mientras con las AFP la pensión se incrementaría significativamente. Sin embargo, se ha demostrado que si se hubiese mantenido el viejo sistema las pensiones serían el doble de las liquidadas por las AFP (Matus, 2017).

11. Este impuesto se caracteriza por su alta regresividad. “El peso específico del grupo de alimentos en el gasto de los hogares en el país, a saber: 13,89 % a nivel general, el 22,10 % para los hogares pobres, el 20,56 % para los hogares vulnerables, el 14,57 % para los hogares de la clase media y el 7,51 % para los hogares de la clase de ingresos altos. Con relación al gasto en “alquileres efectivos de alojamientos y alquileres imputados -de acuerdo con la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares para el período 2016-2017 del DANE, en población en condiciones de pobreza representa el 53,73 % del gasto total, el 48,43 % en sectores vulnerables y el 39,94 % en la clase media (datos tomados Garay y Espitia (2021).

de creencias, o que en defensa de la continuidad de la trayectoria laboral se acojan a las directrices de quienes lideran esas comisiones.

En la misma línea de argumentos de las comisiones, la OCDE recomienda aumentar la edad de pensión, imponer restricciones a las pensiones anticipadas, incrementar los incentivos financieros para trabajar más allá de la edad de pensión, ampliar las posibilidades de asociar trabajo y pensión y equiparar la edad de jubilación entre hombres y mujeres, vinculándola con la esperanza de vida (OCDE, 2016). Esta última recomendación, la comparte el Observatorio Laboral de la Universidad Externado de Colombia.¹² La receta sorprende porque en su informe *Panorama de Pensiones* este organismo internacional reconoce que “una mujer remunerada al salario promedio, que interrumpe su carrera durante 5 años para educar a sus hijos ve su pensión disminuir en un 4 % en promedio” (OCDE, 2016, p. 15), y por efecto de la carrera incompleta se presenta una reducción

superior al 1 % de la pensión de vejez, en promedio, por cada año en que se esté sin trabajo, los regímenes pensionales juegan un *rol* esencial de compensación en pérdidas potenciales de la pensión debidas a una entrada tardía en el mercado laboral o de interrupciones temporales en la actividad económica. (p. 79).

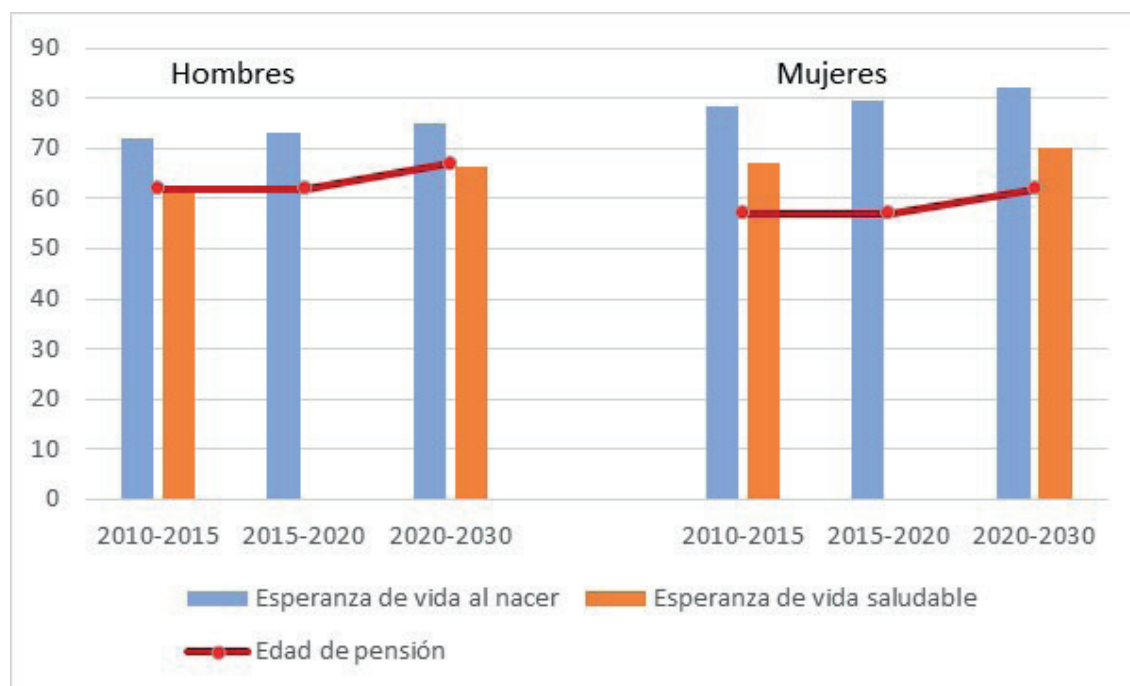
Disminuir la pensión de sobrevivencia en un sistema que entrega pensiones de alrededor de un salario mínimo,¹³ sumado al hecho de que los gastos de bolsillo en salud aumentan con la edad, es garantizar una vejez en pobreza. Como se aprecia en la gráfica siguiente (figura 9), en el intervalo de los años 2010 a 2015 los hombres con una esperanza de vida al nacer de 72,02 años tienen una esperanza de vida saludable de 62,04 años; si la edad de jubilación se aumenta a más de 62 años buena parte del ingreso por pensión se destinará a atender su deteriorada salud. En el caso de las mujeres, hay una mayor esperanza de vida saludable 67,10 años (para el periodo 2010-2015) y con una edad de pensión

12. A nombre de la igualdad de género, Stefano Farné respalda esta propuesta. Ver *El Espectador* marzo 1 del 2015, p. 4

13. Según el informe de Colpensiones (2019), el 76,98 % del total de pensionados recibe una mesada de menos de 2 SMMLV. En el RAIS el 39,8 % de los cotizantes lo hace por con un ingreso base de cotización de 1 salario mínimo y el 40 % con un ingreso entre más de 1 y 2 salarios mínimos (Superintendencia Financiera, 2020b).

establecida a los 57 años podría disfrutar la pensión en buenas condiciones por lo menos 10 años. Menos favorable sería el caso en que las mujeres reciban una pensión de sobrevivencia disminuida.

Figura 9. Esperanza saludable vs. edad de pensión



Fuente: Con base en Arrubla (2018)¹⁴.

Eduardo Lora (2018b) uno de los propulsores de la reforma pensional de 1993 llega a la siguiente conclusión:

A ningún trabajador le convendría afiliarse voluntariamente a una AFP, ya que los rendimientos no son atractivos y la probabilidad de conseguir un subsidio a través del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (GPM) es bastante baja. Y, en principio, puesto que la afiliación al sistema de pensiones es obligatoria, todo trabajador estable debería preferir afiliarse a Colpensiones, ya que las tasas de reemplazo que ofrece el RPM superan las que pueden ofrecer las AFP. (p. 23).

En años recientes, entidades como Asofondos, OCDE, ANIF, Fedesarrollo y el Ministerio de Hacienda consideran que los ajustes sugeridos al sistema pensional

¹⁴. La esperanza de vida saludable es tomada del estudio de carga de enfermedad de Salomón J. et al. 2012. Healthy life expectancy for 187 countries, 1990-2010: a systematic analysis for the Global Burden Disease Study 2010.

en Colombia pasan necesariamente por una reforma laboral, que tiene entre sus objetivos la reducción del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV).¹⁵

El discurso

se nuclea alrededor de la tesis que en Colombia el SMMLV es muy elevado, tanto en términos de productividad media de la economía como en términos de los ingresos medios de los trabajadores, lo que explica la informalidad, la existencia de trabajadores por cuenta propia y el desempleo. (Arévalo, 2018, p. 195).

Para estos organismos, al reducir el SMMLV se cumplen dos objetivos: aumentar la cobertura y liquidar pensiones por debajo de este salario (esta recomendación debería cambiar la jurisprudencia de la corte constitucional, en esta materia). Tal vez esta es la razón principal que indujo al Gobierno a presentar el Decreto 1174 de 2020 en el que se establece que las personas que ganan menos de un salario mínimo pueden cotizar a pensiones.

La propensión a reducir los pagos por pensión se manifiesta en el apoyo que los organismos mencionados le brindan a la estrategia de fortalecer y ampliar el mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), administrado por Colpensiones,¹⁶ con el cual el Estado desconoce el mandato de universalizar el aseguramiento y crea un esquema en el que los ingresos en la vejez pueden estar por debajo del salario mínimo.

Según el informe de Colpensiones, al 31 de diciembre del 2020 un total de 1.480.630 personas estaban vinculadas a este programa, de ellas el 24 % se encontraba en el sector rural y el 67 % eran mujeres; sin embargo, el número de ahorradores era 666.690, es decir solo el 45 %, con un promedio anual del ahorro de \$160.921. Las anualidades vitalicias otorgadas hasta esa fecha llegaron a 31.358 ciudadanos, incluidos los 7.535 vinculados del sector rural, y tuvieron un valor mensual promedio de \$141.573, suma inferior a la del ingreso necesario para que una persona se considere pobre (\$272.000) y cercana a la que califica a la persona en extrema pobreza (\$125.000).

15. Un análisis de estas propuestas se puede encontrar en Rodríguez Salazar (2017).

16. Este programa, reglamentado por la reforma financiera del 2009 (Ley 1328) y que inició operaciones en el 2015, es un instrumento financiero regulado por el Decreto 0604 del 2013, dirigido a la población con puntaje 1, 2 y 3 de Sisben que estén afiliados al régimen subsidiado en salud. La base del programa es que junto al ahorro de los afiliados el Estado otorga un subsidio calculado en 20% del aporte, no se liquida sobre los rendimientos acumulados.

En los decretos expedidos con ocasión de la crisis provocada por el covid-19, el Gobierno estipuló que el 73 % de quienes reciben rentas vitalicias tuvieran acceso al programa Colombia Mayor; al cierre del 2020 Colpensiones había gestionado este subsidio para 17.000 personas, de modo que para esa población la renta vitalicia mensual ascendió a la suma de \$156.321. Los datos muestran que en el país no solo se renuncia a brindar una pensión, sino que se distorsiona la idea del mínimo vital para situarlo a nivel de miserabilismo,¹⁷ pues no de otra manera pueden entenderse los montos señalados o los \$160.000 mensuales del Ingreso Solidario establecido en los tiempos de pandemia. Como se analizará más adelante el programa *BEPS* se fortalecerá con el decreto 1174 del 2020 que reglamenta el Piso de Protección Social.

De otra parte, llama la atención que en las propuestas se pasen por alto los problemas asociados con la concentración del capital,¹⁸ la ausencia de una institución reguladora exclusivamente para los fondos privados,¹⁹ la integración vertical (caso AVAL y Corficolombiana), los altos costos administrativos de los fondos, la baja tasa de reemplazo existente en el sistema de cotizaciones definidas (relación entre la primera mesada pensional y el último salario, que según el BID es 30 %) y la discreta tasa de rentabilidad.²⁰

17. Según los cálculos de Espitia (2020) basados en un hogar de 4 personas, se clasifica como pobre un hogar que devengue menos \$1.310.696 (1,58 smlv), en las cabeceras municipales el nivel asciende a \$1.446.296 (1,75 smlv) y desciende en centros poblados y rurales (\$843.876, es decir, 1,02 smlv). De esos hallazgos se deriva que en 2019 el país registró un 35,7% de la población en pobreza monetaria.

18. La concentración se puede apreciar tanto en la monopolización del aseguramiento (entre el fondo pensional Porvenir (del grupo AVAL) y Protección (del Grupo Empresarial Antioqueño) se concentra más del 80% del ahorro pensional) como en la colocación de los recursos del Fondo, destinados en parte considerable a las empresas asociadas a uno y otro grupo empresarial (Ver Arévalo, 2018).

19. “Sorprendentemente, la Superintendencia Financiera, encargada de vigilar las AFP, no informa cuál es el rendimiento real que obtienen las cuentas individuales. ... tampoco informa cuál es el rendimiento nominal de cada año, sino el rendimiento anual acumulado desde el comienzo del sistema y de los últimos tres, cuatro o cinco años, sin hacer explícitas las razones de tales cambios (en la práctica encubriendo la volatilidad de los rendimientos)” (Lora, 2018b, pág. 23).

20. La rentabilidad real anualizada desde que se crearon las AFP hasta diciembre de 2017 ha sido apenas 3,88%, con una clara tendencia descendente desde 2010, que seguramente se acentuará este año, como resultado de las pérdidas recién anunciadas (que aún no aparecen en las tasas de rendimiento nominal de la Superfinanciera) (Lora, 2018a).

¿Qué razones inducen a imponer el modelo de cotizaciones definidas como única posibilidad de afiliación en pensiones, a pesar de sus debilidades inherentes y, peor aún, con medidas inmersas en la lógica de la monopolización de la economía que buscan aminorar los beneficios? Como se ha señalado en la primera parte de este escrito, las falencias de este modelo fueron develadas en el debate teórico al sistema de creencias justificativo de la privatización. Después de más de 26 años de funcionamiento de la reforma, ya se cuenta con evidencia empírica para corroborar que el sistema no contribuyó al crecimiento económico, no fue significativo su efecto sobre el ahorro nacional, no impactó la extensión de la relación salarial ni la cobertura, tanto de afiliación como de protección (solo el 30 % de los mayores de edad tienen acceso a una pensión).

Una razón tiene que ver con las posibilidades de inversión derivadas de la gestión del ahorro pensional, pues el valor de los fondos es equivalente al 50 % del total de la cartera que tiene el conjunto de los establecimientos de crédito que operan en el país. A ello se suma el hecho de que los conglomerados económicos poseen el 80,5 % de los activos del sistema financiero (Superfinanciera, 2020a) y dos de esos conglomerados poseen el 82 % del valor de los fondos. Además, el aseguramiento previsional que deben realizar las AFP se realiza con las aseguradoras del mismo conglomerado: Seguros Alfa y Suramericana de Seguros. La dimensión del conglomerado financiero se puede apreciar en la siguiente gráfica (figura 10).

Las posibilidades de beneficios con la utilización de recursos del sistema pensional se extienden fuera del sistema financiero y a través de las colocaciones en la bolsa de valores se financian empresas de producción y servicios que hacen parte de los grupos económicos (Arévalo, 2018).

Otra de las razones tiene que ver con la conversión del sector financiero en grupo dominante del campo del poder gracias al manejo del mayor ahorro de la sociedad.²¹ Dos estrategias contribuyen a apalancar ese poder: la puerta giratoria entre

21. Pierre Bourdieu define el campo de poder como “un campo de fuerzas definido en su estructura por el estado de relación de fuerzas entre formas de poder o distintos tipos de capital. Es también, inseparablemente, un campo de luchas por el poder entre portadores de poderes diferentes, un

este sector y las instituciones que diseñan las políticas económicas y el control de los medios de comunicación. La presencia de servidores del capital financiero en puestos destacados dentro de la tecnocracia, que desempeñan puestos de dirección en la Fiscalía, en la Procuraduría y en los organismos de dirección macroeconómica como el Ministerio de Hacienda y Planeación Nacional, entre otros, afianzan la articulación del Estado con los intereses del sector.

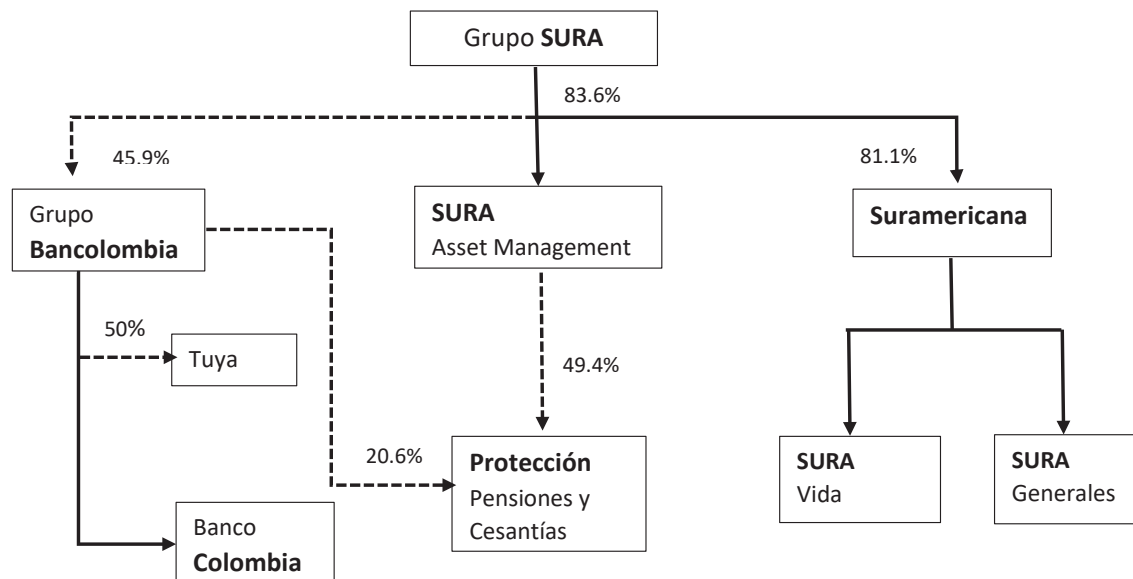
Parejo a ello, los grupos económicos aprovechan el control de medios de comunicación para propagar los que denominan desastres del sistema pensional (bomba pensional) y promover la necesidad de reformarlo. Uno de las ideas divulgadas utilizados por la tecnocracia y por los medios de comunicación controlados por el gran capital es la existencia de “grandes pensiones” otorgadas por Colpensiones. Tal idea se utiliza como argumento en contra de la permanencia del RPM, sin embargo, las cifras muestran que quienes reciben las “grandes pensiones” constituyen una pequeña parte de los pensionados: para diciembre del 2020, de 1.433.966 pensionados en esta institución el 3,09 % (44.264) percibía una pensión superior a 7 smlv, el 5,48 % (78.564) tenían una pensión de entre 4 y 6 smlv y para el 76,86 % (1.102.260) estaba por debajo de 2 smlv (Colpensiones, 2020).

A través de los medios de comunicación, en los que la propaganda de los fondos ocupa un papel importante, se pretende imponer como única posibilidad la existencia de un modelo de aseguramiento en el que el nivel de la pensión esté en estricta correspondencia con el ahorro y, en esa medida, una visión de sociedad en la que se individualiza la protección socavando los principios de solidaridad social.²²

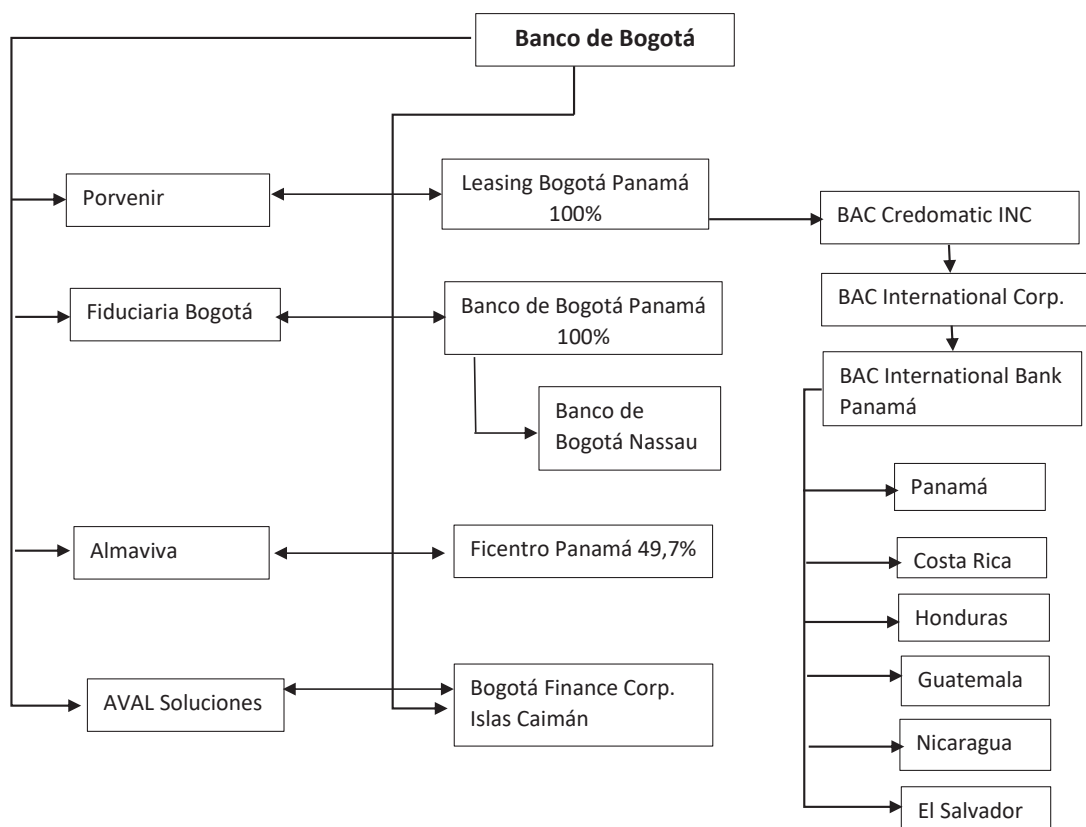
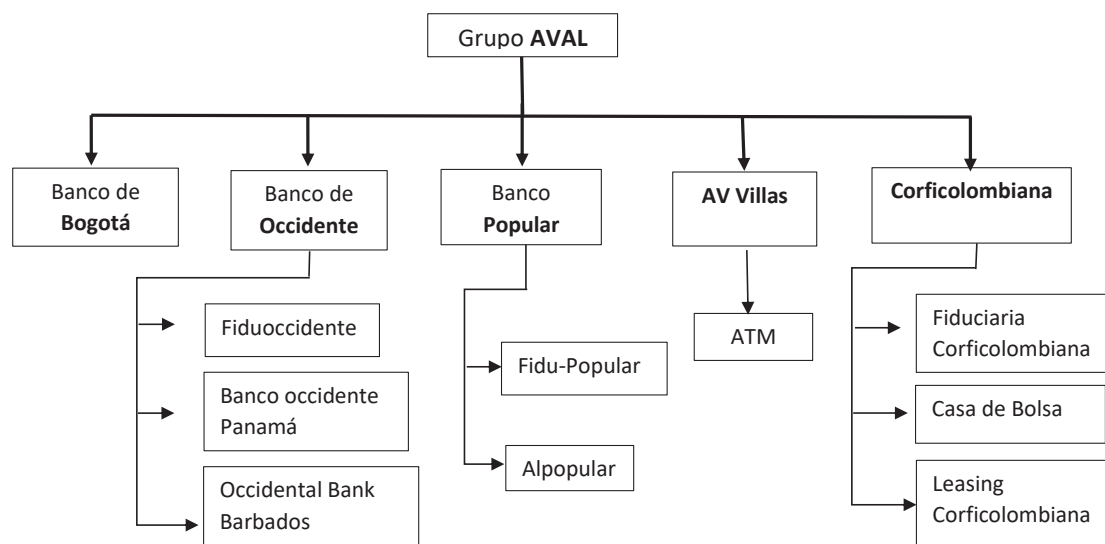
espacio de juego en donde agentes e instituciones que tienen en común poseer una cantidad de capital específico (económico o cultural especialmente), y suficiente para ocupar posiciones dominantes en el seno de sus respectivos campos, se enfrentan en estrategias destinadas a preservar o a transformar esa relación de fuerzas” (Bourdieu, 2013, p. 369). “Los diferentes campos se distribuyen en el interior del campo del poder conforme a la jerarquía objetiva de los tipos de capital (económico y cultural especialmente), desde el campo económico hasta el artístico; los campos administrativo y universitario ocupan las posiciones intermedias” (p. 375).

- 22.** Las razones por las que fue posible que en el capitalismo occidental se introdujera el modelo neoliberal, así como el impacto que sobre la cultura y formas de pensamientos ha tenido este modelo, que intenta romper con los lazos de solidaridad e imponer la competencia entre los seres humanos, se puede ver en Rodríguez Salazar (2018).

Figura 10. Conglomerados financieros



Subordinadas Bancolombia		Subordinadas SUAM		Subordinadas Suramericana	
Países	Entidades	Países	Entidades	Países	Entidades
Panamá	12	Chile	5	Chile	4
El Salvador	6	El Salvador	1	Argentina	4
Guatemala	5	México	4	México	2
Perú	1	Perú	4	El Salvador	2
Barbados	1	Uruguay	4	Bermuda	2
Cuba	1	Paraguay	1	Uruguay	1
Bahamas	1	España	1	Brasil	1
Islas Caimán	1			Panamá	1
				R. Dominicana	1



Fuente: Superfinanciera, 2020a.

Pero tal vez la mayor urgencia para reformar el sistema pensional sea el aumento de los traslados a Colpensiones que puede limitar las ganancias de los fondos privados. Según los datos de la Superintendencia financiera (2020b), entre 2010 y 2020 migraron del RAIS a Colpensiones 1.389.484 afiliados, mientras que 409.350 lo hicieron en el sentido contrario. Un elemento motor de los traslados fue el aumento del número de demandas de quienes se aprestaban a solicitar su pensión en los fondos privados. La baja tasa de reemplazo constató su condición de víctimas de la propaganda engañosa, de la arbitrariedad de los empleadores que no permitieron la libre elección o de la mala asesoría. Según el Ministerio de Hacienda, “existen aproximadamente 32.000 procesos judiciales en curso” (Forero, 2020, p. 1), cifra que significaría que el 31,7 % del total de pensionados de las AFP se sienten estafados por los fondos privados.

El “modelo ideal” chileno en materia pensional adolece de los mismos problemas. Para que la sociedad chilena aceptara la privatización se prometió que la tasa de reemplazo sería mayor en las AFP, siempre y cuando hubiese fidelidad en la cotización y no se presentaran lagunas (es decir meses sin cotizar) y se contará con adecuados sueldos. Sin embargo, la tasa de reemplazo para “un asalariado modelo” que cotiza continuamente por más de 30 años no supera el 35 % (Matus, 2017). El futuro tampoco es prometedor para los jubilados:

Se pronostica que un 50 % de los pensionados entre los años de 2025 y 2035 obtendrían tasa de reemplazo igual o inferior al 15 % de los ingresos promedios de los últimos 10 años. Edad promedio de retiro 69,1 años para los hombres y 64,8 para las mujeres. (Tobar, 2018, p. 46).

Existe 1,2 millones de chilenos y chilenas

que reciben pensiones inferiores a \$161.000 (216 dólares) por debajo de la canasta familiar que según la ONU es necesaria para completar las 2.000 calorías diarias y que en Chile de hoy valen unos USD 242. En el caso de las mujeres mayores es aún peor y sus pensiones son un 20 % menores que la de los hombres. El informe de la Fundación SOL indica que 8 de cada 10 nuevos pensionados en Chile, ni siquiera logra autofinanciar una pensión superior a la línea de pobreza. (Fiapam, 2019).

Este modelo, cuyo objetivo no es la protección social, sino la búsqueda de la rentabilidad, y que, de acuerdo con su creador, José Piñera, fue la ocasión de “extender la disciplina del mercado al sector social” es objeto de protestas

sociales en la actualidad. El 24 de julio del 2016, la sociedad chilena se sorprendió con una marcha multitudinaria que enarbolaba como consigna: no más AFP. Las banderas de este movimiento social se articularon con las manifestaciones iniciadas el 3 noviembre del 2019, fecha en la que los jóvenes protestaban contra la inequidad existente en la sociedad chilena y expresaban que no querían llegar a ser personas mayores pobres, en clara crítica a la política económica heredada de la dictadura de Pinochet (Fiapam, 2019).

Necesidad de un nuevo modelo de protección para la tercera edad

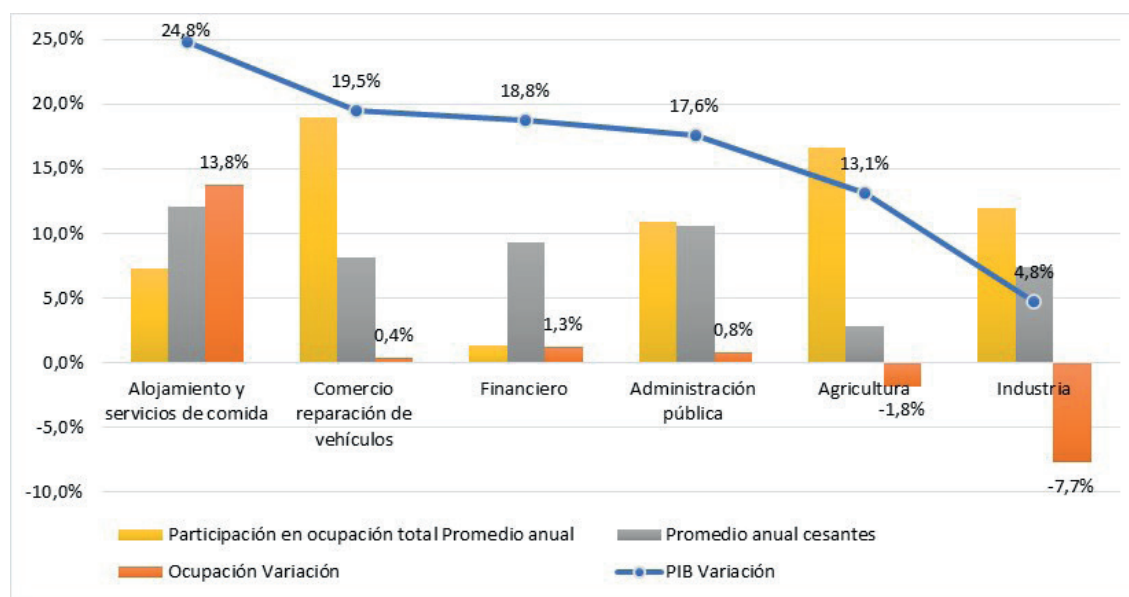
La recesión económica que se perfilaba antes de que apareciera el covid-19, y que se dejaba sentir en el mercado laboral, mostraba la fragilidad del modelo de aseguramiento basado en la obtención de altas rentabilidades, la profunda inequidad existente en la sociedad colombiana y la ausencia de políticas de protección social para la vejez que cumplieran con los mandatos constitucionales del mínimo vital. La crisis económica ocasionada por la pandemia develó que el sss basado en el lucro pone en riesgo la protección de la tercera edad.

Las políticas económicas adoptadas por el actual Gobierno bajo la modalidad de decretos legislativos están en sintonía con las transformaciones en el campo del poder mencionadas anteriormente, pues la caída de la rentabilidad (tasa de ganancia) ocasionada por la parálisis de la economía se ha convertido en una de las grandes preocupaciones del conjunto de capital y en particular del Consejo Gremial. Sin embargo, esta conmoción se oculta y no aparece como la principal motivación de las medidas que se están tomando, por el contrario, la “defensa del empleo” se fija como norma del discurso oficial, en *el cual luchar contra la informalidad se identifica con promover la precariedad*. Sin duda, generar empleo es un imperativo ético, pero no puede crearse disminuyendo el bienestar de los hogares colombianos en aras de favorecer la rentabilidad del capital.

Una revisión de las cifras recientes producidas por los organismos del Estado permite avizorar un impacto negativo de magnitud importante en la tasa de reemplazo para quienes tengan pensión o vayan a ser pensionados por el RAIS, derivada de la caída en PIB y de las pérdidas de empleo. En los datos reportados por el DANE, se

observa que las ramas de actividad económica con mayores aumentos del PIB no contribuyen de manera importante a la generación de empleo en el país, pero sí a una significativa inestabilidad en la ocupación (figura 11). Por supuesto, el sector financiero es el caso más emblemático de esta tendencia, con una variación de su valor agregado de 18,8 % entre 2015 y 2019, procuró un aumento de apenas 1,3 % en la ocupación y promedió una tasa anual de cesantes de 9,3 %, cifra superior a la del total nacional. Una dinámica similar se reporta en la administración pública y en el ramo de comercio, sector en el cual el efecto es más grande porque por su mayor participación en la ocupación total (19 %). De otra parte, los sectores agrícola y manufacturero, que en conjunto aportan alrededor del 30 % del empleo nacional, reportaron bajos crecimientos en valor agregado y pérdidas importantes en el empleo (−1,8 % y −7,7 %, respectivamente).

Figura 11. Variaciones en valor agregado y en ocupación 2015-2019 (trimestre oct.-dic.)

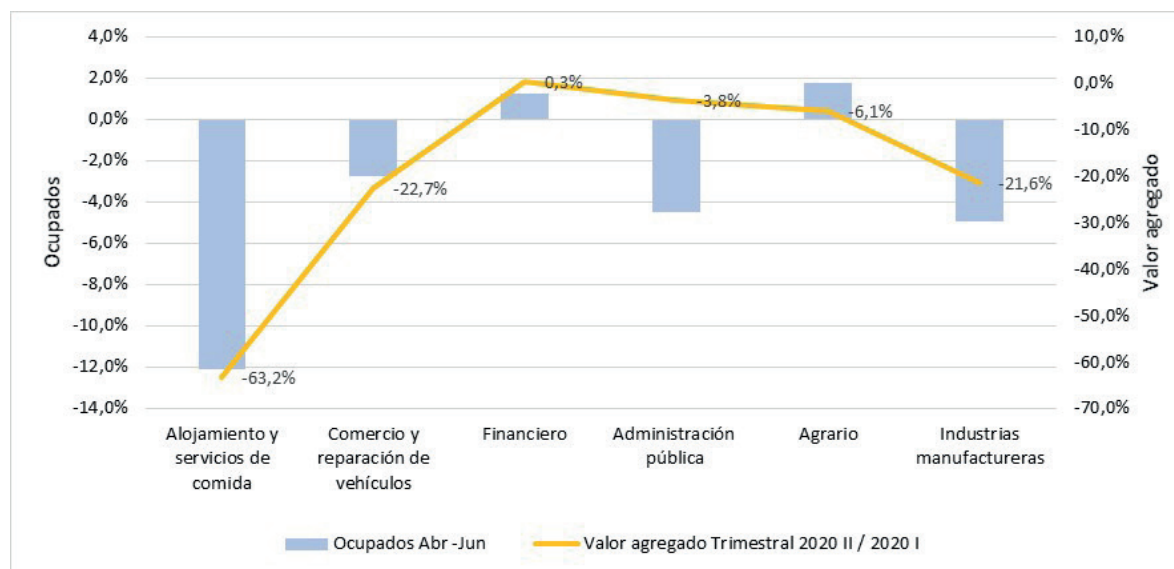


Fuente: Cálculos con base en DANE (2020c).

La pandemia y el consecuente aislamiento reforzaron la tendencia en la dinámica de ocupación (figura 12). Los únicos sectores que reportaron crecimiento en el valor agregado fueron el inmobiliario (0,1 %) y el financiero (0,3 %), las caídas más dramáticas se presentaron en alojamiento y servicios de comida (−63,2 %) y transporte (−35,3 %), que a su vez tuvieron un efecto severo sobre

la ocupación ($-12,1\%$ y $-10,7\%$), los ramos de construcción, comercio e industria tuvieron descensos de alrededor del 22% en el valor agregado.

Figura 12. Variación en ocupación y en valor agregado, segundo trimestre de 2020



Fuente: Cálculos con base en DANE (2020a y 2020c).

Las cifras ilustran una dinámica ampliamente conocida en el país: el mayor aporte en la generación de empleo corresponde a los sectores que albergan unidades de pequeño capital, con las cuales la población puede solventar las pérdidas de empleo o la caída de ingresos. En este segmento el ramo emblemático es el de alojamientos y servicios de comida, que es también uno de los sectores con mayor registro de inestabilidad y de precariedad laboral. Una muestra más de esta situación se observa en las características de los micronegocios (tabla 12), que no son solo una actividad para enfrentar una coyuntura difícil, sino que hacen parte de la estructura económica como se podría derivar de los datos de tiempo de funcionamiento.

Por ello, una situación de crisis como la que estamos atravesando agrava de manera sustancial las ya precarias condiciones del empleo. En el ámbito de los negocios de bajo capital, los que están siendo los verdaderos generadores de ocupación, la lucha contra la covid-19 tuvo resultados nefastos. Las caídas en el empleo tuvieron particular incidencia sobre grupos como patrón o empleador ($-30,3\%$), jornalero o peón ($-24,9\%$) y el empleado doméstico; aunque

los trabajadores por cuenta propia tuvieron una pérdida porcentual inferior (–14,8 %), en términos absolutos es uno de los segmentos con mayor descenso (1,4 millones de empleos).

Tabla 12. Características de los micronegocios, 2019

Establecimientos: 5.874.177 Unipersonales: 75,8 %		
Razón para crear el negocio	Funcionamiento	Financiamiento
No tenía otra alternativa de ingreso: 35 % Oportunidad de negocio: 28 % Completar ingreso familiar: 10 %	Más de 10 años: 44 % Entre 5 y 10 años: 15 %	Ahorros personales: 61,5 % Préstamo familiar: 10 %
Afiliación a salud y pensiones Patrones: 7,7 % Trabajadores remunerados: 18,2 %	Tamaño de ventas mensuales Patrones: \$8.377.119 Trabajador por cuenta propia \$1.553.671	Trabajadores remunerados: 1.379.808 Temporales: 79,8 %

Fuente: DANE, 2019.

Este tipo de comportamiento del mercado laboral aleja las posibilidades de ampliar la cobertura de afiliación del sistema pensional, que ya de por sí es muy baja: 36,6 % de la población ocupada en el trimestre diciembre del 2019 y febrero del 2020 (DANE, 2020a). La situación se corrobora al tomar en cuenta el desalentador porcentaje de cotizantes dentro de los afiliados, según los datos de la Superintendencia financiera en el RAIS este grupo constituye alrededor del 40 % de la afiliación total y en el RPM el 45 %.

Con ese panorama del empleo, de la afiliación a la seguridad social y de las características de los pequeños negocios, es de esperarse que con la pandemia y la crisis económica que la acompaña, la pobreza y la inequidad se profundicen. En una estimación realizada por el Observatorio de coyuntura económica y social del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes (2020), se afirma que con la situación reciente la línea del ingreso mediano “se ubicaría muy por debajo de la línea de vulnerabilidad”, habría una caída de 4,8 billones de pesos en los ingresos mensuales, incremento de cerca de 15 puntos porcentuales en la pobreza (7,3 millones de personas más que en 2019) y un ascenso de la concentración del

ingreso (el coeficiente Gini pasaría de 0,509 a 0,574). En esta investigación se considera que la disminución de la pobreza se ha reflejado en un crecimiento de una clase media frágil que se podría definir como “hogares con niveles de ingreso y consumo superiores a las líneas de pobreza, pero no muy lejos de este margen. Se trata, por lo tanto, de una clase media con una alta exposición al ciclo económico” (p. 1). Las estimaciones del estudio señalan que para el 2019 un 18,5 % será clase media vulnerable (2,5 millones de hogares aproximadamente). Este grupo social será uno de los más expuestos al ciclo recesivo actual y será una de las explicaciones de la eventual reducción de la afiliación al sistema pensional.

Las acciones del Gobierno ahondan el problema

En medio de la pandemia se le ha impuesto al conjunto de la sociedad el *tiempo de la deuda*. El Estado, apegado al dogma de la neutralidad de la moneda,²³ se rehúsa a financiarse con emisión primaria y elige lo que Streeck (2018) denomina un Estado deudor. Como lo expresó la directora del FMI, Kristalina Georgieva, “los Gobiernos para enfrentar esta pandemia deben gastar lo que requieran, pero no pueden olvidar guardar los recibos” (Mars, 2020, p. 1), de modo que la deuda se convierte en un instrumento de gobernabilidad, pues todos los ciudadanos estaríamos afectados por su monto y deberíamos cancelarla.

La deuda pública no es neutra políticamente, sino un vehículo de transferencia de riqueza de una fracción de la sociedad hacia otra y, como lo resalta Benjamín Lemoine (2018, p. 203):

La deuda sirve a los intereses exclusivos de un pequeño grupo de pujantes capitalistas, la primera tarea política de esta clase consiste en convencer a la población de que lo que se revela como una ventaja personal debe necesariamente beneficiar a toda la comunidad en general.

23. “La neutralidad de la moneda es una condición sine qua non de existencia de la economía pura. Esa es definida por el concepto de equilibrio. Ella por naturaleza está siempre en equilibrio. La ley de Say opera sobre todos los mercados: la oferta y la demanda deben ser iguales en el precio de equilibrio. La lógica de la autotranscendencia de los mercados estable que los precios están siempre en equilibrio; la moneda por lo tanto no los debe perturbar” (Aglietta et al., 2016, p. 40).

Se estima que la emergencia conducirá a generar un endeudamiento público del 60 % del PIB, diez puntos por encima del registrado en el 2019. En la deuda interna los mayores beneficios los acopiará el capital financiero, en donde los fondos privados de pensiones juegan un papel importante. Al revisar el portafolio de inversiones de las AFP se observa que el total de deuda interna y externa emitida o garantizada por la nación llega a \$100,6 billones en abril del 2020, es decir, cerca del 15 % del total de la deuda pública.²⁴

La crisis también está endeudando a los hogares y a las empresas. La Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) calcula que los hogares han perdido \$12,5 billones, muchos de ellos, los que están en la informalidad, han acudido al crédito “gota a gota”, como se denomina a los préstamos con pago diario. A las empresas se le facilitó el acceso al crédito con el decreto legislativo 492 del 28 de marzo del 2020, que fortaleció el Fondo de Garantías

para que respalde la emisión de nuevos créditos con el fin de mantener activas las relaciones crediticias y financiar tanto a micro, pequeñas y medianas empresas, así como a personas naturales, que han dejado de percibir ingresos por su condición de trabajadores independientes o desempleo.

A septiembre 30 del 2020, la Superintendencia Financiera (2020c) reportaba desembolsos por un total de \$8,5 billones en las diferentes líneas, de ese total cerca del 85 % se orientó a empresa medianas, pequeñas y micro; en términos sectoriales la destinación mayoritaria fue a comercio (31 %) e industria manufacturera (16%). De otra parte, mediante el Decreto Legislativo 581 del 2020 se autorizó a la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) para otorgar créditos a empresas de servicios públicos domiciliarios oficiales, mixtas y privadas vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos con fin de dotarlas de liquidez o capital de trabajo, para implementar las medidas que el Gobierno nacional adopte para aliviar la crisis.

24. El alto nivel de endeudamiento y la obligación del Gobierno para estabilizar la deuda posibilita la presión del capital financiero internacional para realizar reformas que garanticen el pago de las acreencias. El director de calificaciones soberanas para Colombia de Fitch Ratings, Richard Francis, expresa que se debe abocar un conjunto de reformas como la tributaria, laboral y pensional para que el país no pierda el grado de calificación. Además, “recuerda que tenemos una calificación BBB que es solamente un nivel arriba del grado de inversión y tiene una perspectiva negativa quiere decir que hay una probabilidad del 50 % de que podamos bajar la calificación crediticia de Colombia” (Vélez, 2020, p. 31).

El problema de la deuda afectará al mundo del trabajo, aquellos con la “fortuna” de pertenecer al sector formal serán testigos de la reducción de salarios —incluso los nominales— y la mayor flexibilidad laboral. Ello sucederá porque el capital busca recuperar su tasa de ganancia acudiendo incluso a incrementar la plusvalía relativa, pues en un contexto competitivo los costos de la deuda no siempre pueden ser trasladados a los precios.

Además, la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica se ha convertido en una oportunidad para avanzar en la reducción de los costos laborales y en una mayor flexibilidad del trabajo. Esta ha sido una vieja aspiración del capital en Colombia, expresada de manera clara por el Consejo Gremial Nacional (CGN) (“La minirreforma laboral que plantean los empresarios por la crisis”, 2020), que, en sus 14 propuestas de tipo laboral, pretende que se establezca el trabajo por horas, la revisión de los contratos de trabajo, la postergación del pago de horas extras y recargos nocturnos, el retiro parcial de cesantías y el jornal rural integral, entre otras medidas. Dado que para justificar estas disposiciones se enuncia la preocupación por salvar los empleos y luchar contra la informalidad, parece que la disminución de la informalidad pasa por la reducción de los costos laborales, con sus consecuentes resultados en términos de precariedad laboral y mayor concentración del ingreso.²⁵

El avance hacia una reforma laboral en la dirección sugerida por los representantes del capital agrupados en el CGN se aprecia en la expedición del Decreto 770 del 3 de junio 2020:

Por medio del cual se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el primer pago de la prima de servicios (PAP), y se crea el programa de auxilios a los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el decreto 637 del 2020.

Igual que en la propuesta de ese organismo privado, las medidas contempladas en el Decreto 770 se hacen a nombre de la defensa de los asalariados. En los

25. En el artículo de Garay y Espitia (2020), se señala que la concentración del patrimonio, para el 2017, fue de 0,6819, cifra superior a la del ingreso bruto (0,6159) en el que se observa que el uno por ciento de las personas naturales más ricas del país tiene 294 veces el ingreso promedio de las personas naturales del decil 1.

considerandos se expresa “que se hace necesario implementar una serie de medidas en materia laboral para disminuir la afectación que tendrá la Pandemia Coronavirus COVID-19 en los trabajadores y en los empleadores”. Arguyendo la defensa del trabajo se modifica el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo que regula la duración de la jornada de trabajo a fin de autorizar turnos de trabajo sucesivos hasta de 8 horas diarias cada uno que permitan operar de manera continua durante todos los días: en el decreto se consigna que “la jornada ordinaria semanal de cuarenta y ocho (48) horas podrá ser distribuida en cuatro (4) días a la semana, con una jornada diaria máxima de doce (12) horas, sin que sea necesario modificar el reglamento interno de trabajo”. El pago de los recargos nocturnos, dominicales y festivos podrá diferirse de mutuo acuerdo entre el trabajador y el empleador como máximo hasta el 20 de diciembre del 2020. Algo similar se establece para el pago de la prima de mitad de año, el Gobierno se comprometió a pagar el 50 % de la prima de junio por los trabajadores que reciban salarios entre el mínimo y un millón de pesos. Mediante el artículo 20, se reglamenta la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, para aquellos trabajadores que devenguen hasta 4 SMMLV y hayan sufrido suspensión contractual.

Con el Decreto 1174 del pasado 27 de agosto mediante el cual se reglamenta el piso de protección social (pps) para personas que devengan menos de un SMMLV materializa el deseo de lograr un doble objetivo: otorgar pensiones por debajo de un SMMLV y avanzar en la “deseada reforma laboral” exigida por la tecnocracia y el Consejo Gremial, no solo como complemento a la reforma pensional, sino como uno de los mecanismos para atenuar el descenso de la rentabilidad en el contexto de la actual crisis económica.

Contrario a la recomendación 202 del 2012, en la que la OIT delinea el carácter que deben tener las propuestas nacionales para optar por los pps,²⁶ el Gobierno

26. La OIT definió los pisos de protección social “como un conjunto de garantías básicas de seguridad social que deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional. Los pisos de protección social son conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional, que aseguren la protección dirigida a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Estas garantías deben asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso”.

colombiano a través de los BEPS busca otorgar mesadas por debajo de la línea de pobreza. El decreto en mención reglamenta el artículo 193 del 219 (Plan de Desarrollo. Ley 1955 del 2019) que estableció este piso para

Las personas que tengan relación contractual laboral o por prestación de servicios, por tiempo parcial y que en virtud de ello perciban un ingreso mensual inferior a un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMLMV) deberán vincularse al Piso de Protección Social que estará integrado por: i) el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad en Salud; ii) el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como mecanismo de protección en la vejez; y iii) el Seguro Inclusivo que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por BEPS.

No obstante, con las secciones de acceso y condiciones del aporte a BEPS del decreto se incentivan los contratos laborales cuya remuneración es inferior a un SMLMV. En la primera de las secciones se establece el registro ante la administradora de BEPS a través de los mecanismos electrónicos o físicos de que se disponga para los

Los empleadores que tengan a su servicio trabajadores que devenguen ingresos mensuales inferiores a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente, [...] quienes contraten personas bajo la modalidad de prestación de servicios por ingresos mensuales inferiores a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente. (art. 2.2.13.14.2.3).

Y en la segunda se estipula que el aporte será del 15 %, porcentaje sustantivamente inferior al que debe pagar el empleador al Sistema de Seguridad Social (art. 2.2.13.14.3.1.).

De otra parte, el decreto reafirma la inequidad entre los regímenes contributivo y subsidiado en salud al expresar en el párrafo 1 del artículo 2.2.13.14.1.3 que “en ningún caso este régimen [subsidiado] reconocerá prestaciones económicas”. Además, los afiliados al PPS quedarán fuera de las Cajas de Compensación, por cuanto los empleadores estarían exentos de pagar el 4 % de la nómina. Con relación al seguro inclusivo se observa la desvinculación entre los aportes y el riesgo de la actividad, pues tanto el Plan de Desarrollo como el Decreto 1174/2020 contemplan que de la cotización a BEPS se destine el 1 % para financiar el Fondo de Riesgos Laborales.

En el discurso sobre los nuevos acuerdos que en materia laboral serán suscritos entre el capital y el trabajo se utiliza la expresión de “mutuo acuerdo” entre empresarios y trabajadores, es decir, que estas dos partes se suponen son iguales y

que ninguna de ellas tiene una posición dominante. Sin embargo, el mercado de trabajo no puede ser analizado como un mercado de bienes común y corriente en donde las empresas ofrecen productos que compran los consumidores; en el mercado laboral son los individuos quienes ofrecen en venta su fuerza de trabajo y las empresas son las que la compran, en el contexto de una relación laboral jerarquizada. Como lo señala Julio César Neffa (2006):

No hay una simetría entre el poder de las partes, sino que los empleadores tienen siempre la iniciativa y la última palabra en materia de selección y reclutamiento, de la organización de la empresa, de la producción y de los procesos de trabajo, generando tensiones.

En Colombia, esta correlación de fuerzas en favor del capital se agrava porque los asalariados, en general, no cuentan con organizaciones sindicales que puedan contrabalancear los pesos.

A manera de conclusión: lo que se requiere es acelerar el marchitamiento del RAIS

Al privatizar el sistema pensional, los reformadores confiaban en que en el largo plazo por la tendencia de adhesión de los afiliados jóvenes y por los resultados iniciales se legitimaría el RAIS y se cerraría definitivamente el RPM (Ayala y Helmsdorff, 1996). Pero, como se presentó en este escrito, tanto desde la perspectiva teórica como de la empírica se prueba que el RAIS, además de no proteger a la tercera edad, traslada el riesgo financiero a los afiliados, monopoliza la economía y es una fuente de concentración de ingresos. Por ello, es mejor acelerar su marchitamiento, pues debido a la crisis los problemas del conjunto del sistema pensional se acentuarán con la pérdida de empleo, la reducción de los ingresos, el empobrecimiento y la caída de la rentabilidad, lo que significará una disminución de la afiliación y en el largo plazo, para el RAIS, una disminución de la tasa de reemplazo. El RPM está mejor dotado para enfrentar problemas de recesión e inflación.

Al expedir el Decreto 558 del 2020 para “proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado” el Gobierno visualizó esta crisis, reconociendo los posibles efectos negativos en la rentabilidad provenientes del mayor riesgo financiero durante la pandemia. Pero, los efectos negativos ya se venían presentando (tabla 13).

Tabla 13. Rentabilidad mensual en el Fondo de Retiro Programado, primer trimestre del 2020

AFP	Enero (%)	Febrero (%)	Marzo (%)
Colfondos	0,92	-0,74	-4,01
Porvenir	1,06	-0,76	-5,33
Protección	1,00	-0,78	-4,96
Skandia	1,11	-0,51	-4,93

Fuente: Decreto 802 del 4 de junio 2020, p. 9.

Con el Decreto 802 del pasado 4 de junio se suprimió la obligatoriedad, que fijaba el Decreto 558/2020, de acceder al mecanismo especial de pago consistente en trasladar a Colpensiones los recursos del Fondo Especial de Retiro Programado y los pensionados que al momento presentaran una descapitalización en sus cuentas, con este traslado los pensionados seguirían recibiendo una mesada vitalicia de un salario mínimo, es decir que sin haber recibido la prima correspondiente Colpensiones reemplazaría a las aseguradoras en renta vitalicia.

Los problemas del RAIS son tan notorios que el ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, diseñó una propuesta mediante la cual el Gobierno proyectaba trasladar de las AFP a Colpensiones 350.000 afiliados que estuvieran al menos a diez años de pensionarse, lo que significaba una masa de ahorro de cerca de \$27 billones de pesos. Con esta determinación el Gobierno no tendría que presupuestar

casi \$13 billones para cumplir con las pensiones de los afiliados, que vendrían del faltante de \$10,5 billones que en 2019 pusieron las cotizaciones de los afiliados. En total, con cifras a 2019, Colpensiones destina \$29,6 billones a pagar sus pensiones y jubilaciones, de estos, \$9,2 billones llegaron de los traslados provenientes de las AFP, \$9,9 billones del Presupuesto General de la Nación y el resto de las cotizaciones. (Forero, 2020, p. 1).

Las presiones del capital financiero condujeron a que, hasta el momento, no se haya vuelto a mencionar el borrador de la propuesta. Sin embargo, en la Comisión Tercera se tramita un proyecto de traslado hacia Colpensiones de afiliados del RAIS que hayan cotizado por lo menos durante 750 semanas y estén a 10 años de pensionarse.

En medio de las afugias para obtener la liquidez con la cual atender la crisis, el Gobierno llegó a proponer retiro del ahorro pensional hasta de un 10 %

de la masa acumulada, retiros que serían del orden de \$26 billones (cerca del 10 % de las reservas de los fondos). Tal iniciativa no tuvo eco, como medida alternativa los representantes del capital financiero y el presidente de Asofondos, Santiago Montenegro, propusieron que los afiliados a los fondos de pensiones y cesantías pudiesen retirar sus cesantías sin mayores limitaciones. Esta idea ha sido retomada por bancadas parlamentarias y en la actualidad en la Cámara de Representantes, Harry González presentó un proyecto de ley en este sentido.²⁷

Con muestras de gran ingenio, Jonathan Malagón, Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, siguiendo los ejemplos de Estados Unidos, Canadá, Australia, España, México y Perú, lanzó la idea de la Hipoteca Inversa (HI), como un instrumento que le otorgaría algún ingreso a la población mayor de 65 que no tiene acceso al sistema pensional.²⁸ Esta medida rememora los tiempos coloniales que vinculan la pobreza vergonzante con los censos. Este grupo, dentro de la clasificación de pobres en tiempos coloniales, categorizaba a quienes en una época contaron con ingresos, pero por infortunios de la vida los perdieron y, en aras de mantener la imagen de su *estatus* social, se negaban a acudir a los lugares de ayuda a los que iban los pobres. Para atender a esos grupos se organizaron sociedades filantrópicas que llevaban los socorros al lugar de residencia; una de las más conocidas fue la San Vicente de Paúl en Medellín. La historia del crédito otorgado por la Iglesia a través de la institución de los censos nos recuerda que en algunos casos funcionaban como hipotecas vitalicias, en las que el bien pasaba a la institución cuando el deudor fallecía, quedando bajo la modalidad de bienes de manos muertas. Esta forma de crédito fue abolida por Tomas Cipriano de Mosquera en 1861.

27. El ejemplo de las medidas tomadas en Chile, inspira este proyecto de ley. El Senado aprobó que se retirara el 10 % de los montos depositados en las administradoras de los fondos de pensiones, “noticia que fue celebrada por miles de chilenos con cacerolazos en la capital” (“Senado de Chile aprueba retiro anticipado de fondos de pensiones”, 2020).

28. Esta propuesta se encontraba previamente en el proyecto de Ley 194 del 2018, radicado en el Congreso (Ley de Vivienda y Hábitat), que buscaba “establecer una política de Estado armónica que fije condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda y hábitat digno para los colombianos”, el artículo 5 contemplaba la HI como mecanismo e instrumento financiero para promover una mayor accesibilidad de la financiación de la adquisición de vivienda. Al final, el producto financiero de la HI se retiró del proyecto (“Senado de Chile aprueba retiro anticipado de fondos de pensiones”, 2020).

Otra referencia histórica entre crédito hipotecario y expropiación de viviendas sería la crisis bancaria y de la vivienda de finales del siglo xx, cuando la junta directiva del Banco de la República en su empeño por defender la banda cambiaria elevó la tasa de interés. El incremento desmedido de las tasas de interés repercutió en los deudores del sistema UPAC, lo que acarreó pérdidas de los inmuebles. El Gobierno estimó el costo de la crisis en \$12,3 billones. Para salvar a los bancos, el Gobierno decretó la emergencia económica y el impuesto del dos por mil se convirtió en una transferencia de riqueza del conjunto de la sociedad al sector financiero. Esta situación condujo a que en diciembre de 1999 se expidiera la Ley 546 conocida como la ley de vivienda, mediante la cual se quería proteger el patrimonio de las familias representado en la vivienda y se determinó la reliquidación de créditos de quienes habían adquirido deudas por medio del sistema UPAC.

La propuesta de HI como forma de proteger a quienes están en pobreza vergonzante significa un traslado de riqueza de quienes durante su ciclo de vida laboral tuvieron como único patrimonio la adquisición de una vivienda y mediante el sistema de crédito pasar al sector financiero cuando fallezca el deudor. Al presentar este producto financiero el ministro de Vivienda muestra algunos ejemplos de cálculos actuariales que dejan de ver lo inequitativo de la medida,²⁹ además, el pago del impuesto predial tomará por lo menos dos meses de las mesadas recibidas.

Dos elementos se podrían destacar en esta operación financiera: primero, ¿quién establece el avalúo de la vivienda? Al tener una posición dominante en esta transacción, el banco será favorecido con un menor avalúo para obtener una mayor rentabilidad en la operación; segundo, ¿quién determina la tasa de interés? El control sobre la tasa de intermediación (la diferencia entre tasas de captación y de colocación) podría conducir a que en el momento de fallecimiento de quien tiene este tipo de hipoteca o cuando decida vender la propiedad, la financiación reduzca considerablemente el valor de la vivienda.

29. Con una vivienda cuyo valor sea de 200 millones de pesos, de propiedad de una pareja cuyas edades oscilen entre 70 y 75 años, y de acuerdo con el experto de la entidad bancaria y según un estudio actuarial, los propietarios tendrán acceso a una renta mensual de \$800.000. Otra posibilidad es que el banco otorgue una suma mensual durante un período de tiempo determinado o un pago único.

La propuesta alternativa para esbozar otra forma de protección a la tercera edad parte del traslado total de los afiliados del RAIS a Colpensiones, situación que permitiría realizar el pago de las pensiones que se generan en el sistema y no requerir el giro de recursos del Gobierno a Colpensiones.³⁰ En la medida en que se incrementen los traslados de los fondos privados hacia Colpensiones e ingresen nuevos afiliados, el gobierno podría reducir los giros para pagar pensiones. Durante el 2020 migraron del RAIS al RPM 64.381 afiliados y el “giro por aportes que tuvieron su origen en las AFP alcanzaron la suma de \$6.59 billones” (Colpensiones, 2020 p. 44).

Al observar la tendencia en los aportes y los pagos pensionales en la suma de los dos regímenes, entre 2015 y 2019, se aprecia que ya en 2019 el total de aportes cubría las prestaciones (tabla 14), esto es posible porque la relación prestaciones/ aportes en Colpensiones muestra una tendencia descendente y en las AFP un ligero ascenso que la ubica en el 15 % en 2019, es decir, los fondos privados, destinan el 15 % de los aportes al pago de pensiones (Superfinanciera, 2020b).

Tabla 14. Cotización y pensiones en el sistema general de pensiones (RPM-Colpensiones y RAIS-AFP), 2015-2019

Año	Cotizantes	Aportes \$ de 2015	Prestaciones \$ de 2015	Prestaciones/ aportes
2015	7.719.042	26.351.917	27.413.548	1,04
2016	7.458.032	27.197.483	28.968.783	1,07
2017	8.319.889	28.021.538	29.965.656	1,07
2018	9.235.665	30.643.632	31.120.022	1,02
2019	9.646.611	33.221.305	32.604.929	0,98

Fuente: Con base en Superfinanciera (2020c) y Colpensiones (2019).

30. En el presupuesto del 2020-2021 la partida asignada para pensiones es del orden de \$42,4 billones (13,5 %), de los cuales a Colpensiones se trasladarían \$14 billones por concepto de financiación al RPM, aunque como ha sucedido en años anteriores, de una presupuestación de esa magnitud en efecto se girará cerca del 65 %; al Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional se le presupuestó un traslado de \$10,6 billones. No realizar el marchitamiento del RAIS significa que en los presupuestos futuros se debe contemplar una partida para el pago de las mesadas pensionales, de manera que ningún tipo de reforma al sistema de pensiones podrá afectar este pago. En las condiciones actuales, la justificación de desactivar la “bomba pensional” sería una tarea de largo plazo y entretanto el capital financiero continuará monopolizando el ahorro de los colombianos y destinándolo a actividades que no son las más dinámicas en la generación de empleo.

Este traspaso mejoraría las condiciones de pensión de los actuales afiliados a las AFP que, de otro modo, con similares niveles de cotización, tendrán en el futuro bajas tasas de reemplazo. La solvencia de los aportes totales para pagar las pensiones prevalecería aun con los próximos pensionados del RAIS, pues en el grupo de mayores de 50 años, el 78 % devenga hasta 2 salarios mínimos y los más altos salarios (mayor de 12 SMMLV) apenas constituyen el 2 % de los cotizantes. Además de permitir que con los ingresos anuales se paguen las pensiones de la vigencia, se contaría con reservas cercanas a \$261,8 billones de pesos, es decir, cerca del 25 % del PIB, con las cuales el sistema estaría técnicamente respaldado y en expansión gracias a los rendimientos de dichas reservas.

Tratamiento especial ameritan los regímenes exceptuados y especiales, en donde se concentra el 64,9 % del déficit pensional (El Fondo de Pensiones Públicas, Fopep, participa con el 28,8 %, la Fuerza Pública con el 18,7 %, el Magisterio con el 8,9 % y otros con 8,5 %), por tanto, se debe explorar los respectivos ajustes basados en los análisis actuariales correspondientes, pues las condiciones desiguales respecto a Colpensiones y el RAIS generarían una carga exagerada al régimen administrado por Colpensiones. Respecto al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag), se trasladarán los afiliados al RPM, sin afectar su excepcionalidad en salud y riesgos laborales.

Esta medida debe ir acompañada de una nueva institucionalidad de la seguridad social en pensiones, sobre lo cual, nuevamente, la historia del sistema nos puede dar luces. En el año de 1968, cuando Adolfo Zea era presidente del Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), se integró la comisión asesora de inversiones con el objetivo de vigilar la forma como se invertían las reservas de accidentes de trabajo y enfermedad profesional (ATEP) y de invalidez, vejez y muerte (IVM),³¹ organismo que estaba contemplado en el artículo 43 de los estatutos del ICSS (artículo 51 del Decreto 3041 de 1966. Ministerio de Trabajo, modificado por el Decreto Ley 1935 de 1973, artículo 17). El cambio institucional que se debe realizar es la creación de un consejo de inversiones como máxima autoridad para determinar el portafolio de las reservas.

31. Esta junta estuvo integrada por Jorge Luis Lara, como representante del presidente de la República, Roberto Salazar Gómez y Arturo Aparicio Jaramillo como representantes de los patrones y Luis Alfonso Perdomo por el sector laboral (Acta n.º 366, Consejo Directivo del ICSS, sesión del 01 de julio de 1958).

Esta junta debe ser autónoma, la composición y características de sus integrantes, como el régimen de inhabilidades, será el resultado de una discusión de los aportantes al sistema de pensiones (asalariados, trabajadores independientes, patronos, academia, entre otros). Establecer el portafolio de inversiones debe conjugar dos criterios: garantizar la estabilidad financiera del sistema, a la vez que se asegure una adecuada tasa de reemplazo y el de tener efectos sobre el sector real de la economía para que se aumente la cobertura de afiliación al sistema pensional, privilegiando sectores económicos que extiendan la relación salarial.

Para aquellos que no logren cumplir con el número de semanas y para quienes nunca cotizaron al sistema pensional la protección social optará por la renta básica o por la pensión universal propuesta por la Cepal (Protección Social Universal en América Latina y el Caribe 2019).

Este conjunto de modificaciones solo será posible con una transformación en el campo del poder en el que las fuerzas políticas mayoritarias tengan como directriz la protección social a la tercera edad y no el mantenimiento de un sistema de seguridad social basado en el lucro, que antepone los intereses financieros al cumplimiento de los derechos sociales.

La propuesta de suprimir las AFP no es nueva en la región. Por ejemplo, en Argentina en el 2008 “mediante la sanción de la ley 26425 se da inicio al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), con el que se dio por finalizado el régimen de capitalización individual, volviéndose al sistema público “de reparto”. Esa misma norma determinó la transferencia de las funciones y recursos de la Superintendencia de AFJP al ámbito de la ANSES” (Centrálogo & Grushka, 2020, p. 14).

Referencias

- Aglietta, M., Ould-Ahmed, P., y Ponsot, J.-F. (2016). *La monnaie : entre dettes et souveraineté*. Paris : Économie Editorial Jacob.
- Arévalo, D. (2018). Concentración del capital y fragmentación social, dos efectos del sistema de aseguramiento pensional en Colombia. En D. Arévalo (ed.), *Poder político y mercado en las reformas a la seguridad social*

- (pp. 125-214). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Arrubla, D. (2018). Salud y trabajo en personas de 60 años y más. San Isidro Patios- Localidad de Chapinero. Informe de investigación. Universidad Nacional de Colombia.
- Ayala, U., y Helmsdorff, L. (1996). Papel y viabilidad del régimen de prima media. En Asobancaria. *Crisis política, sector financiero y manejo fiscal* (pp. 32-63). Bogotá: Asobancaria.
- Banco Mundial. (1994). *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Beattie, R., y McGillivray, W. (1995). Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado “Envejecimiento sin crisis”. *Revista Internacional de Seguridad Social*, 28, 3-4.
- Bourdieu, P. (2013). *La nobleza de Estado: educación de elite y espíritu de cuerpo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Centrálogo, O. & Grushka C. (2020). *El sistema de pensiones en la Argentina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Serie Macroeconomía del desarrollo 208. Santiago de Chile. CEPAL
- Colpensiones (2020). Informe de gestión. Recuperado de https://www.colpensiones.gov.co/Documentos/informes_de_gestion.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019). Encuesta de micronegocios. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/micronegocios>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (dane). (2020a). Gran Encuesta Integrada de Hogares. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (dane). 2020b. Comunicado de prensa, pulso empresarial, primera ronda – abril 2020. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pulso-empresarial/comunicado-pulso-empresarial-abril-2020.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (dane). (2020c). Cuentas nacionales anuales. Principales agregados macroeconómicos. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>
- Federación Iberoamericana de Asociaciones de Personas Adultas Mayores (Fiapam). (2019). Los jóvenes se movilizan en Chile para no

- ser personas mayores pobres. Recuperado de <https://fiapam.org/los-jovenes-se-movilizan-en-chile-para-no-ser-personas-mayores-pobres/>
- Forero, G. (2020). Carrasquilla tiene listo decreto para desbandada de ‘cincuentones’ a Colpensiones. La República, junio 4. Recuperado de <https://www.larepublica.co/economia/carrasquilla-tiene-listo-el-decreto-para-la-desbandada-de-cincuentones-a-colpensiones-3014222>
- Garay, L., & Espitia, J. (25 de enero de 2021). Algunos fundamentos analíticos y empíricos para el debate sobre la reforma del iva en Colombia. *Revista Sur* recuperado de <https://www.sur.org.co/algunos-fundamentos-analiticos-y-empiricos-para-el-debate-sobre-la-reforma-del-iva-en-colombia/>
- Garay, L., & Espitia, J. (5 de octubre de 2020). La concentración y composición de ingresos de las personas naturales en Colombia. *Revista Sur*. Recuperado de <https://www.sur.org.co/la-concentracion-y-composicion-de-ingresos-de-las-personas-naturales-en-colombia/>
- James, S. (1997). Public pension plans in international perspective: Problems, reforms, and research ideas. En S. Valdés-Prieto (ed.), *The economics of pensions: Principles, policies, and international experience* (pp. 350-369). Cambridge: Cambridge University Press.
- James, Stelle. 1996. “Proveer una mejor protección y facilitar el crecimiento: una defensa de “Envejecimiento sin crisis” *Revista internacional de Seguridad Social*, 49 (3), 3-25.
- La minirreforma laboral que plantean los empresarios por la crisis. (19 de mayo de 2020). *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/esta-es-la-mini-reforma-laboral-que-por-la-tesis-le-plantearon-los-empresarios-al-gobierno-497118>
- Lemoine, B. (2018). Dette souveraine et classes sociales : Plaidoyer pour des enquêtes sur la stratification sociale et l’ordre politique produits par la dette de marché. En J. Christ y G. Salmon, *La dette souveraine* (pp. 195-229). Paris: EHESS.
- Lora, E. (24 de mayo de 2018a). El bajo rendimiento de los fondos de pensiones ¿A quién protege un sistema de pensiones en el que todos los riesgos los asumen los trabajadores? *Dinero*. Recuperado de <https://www.semana.com/edicion-impresa/opinion/articulo/el-bajo-rendimiento-de-los-fondos-de-pensiones-por-eduardo-lora/258628/>
- Lora, E. (abril-junio, 2018b). Un escrutinio al régimen de pensiones de ahorro individual con solidaridad. *Economía Colombiana*, 352, 18-29.

- Mars, A. (2020). La directora del FMI, a Gobiernos y bancos centrales: “Gasten cuanto puedan, pero guarden los recibos”, El País, abril 15. Recuperado de <https://elpais.com/economia/2020-04-15/georgieva-fmi-a-gobiernos-y-bancos-centrales-gasten-cuanto-puedan-pero-guarden-los-recibos.html>
- Matus, A. (2017). *Mitos y verdades de las AFP*. Santiago de Chile: Aguilar.
- Montenegro, S., Llano, J., Fajury, K., y García, M. (septiembre, 2017). *La inviabilidad de los regímenes de pensiones de reparto en países que aún gozan del dividendo poblacional*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Facultad de Economía.
- Neffa, J. (Dir.). (2006). *Teorías económicas sobre el mercado de trabajo* (vol. 1, marxistas y keynesianos). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Observatorio de coyuntura económica y social del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. (18 de mayo de 2020). Efectos en pobreza y desigualdad de covid-19 en Colombia: un retroceso de dos décadas. *Nota Macroeconómica*, (20). Recuperado de <https://uniandes.edu.co/sites/default/files/asset/document/notamacro20.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). *Estudios económicos de la OCDE Colombia*. Bogotá: Autor.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *Panorama des pensions 2017. Les indicateurs de L'OCDE et du G 20*. Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pension_glance-2017-fr
- Orzag, P., y Stiglitz, J. (14 y 15 de septiembre de 1999). Un nuevo análisis de la reforma de las pensiones: diez mitos sobre los sistemas de seguridad social. *Seminario Nuevas Ideas sobre la Seguridad Social en la Vejez*. Banco Mundial, Washington.
- Rodríguez, Salazar O. (2017). El rentismo financiero y la vulnerabilidad social: el caso de las pensiones en Colombia. En O. Rodríguez (ed.), *La protección social bajo el reino del mercado* (pp. 227-298). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- Rodríguez Salazar, O. (2018). Las reformas a la seguridad social: transformaciones en el sistema de creencias, el régimen de acumulación y el capo del poder. En D. Arévalo (ed.), *Poder político y mercado en las reformas a la seguridad social* (pp. 23-123). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Rodrik, D. (2012). *La paradoja de la globalización, democracia y el futuro de la economía mundial: democracia y el futuro de la humanidad*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Senado de Chile aprueba retiro anticipado de fondos de pensiones. (23 de julio de 2020). *DW.com*. Recuperado de <https://www.dw.com/es/senado-de-chile-aprueba-retiro-anticipado-de-fondos-de-pensiones/a-54271927>
- Singh, A. (1996). Reformas de pensiones, mercados de valores, formación de capital y crecimiento económico: un comentario crítico sobre la propuesta del Banco Mundial. *Revista Internacional de Seguridad Social*, 49, 27-52.
- Sojo, A. (2017). *Protección social en América Latina. La desigualdad en el banquillo*. Santiago de Chile: Cepal.
- Streeck, W. (2018). Prefacio a la segunda edición que es inédito y que el autor escribió para la edición inglesa de su obra. En J. Christ y S. Gildas (dirs.), *La dette souveraine*. Paris: EHESS.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (19 de febrero de 2020a). *Supervisión de los conglomerados financieros en Colombia. Tercer Foro Anual de Gobierno Corporativo*. Bogotá. Recuperado de <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/Publicaciones/publicaciones/loadContenidoPublicacion/id/60913/f/0/c/0>
- Superintendencia Financiera de Colombia. (Julio, 2020b). *Informe mensual fondos de pensiones y cesantías*. Recuperado de <https://www.superfinanciera.gov.co/publicacion/10104059>
- Superintendencia Financiera de Colombia. (6 de octubre de 2020c). *Informe estadístico de seguimiento de medidas en la coyuntura*. Recuperado de <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/10103679>
- Tobar, N. (2018). La experiencia chilena en el derecho de la seguridad social. En A. Damián (coord.), *Problemas contemporáneos de la seguridad social: América Latina y México* (pp. 27-51). Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Vélez, H. (2002). Economía neoinstitucional construcción-deconstrucción de Instituciones y Ley 100 de 1993. En O. Rodríguez (Dir.). *Los avatares del servicio de salud para pobres* (pp. 91-129). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Vélez, L. (21 de mayo de 2020). Es bastante alto riesgo. *Revista Semana*, núm. 1990, p. 31.

Replantear la educación superior: desafío y oportunidad pospandemia

Jorge Iván Bula Escobar¹

Andrés Santiago León Pineda²

-
1. Profesor Universidad Nacional de Colombia, PhD en Sociología, Grupo de Investigación Economía, políticas públicas y ciudadanía UNAL.
 2. Mag. en Estudios Políticos, Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior, Grupo de Investigación Economía, políticas públicas y ciudadanía UNAL.



Diversos análisis dan cuenta de que la pandemia del covid-19 no será una catástrofe demográfica similar —tan grave— a experiencias del pasado, como la Peste Negra y su pico de 1347-1351, con entre 75 y 200 millones de cadáveres; el H1N1 de origen aviar que causó la influenza de 1918 y entre 20 y 50 millones de muertos [...] o inclusive la “hecatombe demográfica” de hasta ¡un 90 por ciento! de los americanos debida a la viruela y demás infecciones que trajeron los conquistadores. (Gómez, 2020).

Esto se explica, precisamente, porque la humanidad cuenta en la actualidad con un desarrollo científico muy avanzado comparativamente con el pasado; es decir, se ha ratificado la importancia del saber especializado en la política pública. Será la ciencia quien nos “salvará”.

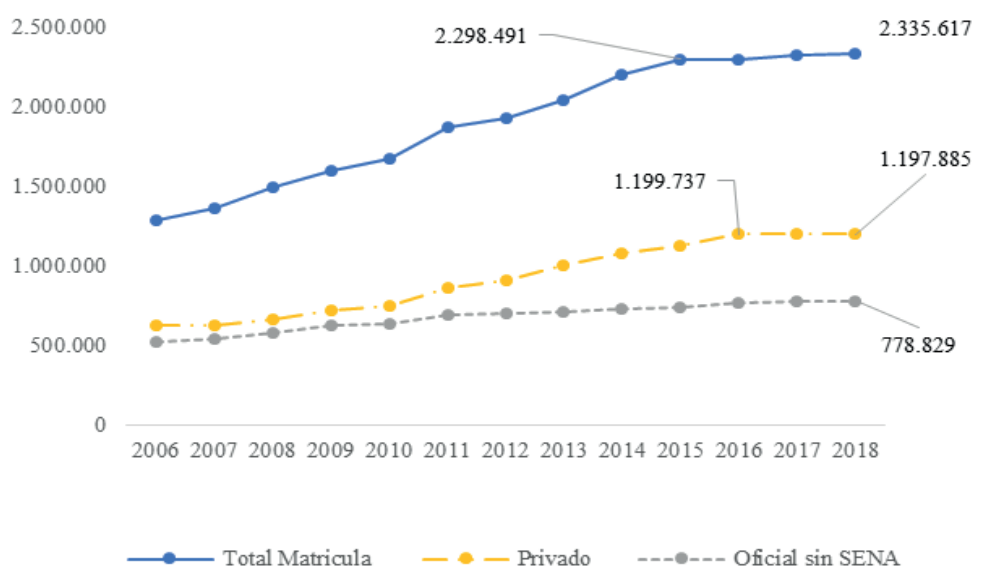
Para el caso colombiano, y en general para el mundo entero, la pandemia se puede interpretar como una invitación “a reconocer los límites del conocimiento humano, pues, aunque la ciencia ilumina nuevos aspectos del virus cada día, aún hay muchas cosas que desconocemos de él” (Pinzón, 2020); pero también se puede entender como una oportunidad para apostarle decididamente al conocimiento riguroso y responsable: principios básicos de la academia. Esto supone inexorablemente que un país como Colombia, por fin, posicione a la ciencia, la tecnología y la educación en los primeros lugares de la agenda pública. Lo cual implica, dicho sea de paso, que se invierta por lo menos el 2 % del PIB en actividades de ciencia, tecnología e innovación, tal y como lo sugirió la Misión de Sabios 2019. Hoy, la inversión en ese rubro no llega ni siquiera al 1 % (Misión de Sabios, 2019).

Frente a esta difícil coyuntura, se escucha recurrentemente que hay que “reinventarse”, lo cual, quizá, no es preciso para el caso de la educación terciaria en Colombia; tiene más sentido ser más ambicioso y pensar que se debe es “replantear”. Esto porque el

sistema de educación superior antes de la pandemia ya tenía varios desafíos sin resolver: desfinanciamiento en las instituciones de educación superior (IES) públicas,³ cobertura insuficiente,⁴ y hacer frente a las dinámicas disruptivas que plantea el desarrollo de las TIC, entre otros. Se puede afirmar, como lo argumentan Rincón y Espitia (2020), que la educación superior pasó de estar enferma a estar en cuidados intensivos.

Por ejemplo, el número de matrículas en el “sistema” de educación superior ha dejado de crecer al ritmo que venía desde 2006 y su tendencia creciente parecería revertirse prontamente desde el año 2015 como se evidencia en el siguiente gráfico (figura 13).

Figura 13. Matrícula nacional por nivel académico

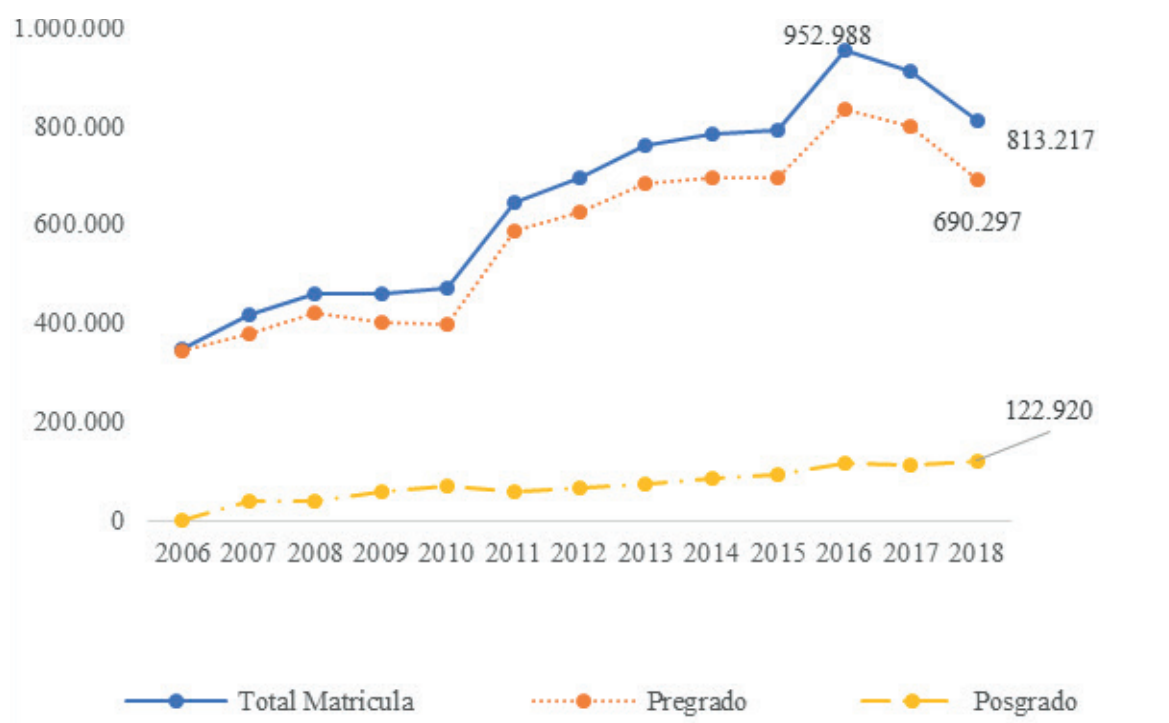


Nota: Corresponde al primer semestre únicamente.

Fuente: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), 2019.⁵

3. Se trata de la histórica desfinanciación de la educación superior pública (o estatal) en Colombia ocasionada por la Ley 30 de 1992 en los artículos 86 y 87. Se creó en su momento una fórmula en el Congreso de la República que no garantizaba el futuro de las universidades porque, si bien se estableció que los presupuestos siempre tendrían que reflejar un aumento en pesos constantes, dichos presupuestos se han actualizado, fundamentalmente, con base en el Índice de los Precios al Consumidor (IPC). Lo cual no ha tenido en cuenta la expansión de matrículas, el aumento de los costos y gastos, entre otras cosas. Es decir, en términos reales, la financiación, por el contrario, ha disminuido. La ley puede consultarse en: http://www.legal.unal.edu.co/rlunal/home/doc.jsp?d_i=34632
4. De acuerdo con el Informe Nacional de Empleo Inclusivo INEI 2018-2019 (Fundación Corona, Andi, Acdi-Voca, 2020), en Colombia, los denominados “ninis” (ni estudian ni trabajan) son más de 2.700.000 jóvenes.
5. Puede consultarse en: <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/>

Figura 14. Matrícula anual nacional por nivel académico



Nota: Corresponde a la suma de los dos semestres académicos sin incurrir en doble conteo.
Fuente: SNIES, 2019.

Este complejo panorama reabre la discusión acerca de si la educación superior es un derecho fundamental o no. Por lo cual retomamos el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,⁶ que señala en su parágrafo 1 que

toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

Y en el parágrafo 2 de ese artículo, la Declaración amplía el alcance de la enseñanza en una sociedad:

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las

6. Puede consultarse en: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-068/12 ha indicado que la educación superior es fundamental y goza de un carácter progresivo en lo relativo al acceso de las personas a las universidades, no obstante que implica que el goce efectivo de ese derecho a cargo del Estado “no tiene una obligación directa de procurar el acceso inmediato de todas las personas a la educación superior” (2019).

Por su parte, de acuerdo con el objetivo 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2020) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, se debe “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” (2020) y se vislumbra en la meta 4.3 que se pretende “asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria” (2020).

Ahora bien, dada la coyuntura que enfrentamos, en la cual la presencialidad plena en la educación demorará en regresar, incluso, pueda que no llegue a darse en las mismas condiciones, las formas tradicionales de enseñanza y la operación misma de la gestión universitaria cambiarán significativamente. Frente a esto, hay que reconocer que, si no fuese por la pandemia, muchos de los cambios que estamos sufriendo no se harían, o por lo menos no tan rápido. Por lo tanto, es válido afirmar que las universidades que insistan a volver a las formas de antes podrán ser llamadas, sin titubear, anacrónicas.

El propósito de este trabajo es analizar el impacto que puede tener esta acelerada asunción en el uso de las nuevas tecnologías (tecnologías de la información y las comunicaciones -TIC) a la cual ha obligado de forma intempestiva esta pandemia, en el quehacer de las universidades tanto en lo que se conoce en la literatura como sus aspectos misionales: formación, investigación y extensión; así como en lo que concierne al impacto en el acceso a este nivel de formación conforme a los términos previamente expuestos desde una perspectiva de derechos.

Derecho a la educación y la conectividad como mínimo vital

Desde esa perspectiva, para garantizar el derecho a la educación, por su imperiosa necesidad de que sea a través de los canales virtuales en gran medida, se añade un componente adicional que sugiere inexorablemente la siguiente pregunta: ¿la conectividad y el acceso a internet también deberían ser derechos fundamentales? Si la respuesta es afirmativa, como se supone debería de ser, el esfuerzo estatal debería estar encaminado en dos sentidos: i) dotar de una computadora a cada joven del país, de manera similar como se ha hecho en Uruguay en el Plan Ceibal (Psetizki, 2014) y ii) facilitar el acceso a internet gratuitamente en todo el territorio nacional. Al respecto, la Corte Constitucional en su Sentencia T-030/20 señala que, si bien el Estado no está obligado a pagar la conectividad a cualquier precio, sí debe disponer ágilmente de un plan que aumente el cubrimiento y promueva el uso de la tecnología en el sistema educativo. Además, indica que, mientras la conectividad llega a todas partes, “el Estado debe ofrecer alternativas para garantizar la alfabetización digital” (Botero, 2020).

Lo anterior invita a reflexionar acerca de la manera cómo la pandemia ha desnudado la desigualdad⁷ de la sociedad colombiana, y para el caso de la educación es también evidente la fragilidad del “sistema” de educación nacional. Por consiguiente, la desigualdad en el acceso a la educación es ahora más notorio, lamentablemente.

La falta de acceso a los servicios de conectividad no solo significa la creación de una brecha digital entre los residentes de las comunidades no conectadas y el resto del mundo, sino que también los coloca en amplia desventaja en términos de desarrollo económico y social. (Sánchez, 2020).

Esta brecha digital debe combatirse con el mismo ímpetu que se ha venido trabajando, por ejemplo, como con la garantía de agua potable y saneamiento básico que ha demostrado un relativo éxito de manera progresiva en el mundo

7. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el año 2018, en Colombia el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional fue de casi el 20 %. En algunos departamentos, las diferencias son dramáticas, por ejemplo: Guainía tiene un indicador del 65 %; seguido de La Guajira, con 51,4 %; Chocó, con 45,1 %; Norte de Santander, con 31,5 %, y Caquetá, con 28,7 %. En contraste, las zonas con menores niveles de incidencia de la pobreza multidimensional en el país fueron Bogotá (4,4 %), San Andrés (8,9 %), Cundinamarca (11,5 %) y Risaralda (12,5 %) (DANE, 2020).

y en el país. Colombia cuenta con una cobertura del servicio público domiciliario de acueducto del 92 %, pero en los territorios rurales es apenas del orden del 73 % (García, 2019). De manera similar, entonces, se debe avanzar en la conectividad como derecho, esta apuesta no puede esperar más dilaciones ni vacilaciones, y requiere el concurso de manera conjunta del sector público, pero también del sector privado. Pero, con una estrategia más intensiva en el campo, porque como se ilustró en el ejemplo de saneamiento básico, la brecha digital es más pronunciada en el sector rural que en el sector urbano. Especialmente los más rezagados son los campesinos, los indígenas y las poblaciones afro, comunidades golpeadas por la guerra y olvidadas históricamente por el Estado. La iniciativa parlamentaria de un proyecto de ley se establece el mínimo vital de internet (Proyecto de Ley N° 030 De 2020 “Por Medio Del Cual Se Crea El Mínimo Vital de Internet) es un aso esencial en ese sentido.

Entre la presencialidad y la educación remota

Las universidades de mayor reconocimiento en Colombia han sido bastante reacias a la virtualidad. No obstante disponer de una buena infraestructura tecnológica, como se demostró en el caso de Los Andes, la Universidad Nacional, la Javeriana, el Externado, entre las que ocupan los primeros lugares en distintos rankings, cuyos estudiantes, en cuestión de una semana, pasaron a una educación no presencial apoyada en las plataformas virtuales. “En medio de los obstáculos, desigualdades e injusticias que ha tenido que afrontar el sistema educativo en esta crisis, las universidades de prestigio hicieron el tránsito al que tanto se habían opuesto directivos, docentes y estudiantes” (Dávila, 2020).

Ahora bien, con relación a este tipo de modalidad⁸, por ejemplo, la Universidad de Los Andes, considerada como la universidad de las élites en el imaginario colectivo, no cuenta con ningún programa virtual aprobado por el Ministerio de Educación. La Javeriana tiene algunos pocos. En cambio,

la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, la Minuto de Dios, la Escuela de Administración de Negocios, el Politécnico Grancolombiano [...] tienen muchos programas aprobados —que podrían ser más si los que aprueban los programas no vivieran todavía en el siglo XIX—. (Dávila, 2020).

8. En estricto sentido, lo que estas universidades han implementado es una forma de educación remota y no propiamente una modalidad virtual de educación.

En síntesis, la sociedad colombiana no debe permitirse volver a la “normalidad”, es decir, continuar con la crisis del sistema. Si bien el mundo no estaba preparado para una disrupción de tan grande escala, de tal suerte que no se contó con herramientas a la mano para utilizar ágilmente, el contexto impone el gran desafío pospandemia de dejar de atender solo lo “urgente” y prestar mayor atención a los problemas estructurales (“lo importante”).

Es hora de que se ponga en marcha una transformación profunda en cada uno de los fines misionales de la universidad: la investigación, la docencia y la extensión. Y un instrumento transversal para cumplir satisfactoriamente esos fines misionales es la masificación del uso de las TIC, de tal suerte que el acceso desigual a la tecnología no derive en la ampliación de las brechas en el aprendizaje. Entendiendo que la universidad impacta a la sociedad mediante sus fines misionales con la investigación y docencia como los pilares de la vida académica y su debida articulación con la extensión con el fin de obtener no solo logros académicos, sino también sociales.

Misión 1: la investigación

El impacto del covid-19, además de haber afectado las actividades de docencia presencial, también ha tenido repercusiones en algunas áreas del conocimiento, en particular aquellas que requieren de prácticas en laboratorios o en granjas experimentales, pues el ingreso restringido de acceso a los campus, con contadas excepciones, no deja de generar traumatismos en los procesos de investigación. Para las universidades intensivas en investigación, esto constituye un desafío importante para no desacelerar ni el ritmo ni las secuencias de dichos procesos, que además podrían comprometer los resultados de muchos de ellos. Adicionalmente, la imposibilidad de los desplazamientos intra e internacionales producto de las restricciones establecidas a la movilidad han dificultado la participación en eventos científicos y los encuentros transfronterizos entre pares académicos.

No obstante, los desafíos en el ámbito de la investigación no provienen en estricto sentido de la crisis generada por esta pandemia. El problema radica en el desarrollo de los ecosistemas de investigación en los que se encuentran inmersas las universidades. Haciendo un símil con la misma respuesta que los

países han dado a la diseminación del covid-19, esta ha mostrado en buena medida la solidez o debilidad de los sistemas de salud para afrontar la crisis. Así mismo, podríamos decir que universidades que se encuentran dentro de ecosistemas más maduros tienen mayores posibilidades de mitigar el impacto de esta crisis que aquellas donde los ecosistemas son aún embrionarios o incluso inexistentes.

Los entornos o ecosistemas de investigación se enfrentan hoy a unas condiciones de producción de las que, además, ellos han sido artífices. Los avances de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones de la tercera revolución industrial que sentó las bases para el desarrollo de la inteligencia artificial como una de las características de la así llamada cuarta revolución industrial (Linney, 2019), y de sistemas como el *big data* y los *blockchains*, entre otros, han permitido que la velocidad del procesamiento de la información se duplique cada 18 o 24 meses (Leonhard, 2016). Esto hace que, incluso, a diferencia de las posibilidades que la primera revolución industrial trajo en el desarrollo de las comunicaciones y la transmisión del conocimiento, hoy la velocidad de la información permite acelerar de manera significativa la transferencia de este de forma tal que las invenciones se materializan en innovaciones en un lapso mucho más breve.

Como dice el profesor Gunda Huskobra (2019), presidente del Coimbra Group Doctoral Studies Working Group, con la cuarta revolución industrial los ciclos de la innovación se hacen más cortos. Así lo confirma la Academia Sueca con ocasión del Premio Nobel de Física de 2014, otorgado a los profesores japoneses Isamu Akasaki, Hiroshi Amano y Shuji Nakamura: “La invención del led azul tiene solo 20 años, pero ya ha contribuido a crear luz blanca de una forma nueva beneficiándonos a todos” (SINC, 2014). Con lo cual, la que fuera una perseverante dicotomía entre la “investigación de descubrimiento” y la “investigación aplicada” pareciera encontrar un cierto balance (Bondy y Hamdullahpur, 2017).

Estas mismas innovaciones que hoy irrumpen en muchos aspectos de las vidas de las personas, y que, a pesar de las dificultades, dicho sea de paso, han permitido solventar los problemas para seguir impartiendo educación en medio de la actual crisis, han llevado a las universidades a una situación que Christensen

y Eyring (2011) describen de la siguiente manera:

Visto a través de la lente de la teoría de la innovación disruptiva, las universidades se encuentran en una encrucijada crítica. Corren un gran riesgo de disrupción competitiva a la vez que deben estar potencialmente preparadas para un renacimiento impulsado por la innovación. (traducción propia)

Esta “disrupción competitiva”, como la llaman estos autores, es una expresión de la llamada sociedad del conocimiento o de la economía del aprendizaje estrechamente ligada al concepto schumpeteriano de “destrucción creativa”, pero que en algunos aspectos ha conllevado a lo que Harris y Sarewitz (2012) denominan “creación destructiva”, pues además de los efectos ambientales, se traducen en las asimetrías de los beneficios del crecimiento a que han dado lugar el desarrollo de estas nuevas tecnologías, tanto a nivel global como en los niveles nacionales, una de cuyas expresiones es la desigualdad en el acceso a internet. De acuerdo con la información del DANE, para el 2018 solo un 52,7% de hogares en el país tenía acceso a internet (DANE, 2019).

Los problemas de desigualdad y de impacto ambiental son quizás los principales ejes en torno a los cuales se estructuran los ODS acordados por la comunidad internacional en la Asamblea de Naciones Unidas en 2015, producto de la Agenda 2030, cuyo lema principal es “no dejar a nadie atrás”. Dentro de los 17 objetivos trazados, uno de ellos, el número nueve, establece la importancia de la innovación “para encontrar soluciones permanentes a los desafíos económicos y ambientales”, pero la investigación es la base para contribuir a los desafíos en cada uno de los ámbitos cubiertos por el conjunto de los ODS, y alcanzar los propósitos en ellos establecidos. El conocimiento, señalan Bondy y Hamdullahpur (2017), parafraseando a Clark Kerr, que hoy brindan las universidades en el marco de estas más recientes revoluciones, es por tanto “central para la prosperidad nacional” (p. 3).

Estos desafíos, y los propios que va generando el mismo quehacer y avance del conocimiento, obligan cada vez más a un trabajo interdisciplinario que no solo supone el reforzamiento de las CTIM,⁹ sino también la cooperación

9. Ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, la traducción al español del acrónimo en inglés de STEM (science, technology, engineering y mathematics).

con expertos de las ciencias sociales y humanas que contribuyen a estimular un pensamiento crítico y creativo que, al decir del profesor Ruksana Osman: “Mucho de lo que escuchamos sobre 4RI [4ª revolución industrial] requiere precisamente estos atributos” (citado por Sawahel, 2019). En consecuencia, se construyen redes nacionales e internacionales de expertos que interactúan desde diferentes latitudes. Por ello, para Huskobla (citado por Sawahel, 2019): “La internacionalización de la educación superior está naturalmente integrada en la cuarta revolución industrial”. Y la movilidad internacional es una forma de consolidar la cooperación entre grupos de investigación y de fortalecer el mismo trabajo interdisciplinar, como él mismo enfatiza.

No obstante, hoy las mismas transformaciones introducidas por la llamada cuarta revolución industrial permiten una interacción en tiempo real frente a las dificultades que se imponen a la movilidad física de los individuos. Lo que ahora se conoce como el internet de todo (*Internet of Everything*, I^{oE}) ha supuesto un paso adelante al internet de las cosas (I^{oT}, por su sigla en inglés), que ya no solo conecta dispositivos, sino que además conecta a estos con personas, datos y procesos (Miraz, Maaruf, Excell y Picking, 2015). Pero este desarrollo facilita también —lo que es, quizás, más importante— la creación de ecosistemas de colaboración y de cocreación que permiten agregar nuevo valor a los procesos de investigación (Langley et al., 2020). A esto se suma la computación en la nube, que permite un más fácil acceso a la información, que además se ha acelerado con la computación del borde de la red (*Edge Computing*), puesto que con ella se logra hacer más accesible la información sobre la base de una información localizada más cercana al usuario, así como la computación en la niebla (*Fog Computing*), que en medio de la gran nube de información organiza nodos para hacer más fácil la interconexión de la computación del borde de la red (Pastor, 2018).

Otros desarrollos contribuyen a fortalecer estos ecosistemas de investigación, el *big data*, la misma inteligencia artificial, la realidad virtual y la ahora denominada realidad aumentada son instrumentos para simular procesos y procedimientos en diferentes campos del conocimiento. Lo señala Linney (2019): “*Big data* y nuevos sistemas de *software* están racionalizando la recopilación y el análisis de datos complejos, permitiendo a los investigadores académicos reducir significativamente el trabajo manual y el error humano”.

Sin duda, avanzar en el fortalecimiento de estos ecosistemas de investigación e innovación supone una importante inversión de recursos para consolidar una base tecnológica que permita hacer uso de estas tecnologías, pues, como lo señala Leonhard (2016, p. 154), las máquinas también hacen investigación y desarrollo, y por ello es prácticamente impensable hacer caso omiso de estos instrumentos en el mismo trabajo de investigación. Pero, como bien lo enfatiza el profesor XN Iraki (citado por Sawahel, 2019) de la Universidad de Nairobi, si bien las “universidades deberían invertir en hardware y software que sea acorde con 4RI [...] más importante aún, [es] hacer que los estudiantes y los profesores vean la 4RI como una oportunidad, no una amenaza”.

Misión 2: la docencia

La docencia se basa en la investigación, porque tiene como propósito fundamental formar a los estudiantes en diversos campos disciplinarios y profesionales a través de dos cosas: programas curriculares y métodos pedagógicos. Esto permite los fines éticos y académicos de la universidad. Pero, además, por su carácter difusivo y formativo, “la docencia tiene una función social que determina para el profesor responsabilidades científicas y morales frente a sus estudiantes, a la Institución y a la sociedad” (Universidad de Antioquia, 2020).

En esta difícil coyuntura se ponen de presente diferentes retos frente a la inminente reconfiguración de la relación universidad-sociedad. Entre estos retos, hablar de la pertinencia en la enseñanza es un tema que vuelve a ponerse sobre la mesa a pesar de ser un asunto, cuando menos, muy controversial en diversos escenarios académicos. No obstante, resulta importante examinar la pertinencia de la educación para analizar el impacto de la pandemia en la docencia.

La universidad como institución tiene además un deber social y moral frente a las desafíos y retos que imponen esta pandemia. A este respecto, debatir acerca de la pertinencia en la actualidad se hace viable por cuanto el sistema universitario está, cada vez más, interrelacionado con el sistema productivo; tan es así, que ambos sistemas emplean un lenguaje común: calidad, competitividad, flexibilidad, etcétera. Empero, esta relación —economicista— de dichos sistemas ha sido muy rígida, pues ha hecho que esta perspectiva, casi que

exclusivamente, se reduzca solo a dos objetivos: la formación en competencias profesionales y laborales.

En relación con lo anterior, lo que está reproduciendo el sistema educativo es, pues, profesionales para el buen desempeño en el mercado laboral, lo cual es, dicho sea de paso, deseable, pero insuficiente. Esto supone, entonces, que se establezca un nuevo modelo para la educación, más flexible, y que contemple otros aspectos que busquen que la formación de los estudiantes sea más integral para que las personas sean más empáticas y solidarias en sociedad, sobre todo, en un país que enfrenta una desigualdad tan exorbitante. Y, además, como argumenta el sociólogo Manuel Castells, “hay que formar estudiantes con personalidades adaptables” (2020), más aún con la actual coyuntura que demanda sociedades y ciudadanos más resilientes.

Es importante que la universidad sea un ente que tenga en cuenta el contexto de la sociedad en la cual está, para que pueda plantear soluciones a las diferentes problemáticas y contribuir al desarrollo social del país desde diferentes ámbitos del conocimiento. En relación con eso, repensar la manera como se ejerce la docencia podría ser una herramienta para avanzar en ese frente a través de acercamientos más reales con la sociedad, los cuales se han visto truncados con relativa frecuencia. La educación no debe dejar de interpelar la realidad y debe “pasar de ser memorística y fundamentada en el supuesto saber de algunos, a ser una educación basada en la realidad de cada individuo y sus necesidades de aprender lo que realmente necesita en su contexto inmediato” (Dávila, 2020). En ese sentido, como bien lo señala Gloria Castrillón de la Universidad de Johannesburgo: la pedagogía de enseñanza y aprendizaje también debe revisarse para tener en cuenta “tanto los cambios en los planes de estudio como las necesidades cambiantes de los estudiantes” (citado por Sawahel, 2019).

Por otro lado, la instrucción y enseñanza en línea de la cual se ha especulado tanto hoy en día se empieza a hacer más factible en contraposición con la educación tradicional (presencial). Según el analista en políticas educativas, Alexander Holt (2016), personas como Jeff Bezos, dueño de Amazon, adelanta movimientos desde hace unos años en dirección a convertirse en competidor de las actuales universidades de primer nivel y ahora cobra fuerza. El proyecto de Amazon University tiene como propósito demostrar que es posible ofrecer

educación de alta calidad a costos comparativamente menores a las universidades tradicionales.

Holt argumenta que el proyecto de Amazon “University” o Amazon Student Programs, pretendería convertirse en la primera universidad verdaderamente global, y de ahí radicaría su éxito en buena medida. En tanto la red de alumnos y su reputación con clientes y empleadores se incrementa, predicen una demanda creciente de sus servicios. Holt, en un símil de un discurso de Bezos en 2030, diría que “estamos entusiasmados con el futuro de una ciudadanía más educada y menos endeudada” (Holt, 2016). No obstante, esta visión y la coyuntura que estamos viviendo, imponen unos desafíos adicionales en lo concerniente a la metodología de la enseñanza, particularmente.

Vale la pena mencionar también que, si bien el personal docente no constituye el sector más vulnerable frente al desempleo, conectividad a internet, etcétera, sí tiene grandes afectaciones laborales y profesionales. Según el Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), “el impacto más evidente sobre los docentes está siendo la expectativa, cuando no exigencia, de la continuidad de la actividad docente bajo la modalidad virtual” (IESALC, 2020, p. 9).

Frente al tema de docencia en las instituciones de educación superior (IES), un reciente informe de la Unesco (2020) señala que se deben diseñar medidas pedagógicas para evaluar formativamente y generar mecanismos de apoyo al aprendizaje de los estudiantes en desventaja; documentar los cambios pedagógicos introducidos y sus impactos; aprender de los errores y escalar la digitalización, la hibridación y el aprendizaje ubicuo, y promover la reflexión interna sobre la renovación del modelo de enseñanza y aprendizaje.

Este nuevo escenario revela que lo menos importante en el avance académico esté en función de las notas, como ha sido habitualmente. Lo más importante es acompañamiento humano en la formación de estudiantes. De ahí que universidades como Los Andes hayan decidido que las notas para todos sus cursos, tanto de

pregrado como de posgrado, sean cualitativas¹⁰ y no cuantitativas. El rector de la mencionada universidad, Alejandro Gaviria, señala que con esta crisis se ha abierto “paradójicamente la oportunidad de valorar las motivaciones intrínsecas que existen de aprender y cursar una materia, más allá de una nota” (Gaviria, 2020).

La irrupción de las nuevas tecnologías en el ámbito de la educación y en particular en la educación universitaria obliga a considerar dos aspectos importantes: uno, el hecho de que, como lo dice el profesor Hoskobra (citado por Sawahel, 2019), el cerebro de las generaciones del mundo digital no es igual al de generaciones pasadas, si bien este desarrollo no es homogéneo, pues está atravesado por las desigualdades sociales tanto de acceso como de la calidad de la educación recibida en la educación básica y primaria. Y dos, por esa misma razón, de acuerdo con Hoskobra, las universidades deben preparar para el futuro digital (citado por Sawahel, 2019). Para enfrentar este futuro, las universidades, al decir del profesor Tshilidzi Marwala de la Universidad de Johannesburgo, deben ofrecer “educación multidisciplinaria, donde los estudiantes de ciencias humanas y sociales hacen materias tecnológicas y los estudiantes de materias tecnológicas hacen ciencias humanas y sociales” (citado por Sawahel, 2019).

Según el sociólogo Manuel Castells, los avances tecnológicos han permitido potenciar muchos ámbitos de la sociedad y el conocimiento, están reestructurando las empresas, la comunicación y por supuesto la educación, que califica como “la función más importante de la sociedad” (Revista Semana, 2018). No obstante, las tecnologías no son la panacea del sistema educativo si no se cuenta con otras premisas tales como la capacidad de los docentes para orientar a los estudiantes en la utilización y práctica de estas tecnologías. El sociólogo también afirma:

Lo que se desarrolla a partir del internet no son solo capacidades técnicas, al contrario, internet es un instrumento de información y comunicación cultural, lo que es cierto es que en la nueva generación hay mucha más capacidad tecnológica de acceder rápidamente a la información, pero eso no les quita la capacidad de argumentación, lo que ocurre es que depende de lo que se quiere argumentar y para qué. Revista Semana, 2018).

10. Hace alusión a que las notas serán en el sentido de aprobado o reprobado.

Vale decir que el hecho de que los profesores se hayan visto obligados a impartir sus clases por internet, a pesar de algunas posturas que promulgan la vuelta a la vida universitaria tradicional (de manera presencial), esta virtualidad “ha puesto en evidencia la inoperancia de ciertas formas de enseñanza, basadas en el empleo de didácticas expositivas en las que el docente tiene un marcado protagonismo” (Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior, 2020). Esto sugiere plantearse la siguiente pregunta: ¿se debe continuar con las clases magistrales en donde los profesores pregonan un discurso o mejor se graba en video la sesión? Si no hay interacción inmediata en cursos de muchos estudiantes —dificultad inherente de los grupos grandes en auditorios—, uno pensaría que la alternativa del video es plausible e incluso recomendable, porque además dicha grabación tendría la bondad de consultarse en cualquier momento.

Finalmente, de acuerdo con el Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior (2020), la presencialidad en la educación se sustenta en el hecho de que la intensificación de las interacciones contribuye a la coproducción de conocimientos y a la formación de ciudadanos. Por lo cual, la vida universitaria, entendida como aquellas interacciones en función del conocimiento y el aprendizaje, va más allá de las aulas de clase, pues la finalidad es formar personas para afrontar los desafíos de vida en sociedad. Las salidas de campo y las prácticas posibilitan aprendizajes vivenciales y altamente significativos; incluso, las deliberaciones en las cafeterías o en asambleas estudiantiles. Todos estos son ejercicios que requieren de cooperación y colaboración en grupo como procesos pedagógicos que favorecen la interpelación, la experimentación, la investigación, la contrastación y la ampliación de saberes. Esto significa, entonces, que se puede afirmar que hay prácticas en la formación que permiten justificar la idea de que la virtualidad se comprenda como una actividad complementaria y no como sustituta a las actividades que inexorablemente son notablemente más provechosas de manera presencial.

Misión 3: la extensión

En el marco de lo señalado en los apartados anteriores, toda vez que la extensión es una proyección social del quehacer académico de las universidades tanto en el ámbito de la formación como de la investigación, los desafíos planteados

por la actual crisis se replican de alguna manera en las actividades que acompañan estos procesos. En particular, las restricciones de movilidad afectan tanto actividades de trabajo de campo como los de educación continua, en alguna medida. Si bien esta última tiene mayores opciones de apoyarse en el uso de las TIC, el primero advierte una mayor complejidad habida cuenta de que requiere un mayor involucramiento con las contrapartes con las cuales se adelantan los respectivos proyectos. Sin duda, las desigualdades de acceso a internet tanto a nivel regional como de los hogares agudizan esta situación. La conectividad adquiere aquí una condición indispensable para poder mantener la interacción entre las partes. Como bien lo advierte el Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior de la Universidad Nacional de Colombia: “La extensión en contextos rurales y con deficiente conectividad plantea retos inmensos para su sostenibilidad” (2020).

Sin perjuicio de la responsabilidad que le incumbe al Estado de garantizar la conectividad de los hogares, la extensión, en particular la que se conoce como extensión solidaria, debe enmarcarse en los ecosistemas de innovación. Pues la llamada innovación social constituye uno de los pilares esenciales para el desarrollo de las comunidades y del desarrollo territorial en su conjunto, y hace parte de la que Priesca, García y Prieto (2011) llaman la “innovación oculta”, que incluye la de emprendedores sociales e iniciativas de la ciudadanía, conocidas como la del Tercer Sector. La innovación social, como lo resaltan estos autores, es además un nicho importante de creatividad, y como parte de los aspectos misionales de la universidad, es un espacio de formación ciudadana tanto para sus estudiantes como para las comunidades depositarias de las actividades de extensión:

De ahí la importancia de reconocer la capacidad de innovación de los ciudadanos y de la sociedad civil, de educar en la cultura de la creatividad a nuestros jóvenes innovando en el sistema educativo, de reconocer la necesidad y capacidad de innovación en la gobernabilidad, la calidad de vida, el medio ambiente, la cultura, el arte, etc. (Priesca, García y Prieto, 2011).

La innovación social, a diferencia de la innovación empresarial, depende en gran medida de la velocidad con que se difundan las experiencias, por lo cual la creación de redes es un mecanismo esencial para su socialización, así como la certeza de que la innovación social es superior al *statu quo* (Young,

2011). Puesto en otros términos, la innovación social contribuye igualmente al fortalecimiento del capital social en cuanto sus redes de difusión logren articular diferentes actores al sistema. Ella es pues la cuarta hélice de lo que conformaría un sistema nacional (o regional) de innovación (Porto-Gómez y Doloreux, 2018). Por eso, la extensión universitaria no puede concebirse como un compartimiento estanco dentro de sus actividades misionales y tampoco dentro de la consolidación de los sistemas de ciencia y tecnología, de los cuales ella es un pilar fundamental.

Los desafíos de la educación remota para la calidad de la educación

La educación, según los ODS, promulgados por la Unesco, es un derecho humano y una fuerza del desarrollo sostenible y de la paz. Estos objetivos necesitan de la educación para que las personas obtengan los conocimientos, competencias y valores necesarios para vivir con dignidad, construir sus propias vidas y contribuir a la mejora de las sociedades en las que habitan (Unesco, 2020).

La Agenda 2030 depende de la voluntad política de los distintos Gobiernos, y del compromiso de otros actores (el sector empresarial, académico, entre otros) para poder no solo garantizar el derecho a la educación, sino a una educación de calidad.

Hablar de calidad de la educación no es sencillo, porque supone reflexionar sobre el concepto en sus distintas connotaciones e intentar entender la educación como un paradigma de lo complejo, “porque involucra y procede de seres complejos, de una sociedad igualmente compleja que justifica su existencia como parte de un sistema complejo” (Reyes, Guillermo, Dueñas y Bernal, 2016, p. 258).

Partiendo, por ejemplo, del sistema educativo, y siguiendo a Pérez (2019), la calidad puede entenderse como normas y requisitos preestablecidos, relacionados con la calificación del personal académico, la infraestructura, la eficiencia en el uso de los recursos, entre otros. Por otro lado, si el análisis parte del conocimiento, la calidad se refiere a la estructura de los currículos y a la actualización de contenidos con respecto a las escuelas internacionales y a las fronteras del saber.

Así mismo, si el punto de partida es el mercado laboral, la calidad se refiere a las competencias laborales y profesionales determinadas por el sector productivo y, por último, si lo que interesa es la esfera social, la calidad normalmente está relacionada con la pertinencia.

Para López (2007), existen tres percepciones de la calidad en la educación: la calidad como producción de conocimiento, la calidad como eficiencia interna del sistema y la calidad entendida como el mejoramiento en la calidad de vida. A pesar de la diversidad de significados que puede tener la palabra *calidad*, en Colombia y el mundo se ha reducido a los *rankings* internacionales, cada uno con su metodología particular.

En el país, desde la Ley 30 de 1992, la calidad ha hecho referencia a prácticas de clasificación, y por consiguiente, a la creación de entes especializados en ella, como el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) que hoy está encargado de la acreditación de los programas académicos y de las IES, “permitiendo la elaboración de escalafones, que el gobierno nacional toma para el diseño de programas de cobertura y financiamiento de la educación superior” (Pérez, 2019, p. 194).

Desde este enfoque, la educación se ha dedicado a estandarizar criterios y a medirse cuantitativamente. Ello ha implicado que la educación deje de verse como proyecto de vida y pase a ser un proceso productivo que alimenta los engranajes funcionales de la sociedad contemporánea. De acuerdo con Araneda, “en búsqueda de resultados que constituyan progreso se sacrificó necesariamente el ethos social” (Araneda, 2016, p. 20).

Para abordar este problema, la Escuela de Pensamiento en Complejidad de la Universidad de La Salle ha hecho una pregunta muy provocadora: “¿Acaso una educación de calidad no depende de una buena salud y bienestar de los individuos y sus familias, de que padezcan hambre cero y hagan parte de aquellos que usufructúan de una era de fin de la pobreza?” (Reyes et al., 2016, p. 254). Además de lo anterior, la pandemia causada por el coronavirus ha puesto de manifiesto la importancia del debate público en torno a problemas estructurales de la educación en Colombia, dentro de los cuales el de la calidad en el contexto virtual y el uso de las TIC como parte de los procesos de enseñanza

y aprendizaje se ha hecho urgente, justo por el aislamiento. Las tecnologías de información y comunicación han permitido que no deban frenarse del todo tales procesos, pero las discusiones alrededor del papel que desempeñan en la formación, la investigación y la extensión, todos fines misionales de la educación, siguen en veremos.

El retorno a las aulas de clase hoy no parece un horizonte probable en el corto plazo y, en todo caso, el uso de herramientas digitales como intermediarias de los procesos de aprendizaje permanecerá más allá de la pandemia. La tecnología dentro de las clases pasó de ser la excepción a la norma en cuestión de meses (Kim, s. f.). Hoy no solo se habla de *e-learning*, sino del *mobile-learning*, lo que nos deja servida la discusión sobre los efectos que la utilización de estas herramientas tiene para la calidad educativa. El debate sobre la calidad educativa ya no es válido solo para la educación presencial, también para la virtual.

La educación virtual, con formas sincrónicas o asincrónicas (educación virtual y a distancia), presenta sus propios problemas y controversias: desde las condiciones de infraestructura, la eficiencia del manejo de los recursos y la eficacia del aprendizaje, pasando por las habilidades pedagógicas, hasta las materias relacionadas con el desarrollo del pensamiento crítico y el aprendizaje autónomo del estudiante conllevan ventajas y desventajas con respecto a la educación presencial.

Es obvio que una inadecuada o limitada infraestructura de conectividad compromete las condiciones de la enseñanza virtual. En esto, las brechas entre el mundo rural y el urbano son aún enormes. Del mismo modo, la habilidad del personal docente para utilizar las herramientas TIC influye en los procesos de aprendizaje. La educación virtual no consiste simplemente en trasladar la educación presencial a una pantalla, supone desarrollar herramientas y elementos de aprendizaje distintos, pues no contar con la cercanía de las aulas implica un reto mayor para atraer la atención del estudiante, o para asegurarse que está atendiendo a la clase, solo por nombrar algunos ejemplos. Es en este sentido en el que la capacitación de los docentes para que puedan usar adecuadamente las herramientas tecnológicas es indispensable. La educación virtual implica una buena integración entre la calidad de los contenidos, el manejo de la tecnología y las prácticas pedagógicas (Bryant, Child, Dorn y Hall, 2020). Atender

a los obstáculos en el aprendizaje de los estudiantes, la cultura y estructuras organizacionales, las estrategias operativas y el desarrollo de políticas acordes con esos retos es imperioso.

Aunque no eran nuevas, estas modalidades de enseñanza-aprendizaje han recibido desde las críticas más pesimistas, que defienden a rajatabla las formas tradicionales de aprendizaje presencial, hasta alabanzas entusiastas que ven en ella un santo grial para mejorar la cobertura y la diversidad de opciones que podrían ofrecerse por medio de ellas.

Como muchos analistas señalan, la importancia del aprendizaje entre pares que supone la presencialidad, tanto en las dinámicas académicas como sociales, el reconocimiento de las TIC como elementos que perdurarán después de esta coyuntura ha hecho que gane terreno la idea del aprendizaje combinado (*blended learning*), en el que hay elementos del aula de clase y de la virtualidad. Según Kim (s. f.), ya las actividades virtuales se han vuelto más físicas, y “está claro que los mejores lugares para la educación unirán a las personas, la tecnología y el espacio de forma innovadora”. Para este autor, la tecnología crea nuevas formas de interacción que traspasan el espacio físico y amplía las fronteras de la cooperación en el trabajo tanto entre los estudiantes, como entre los pares académicos de los docentes.

La virtualidad cambia la relación docente-estudiante, porque transforma al primero de ser el “sabio en el escenario” a convertirse en “guía acompañante”: el docente ya no es quien tiene el monopolio sobre la información, y ahora su papel importa más en el pensamiento crítico y el aprendizaje autónomo del estudiante.

La tecnología misma tiene potencialidades que vale la pena explorar: el *blockchain*, las simulaciones por computador, la realidad virtual y ampliada y la inteligencia artificial, entre otros, hacen mucho más sencillo el trabajo colaborativo y permiten seguir casi que personalizadamente a cada uno de los estudiantes, evaluar sus fortalezas y dificultades y “adaptar el proceso de aprendizaje para acomodarse a los estilos de aprendizaje individual de los estudiantes” (Janssen, 2020).

Nuestros mayores retos siguen siendo la brecha digital, las desigualdades en el acceso a las herramientas necesarias para la educación virtual de buena parte de la población colombiana, justamente la más vulnerable, la falta de conocimiento

en temas digitales de los docentes y su imposibilidad de actualizarse por falta de tiempo, falta de apoyo problemas de accesibilidad, o ausencia de destrezas (Raja y Nagasubramani, 2018), y el atraso tecnológico del país. Todos ellos exigen de mayor inversión en ciencia y tecnología y un compromiso serio con el avance en estas materias. Además, de cerrarse esas brechas, constituyen una oportunidad para democratizar el acceso a la educación superior.

Internacionalización y regionalización: ¿segmentación o democratización de la educación superior?

Es evidente que la llamada Tercera Revolución Industrial, que fuera posibilitada gracias al desarrollo del microprocesador, la era de la informática, condujo a lo que David Harvey (1999) denomina un fenómeno de compresión espacio-temporal, donde la conectividad ha permitido que “los horizontes temporales de la toma de decisiones tanto privada como pública se han reducido, [y] [...] que sea cada vez más posible difundir esas decisiones de inmediato en un espacio cada vez más amplio y variado” (p. 147, traducción propia). Esta condición ha permitido establecer relaciones e interacciones sociales más allá del “aquí y del ahora” posibilitando la intercomunicación en tiempo real entre las personas de las diferentes latitudes del planeta.

Esta posibilidad ha abierto nuevos escenarios a los procesos de internacionalización de la educación superior que no responden exclusivamente a la movilidad internacional de estudiantes (y en menor proporción, docentes), en búsqueda de una formación más allá de las fronteras nacionales. Si bien esta sigue siendo la modalidad predominante, el desarrollo creciente de los *Massive Open Online Courses* (MOOC), entre otras expresiones de las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías de la información, ha dado lugar asimismo a una oferta curricular alojada en el ciberespacio, que, en principio, supondría una mayor facilidad de acceso, incluso para superar barreras de entrada que pudiesen existir en los sistemas nacionales (Yang y Cheng, 2018). Sin embargo, como lo señalan estos mismos autores:

Los flujos de información global que se manifiestan en la brecha digital son muy desiguales, incluidas las barreras encontradas en la capacidad tecnológica y la alfabetización de las personas, así como las segmentadas por clases, géneros y razas. (Yang y Cheng, 2018, p. 64).

Al decir del mismo Yang (2003), “el espacio virtual es infinito, pero no promete universalidad o igualdad” (citado en Yang y Cheng, 2018, p. 64). En ese sentido, las perspectivas que afloran con el advenimiento de las TIC para la educación superior constituyen, parafraseando al sociólogo británico Bob Jessop (1990), un “dilema estratégico”, en cuanto dependiendo de la forma (estrategia) como dichas tecnologías se incorporen y sean usadas o apropiadas por los distintos actores partícipes en el “campo de la educación superior” —para utilizar la categoría bourdiosiana—, podrán en efecto traducirse, por un lado, en un fortalecimiento de los sistemas educativos nacionales y, por otro, en una mayor democratización para acceder, incluso, a los centros educativos de más alta calidad.

Sin duda, las nuevas tecnologías ofrecen un espacio más transcultural, que, en principio, emula lo que la movilidad internacional de estudiantes ofrecería con la experiencia de un proceso de aprendizaje en entornos sociales y culturales diferentes a los de su origen geográfico, y que, en muchos casos, permite no solo el manejo de una segunda lengua, sino también, familiarizarse con modos de vida y concepciones del mundo distintos. Es además una vía para, como diría el propio Bourdieu, una persona pueda incrementar su volumen global de capital a través de la recomposición del capital cultural que lo habilitaría para mejores opciones de desempeño laboral (fortalecimiento del capital económico) en un futuro (Yang y Cheng, 2018, p. 61). Estas tecnologías han constituido también un eslabón en el proceso de transnacionalización de la educación superior de acuerdo con la caracterización que hacen Mazzarol, Soutar y Seng (2003, citado en Yang y Cheng, 2018, p. 63), de tres olas que darían cuenta de este proceso de manera traslapada: la primera que es el desplazamiento mismo de estudiantes a otros países anfitriones, la segunda que se caracterizaría por alianzas o coaliciones para ofrecer programas conjuntos y, una tercera, que consistiría en la creación de campus filiales en el extranjero o la oferta de programas en línea gracias al uso de las TIC.

Pero, así como en la primera ola no siempre se garantiza el acceso a las universidades de élite para todos los estudiantes que migran, como lo muestra el estudio de caso realizado por Yang y Cheng sobre la migración de estudiantes de la India a universidades de China continental,

para los estudiantes no tan privilegiados académicamente y socioeconómicamente que persiguen la movilidad educativa en instituciones que no pertenecen a la élite, una producción de mediocridad educativa puede ser un resultado posible. (Yang y Cheng, 2018, p. 69).

esta última modalidad de internacionalización en línea expresa las mismas desigualdades en razón de la llamada brecha digital, no solo en el seno de los países entre distintos sectores sociales, sino también entre países de diferentes niveles de desarrollo socioeconómico.

El uso de las TIC constituye asimismo un dilema estratégico para cerrar las brechas en materia de acceso a la educación superior que se evidencian en el país entre sus distintas regiones.

Mientras que una ciudad como Bogotá tiene una cobertura bruta de 111,4 % para el año 2019, esto es más del doble del promedio nacional (52,2 %), regiones como la de los Llanos, el Caribe y el Pacífico solo alcanzan coberturas de 24,6 %, 35,7 % y 38,7 %, respectivamente. La siguiente región que supera el promedio nacional es la del Eje Cafetero y Antioquia con 57,5 %, algo más de la mitad alcanzada por Bogotá (tabla 15).

Pero, además, de las desigualdades en materia de cobertura también se reflejan inequidades tanto en la permanencia como en la movilidad de estudiantes que provienen de estas regiones con menores posibilidades de acceso a la educación superior. En un estudio realizado por Martha Lucía Alzate, Karol Liliana Colmenares, Mayra Liliana Paredes y Daniel Rodríguez (2019) para el Programa de Admisión Especial (PAES) y del Programa Especial de Admisión y Movilidad Académica (PEAMA) de la Universidad Nacional de Colombia, el primero ofrecido a Mejores Bachilleres de Municipios Pobres; Mejores Bachilleres; Mejores Bachilleres de Población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, y Víctimas del Conflicto Armado Interno; y el segundo para facilitar el acceso de bachilleres a la Universidad en sus sedes de Presencia Nacional (Amazonas, Caribe, Orinoquia y Tumaco), se encuentra que el 21,08 % de los estudiantes del primer programa y un 33,13 % del segundo, durante los primeros tres semestres de estudio, su promedio académico¹¹ está por

11. Medida de promedio académico interna de la Universidad Nacional: promedio académico ponderado acumulado (PAPA).

Tabla 15. Tasas de cobertura en Educación Superior por regiones, 2014-2019

Tasa de Cobertura	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Región	98,4%	101,6%	109,0%	113,7%	115,5%	111,4%
Nacional	49,8%	51,4%	53,4%	54,5%	54,0%	52,2%
Tasa de cobertura bruta en educación superior - Caribe - Proyecciones de población Censo 2018						
Tasa de Cobertura	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Región	35,9%	37,2%	37,9%	37,9%	36,7%	35,5%
Nacional	49,8%	51,4%	53,4%	54,5%	54,0%	52,2%
Tasa de cobertura bruta en educ. sup. - Eje Cafetero-Antioquia - Proyecciones de población Censo 2018						
Tasa de Cobertura	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Región	53,5%	55,0%	57,0%	58,2%	59,3%	57,5%
Nacional	49,8%	51,4%	53,4%	54,5%	54,0%	52,2%
Tasa de cobertura bruta en educ. superior - Centro Oriente - Proyecciones de población Censo 2018						
Tasa de Cobertura	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Región	45,8%	47,1%	47,5%	48,7%	47,7%	45,7%
Nacional	49,8%	51,4%	53,4%	54,5%	54,0%	52,2%
Tasa de cobertura bruta en educación superior - Centro Sur - Proyecciones de población Censo 2018						
Tasa de Cobertura	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Región	34,2%	34,9%	35,8%	36,6%	35,9%	35,7%
Nacional	49,8%	51,4%	53,4%	54,5%	54,0%	52,2%
Tasa de cobertura bruta en educación superior - Llanos - Proyecciones de población Censo 2018						
Tasa de Cobertura	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Región	27,5%	28,2%	28,6%	26,4%	24,3%	24,6%
Nacional	49,8%	51,4%	53,4%	54,5%	54,0%	52,2%
Tasa de cobertura bruta en educación superior - Pacífico - Proyecciones de población Censo 2018						
Tasa de Cobertura	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Región	34,7%	36,1%	37,6%	39,0%	38,0%	38,7%
Nacional	49,8%	51,4%	53,4%	54,5%	54,0%	52,2%

Fuente: MEN (Sistema Nacional de Información de Educación Superior, SNIES)-Proyecciones de Población DANE, Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.

debajo de 3,0/5,0, requisito mínimo para mantener la calidad de estudiante. Este desempeño se expresa en buena medida en las tasas de deserción, donde un 41,1 % de los estudiantes del PEAMA de la cohorte en estudio (2011-1) habría desertado, frente al 28,8 % del programa PAES. La deserción en la matrícula regular para esa misma cohorte habría sido de 36,8 %, lo que muestra, asimismo, las bondades de programas de discriminación positiva para estos grupos poblacionales. El principal motivo de deserción para estudiantes de ambos programas se da por razones académicas (33,3 % y 28,8 %, respectivamente). No obstante, en promedio, en ambos programas, aquellos que permanecen, se gradúan en un término de seis años, para carreras que en promedio tienen una extensión de cinco años (Alzate, Colmenares, Paredes y Rodríguez, 2019, pp. 139-148).

El programa PEAMA se instauró en sus inicios bajo la modalidad de educación remota, mientras se iba consolidando una planta docente *in situ* en las sedes de presencia nacional, donde los docentes impartían sus cursos en sus respectivas aulas de clase que eran transmitidas en tiempo real hacia las sedes de presencia nacional, cuando todavía la penetración del internet y la conectividad en el país estaban menos desarrollados. La posibilidad del uso de las nuevas tecnologías y del desarrollo de las plataformas que hoy soportan la actividad docente plantean de nuevo el reto de hasta dónde su uso no sería una forma de democratizar el acceso a la educación superior de regiones que gozan de menores opciones de acceso a instituciones de educación superior. Este reto plantea el mismo desafío arriba señalado por Yang y Cheng (2018) para los procesos de internacionalización, y es el de no producir una educación mediocre. Una vez más, como se mencionó en el aparte sobre calidad, los retos del uso de estas tecnologías demandan la garantía de las condiciones de infraestructura (conectividad), el manejo de los recursos y las pedagogías adecuadas y la calidad de los contenidos curriculares. Pero, se convierte, en efecto, para volver a la figura del profesor Jessop (1990), en un asunto de “selectividad estratégica”, donde la opción de la enseñanza híbrida (*blended learning*) se erige como una opción para democratizar el acceso a la educación superior.

Algunas reflexiones finales

Los retos de la educación superior han sido, en una sociedad tan desigual como la colombiana, podría decirse, casi de carácter congénito. La forma como se ha

construido el campo de la educación superior a lo largo de su historia, a diferencia de otras sociedades latinoamericanas (México, Argentina y Uruguay, por ejemplo), ha estado caracterizada por una dinámica segregacionista, toda vez que convergen en él actores con intereses diversos, e incluso divergentes. La posibilidad de hacer progresivo el derecho de tener la oportunidad de acceder a la educación superior se ve atravesado por las distintas estrategias en juego de dichos actores que hace que este acceso no se brinde en igualdad de condiciones al conjunto de la población. Los problemas del financiamiento de la educación superior pública han seguido las fluctuaciones de las políticas macroeconómicas de diferentes administraciones donde la prioridad de la inversión en educación superior es prácticamente subsidiaria. A diferencia de otros sistemas, el de Colombia ha contado con una mezcla no desdeñable de instituciones privadas y públicas, que para un buen número de hogares hace oneroso el acceso a las primeras, y restringido el de las segundas. Para no decir que esa coexistencia se ha dado en el marco de una real ausencia de un “sistema de educación superior” propiamente dicho.

La crisis del covid-19, como ya se mencionó, puso en evidencia esa y otras protuberantes desigualdades en el país. El recurrir a las TIC y a las plataformas de conectividad para sortear esta situación ha generado un amplio debate en la comunidad académica sobre los impactos que el uso de estas tecnologías tiene sobre la calidad de la enseñanza y el quehacer académico de las IES, y en particular de las universidades. Como se ha analizado en los tres aspectos misionales que corresponden al quehacer académico de las universidades, lo que la irrupción de estas tecnologías pone sobre la mesa es un amplio cuestionamiento sobre el tipo de pedagogías, las interacciones entre los distintos actores del “sistema”, la forma como los espacios virtuales posibilitan el relacionamiento entre pares académicos para construir y consolidar redes transfronterizas y transdisciplinarias, y cómo *cimentar* sobre ellas la articulación con las dinámicas locales y regionales que contribuyan al fortalecimiento de los sistemas nacionales y territoriales de innovación, donde, sobre la base de la cuarta hélice, la sociedad civil y su organizaciones, se fortifique el capital social de nuestra sociedad. Lo cual a su vez supone pensar las oportunidades que brindan las TIC para cerrar las brechas regionales y la democratización en el acceso a la educación superior, sin que ello conlleve a un detrimento de la calidad educativa, sino, por el contrario, permita fortalecerla sobre la base de la consolidación de redes académicas interdisciplinarias más pujantes tanto a nivel nacional como internacional.

Desde esa perspectiva, la discusión sobre presencialidad vs. virtualidad (o, más precisamente, educación en modalidad remota), se erige, en nuestra opinión, como un falso dilema, pues lo que es quizás importante comprender de las nuevas dinámicas que ha introducido la actual pandemia, es precisamente el carácter fluido que debe existir entre estas dos modalidades en los tres ámbitos misionales que hoy se les reconoce a las universidades.

Los retos que impone la llamada cuarta revolución industrial deben llevar a las universidades a repensar su quehacer académico sustentado en sus tres pilares misionales, con una perspectiva más interdisciplinar, que, como bien lo dice el profesor Mammo Muchie, de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad Tecnológica de Tshwane en Sudáfrica: “La conexión entre humanos y máquinas que caracteriza a la 4RI requiere que las universidades vayan más allá del aprendizaje basado en las disciplinas” (citado por Sawahel, 2019). Pero requiere, también, de parte del Gobierno nacional, incrementar de manera significativa la inversión en ciencias y tecnología para que estas encuentren un ecosistema apropiado para su ejercicio de creación y difusión del conocimiento y del saber artístico.

Referencias

- Alzate, M., Colmenares, K., Paredes, M., y Rodríguez, D. (2019). *Estudio del impacto de los programas PAES y PEAMA. Educación inclusiva en la Universidad Nacional de Colombia*. Dirección de Bienestar Universitario. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de http://www.bienestar.unal.edu.co/fileadmin/user_upload/Estudio_de_impacto_web_26-07-2019.pdf
- Araneda, A. (2016). Genealogía de la construcción de un concepto de calidad aplicado para la educación. *Revista de Educación*, (43), 10-21.
- Bondy, M., y Hamdullahpur, F. (2017). University research mobilization and the fourth industrial revolution. *International Journal of Research Innovation and Commercialisation* 1(1):2. Enero.
- Botero, C. (23 de marzo de 2020). Los retos de la educación virtual en la era del covid-19. *Razón Pública*. Recuperado de <https://razonpublica.com/los-retos-la-educacion-virtual-la-del-covid-19/>

- Bryant, J., Child, F., Dorn, E. y Hall, S. (12 de junio de 2020). New global data reveal education technology's impact on learning. *McKinsey & Company*. Recuperado de <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/new-global-data-reveal-education-technologys-impact-on-learning#>
- Castells, M. (2020). ¿Puede reconstruirse otro mundo? *Foro Next*. Recuperado de https://formacion.nexteducacion.com/foros_de_debate/puede-reconstruirse-otro-mundo/
- Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior. (10 de julio de 2020). Pospandemia en educación superior: retos, crisis y promesas. *UN Periódico*, pp. 6-7.
- Christensen, C., y Eyring, H. (2011). *The Innovative University. Changing the DNA of Higher Education from the Inside Out*. Jossey Bass.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2019). *Sentencia T-068/12 Derecho fundamental a la educación*. Bogotá. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/T-068-12.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia (2020). *Sentencia T-030/20*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2020/T-030-20.htm>
- Dávila, F. (18 de mayo de 2020). Virtualizar la educación: una oportunidad dorada. *Razón Pública*. Recuperado de <https://razonpublica.com/virtualizar-la-educacion-una-oportunidad-dorada/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE (2019). *Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la Información y Comunicación – TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad 2018*. Boletín Técnico. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/bol_tic_hogares_departamental_2018.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE (2020). *Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/informacion-censal/bt-censal-pobreza-municipal-2018.pdf
- El modelo educativo está obsoleto y no es culpa de los docentes. (22 de marzo de 2018). *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/educacion/articulo/entrevista-con-manuel-castells-sobre-educacion-y-crianza/561097>
- Fundación Corona, Andi, Acdi-Voca (2020). *Informe Nacional de Empleo Inclusivo INEI 2018-2019*. <http://www.andi.com.co/Uploads/INEI.pdf>
- García, S. (30 de septiembre de 2019). ¿Cuál es el panorama del servicio de agua y saneamiento en Colombia? *El Espectador*. Recuperado de <https://>

- www.elspectador.com/noticias/nacional/cual-es-el-panorama-del-servicio-de-agua-y-saneamiento-en-colombia/
- Gaviria, A. (30 de marzo de 2020). Semestre sin calificaciones numéricas en U. de los Andes por coronavirus. *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/educacion/articulo/sin-calificaciones-numericas-asi-sacara-notas-los-andes-este-semester-debido-al-coronavirus/660150>
- Gómez, H. (30 de marzo de 2020). La hora del saber. *Razón Pública*. Recuperado de <https://razonpublica.com/la-hora-del-saber-2/>
- Harris, P., y Sarewitz, D. (enero, 2012). Destructive Creation and the New World Disorder. *Current History*, 29-33.
- Harvey, D. (1999). *The Condition of Postmodernity*. Cambridge: Blacwell.
- Holt, A. (27 de enero de 2016). How Amazon could destroy college as we know it. *Vox Support our Journalism*. Recuperado de <https://www.vox.com/2016/1/27/10835038/amazon-higher-education>
- How Has Technology Changed Education? (S. f.). *Purdue University Online*. Recuperado de <https://online.purdue.edu/blog/education/how-has-technology-changed-education>
- Huskobla, G. (2019). *Are universities prepared to face the challenges of the fourth industrial revolution?* Coimbra Group Universities. Recuperado de <https://www.coimbra-group.eu/are-universities-prepared-to-face-the-challenges-of-the-fourth-industrial-revolution/>
- Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). (2020). *Covid-19 y educación superior: de los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*. IESALC-Unesco. Recuperado de <http://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/05/COVID-19-ES-130520.pdf>
- Janssen, L. (2020). How covid-19 exposed challenges for technology in education. *G Stic*. Recuperado de <https://www.gstic.org/inspiration/how-covid-19-has-exposed-the-challenges-for-technology-in-education/>
- Jessop, B. (1990). *State Theory. Putting Capitalist States in their Place*. Cambridge: Polity Press.
- Kim, A. (S. f.). How Technology Is Changing Education. *Steelcase WorkSpace Futures*. Recuperado de <https://www.steelcase.com/research/articles/topics/technology/how-technology-is-changing-education/>
- Langley, D., Van Doorn, J., Ng, I., Stieglitz, S., Lazovik, A., y Boonstra, A. (Enero, 2020). The Internet of Everything: Smart things and their impact

- on business models. *Journal of Business Research*, 122, 853-863.
- Leonhard, G. (2016). *Technology vs. Humanity. The coming clash between man and machine*. Fast Future Publishing.
- Linney, S. (7 de octubre de 2019). How is the Industrial Revolution 4.0 Influencing Higher Education? *QS World University Rankings*. Recuperado de <https://www.qs.com/industrial-revolution-4-0-influencing-higher-education/>
- López, N. (2007). Acerca de la problemática de la evaluación de la calidad de la educación en Colombia. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, (3), 9-28.
- Ministerio de Educación Nacional – MEN (2020). *Sistema Nacional de Información de Educación Superior*, SNIES
- Miraz, M., Maaruf, A., Excell, P., y Picking, R. (2015). A Review on Internet of Things (IoT), Internet of Everything (IoE) and Internet of Nano Things (IoNT). *IEEE Xplore*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1109/ITechA.2015.7317398>
- Misión de Sabios para el avance de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. *Misión de Sabios Colombia 2019*. Presidencia de la República. https://minciencias.gov.co/sites/default/files/libro_mision_de_sabios_digital_1_2_0.pdf
- Naciones Unidas. (15 de junio de 2020). *Objetivos de desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (21 de septiembre de 2020). *Liderar el ODS 4-Educación 2030*. Recuperado de <https://es.unesco.org/themes/liderar-ods-4-educacion-2030#:~:text=El%20Objetivo%20de%20Desarrollo%20Sostenible,todos%E2%80%9D%20de%20aqu%C3%AD%20a%202030>
- Pastor, J. (2018). *Edge Computing: qué es y por qué hay gente que piensa que es el futuro*. *Xataka*. Recuperado de <https://www.xataka.com/internet-of-things/edge-computing-que-es-y-por-que-hay-gente-que-piensa-que-es-el-futuro>
- Penprase, B. E. (2018), en, Gleason, N. W. (Editor) (2018). *Higher Education in the Era of the Fourth Industrial Revolution*. Springer Singapore. Edición de Kindle.
- Pérez, L. (2019). Análisis de la calidad de la educación superior de Colombia. *Criterio Libre*, 17(31), 185-205.
- Pinzón, P. (25 de mayo de 2020). Las lecciones de la pandemia sobre la producción de conocimiento. Obtenido de *Razón Pública*: <https://razonpublica.com/las-lecciones-la-pandemia-la-produccion-conocimiento/>
- Porto Gómez, I. y Doloreux, D. (2018). Knowledge stakeholders in RIS' literature: to be or not to be. *Ekonomiaz* N.º 94, 2.º semestre.

- Priesca, P., García, J., y Prieto, P. (2011). Tecnología, innovación y territorio. Hacia un nuevo concepto de innovación: la innovación global. *Ábaco*, 2(68/69), 43-50
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-9-industry-innovation-and-infrastructure.html>
- Psetizki, V. (2014). Uruguay: una computadora por pupitre. *BBC* https://www.bbc.com/mundo/ciencia_tecnologia/2009/10/091014_ceibal_uruguay_mj.shtml
- Raja, R., y Nagasubramani, P. (2018). Impact of modern technology in education. *Journal of Applied and Advanced Research*, 3(Suppl. 1), S33-S35.
- Reyes, M., Guillermo, D., Dueñas, J., y Bernal, A. (2016). ¿Educación de calidad o calidad de la educación? Uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el camino para el desarrollo humano. *Revista de la Universidad de La Salle*, (71), 251-272.
- Rincón, C., y Espitia, A. (25 de mayo de 2020). Educación superior: de estar enferma a cuidados intensivos. *Razón Pública*. Recuperado de <https://razonpublica.com/educacion-superior-estar-enferma-cuidados-intensivos/>
- Sánchez, P. (24 de abril de 2020). La conectividad como derecho humano fundamental. *Comercio y Justicia*. Recuperado de <https://comercioyjusticia.info/blog/opinion/la-conectividad-como-derecho-humano-fundamental/>
- Sawahel, W. (14 de noviembre de 2019). Research universities in the Fourth Industrial Revolution. *University World News, Africa Edition*. Recuperado de <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20191112112331825>
- Servicio de Información y Noticias Científicas – SINC (2w014). <https://www.agencia-sinc.es/Noticias/Premio-Nobel-de-Fisica-2014-para-los-creadores-del-led->
- Universidad de Antioquia. (17 de junio de 2020). *Funciones misionales*. *Universidad de Antioquia*. Recuperado de <http://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/institucional/quienes-somos/contenido/asmenulateral/funciones-misionales/>
- Yang, P., y Cheng, Y. (2018). Educational Mobility and Transnationalization. En N. Gleason (ed.), *Higher Education in the Era of the Fourth Industrial Revolution* (pp. 58-087. Singapur: Springer.
- Young, H. (2011). The dynamics of social innovation. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 108(Supplement 4), 21285-21291.

Globalización financiera y deuda pública en Colombia. Reflexiones y propuestas en el contexto de la pandemia por covid-19

Daniel Alberto Libreros Caicedo¹

Diego Fernando Carrero Barón²

1. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Mag. en Ciencia Política. Centro de Pensamiento de Política Fiscal UNAL.

2. Profesor Escuela Superior de Administración Pública, Mag. en Estudios Políticos. Centro de Pensamiento de Política Fiscal UNAL.



Este documento analiza la situación fiscal en Colombia centrándose en la mirada a la gestión de la deuda pública y estableciendo rutas alternativas de política pública en la materia. Se parte del contexto de los cambios en el modelo de acumulación de capital a nivel internacional y la inclusión de Latinoamérica en la globalización financiera. Se evidencia cómo las finanzas públicas han estado en función de las rentas financieras, lo que da lugar a un aumento de la participación de la deuda pública dentro del presupuesto del Gobierno Central en el país y se sacrifican rubros tendientes a garantizar derechos sociales de los ciudadanos. Al final se ofrecen propuestas para la gestión de la deuda en el contexto de los debates de política económica que se dan a nivel internacional como consecuencia de la pandemia por covid-19. Palabras clave: Colombia, Estado, deuda pública, financiarización, finanzas públicas, neoliberalismo, covid-19, alternativas.

Los antecedentes de la globalización financiera

La finalización del ciclo de acumulación fordista

El ciclo de acumulación de capital iniciado durante la segunda posguerra, conocido como el ciclo fordista, posibilitó una distribución de los ingresos entre capitalistas y trabajadores basada en el aumento de la productividad del trabajo en los países metropolitanos. Este tipo de distribución sirvió, al mismo tiempo, de soporte al pacto entre el capital y el trabajo que, una vez oficializado, se prolongó en el terreno político en el llamado *Estado de bienestar europeo*.

La recesión de 1973 evidenció una baja en la tasa de ganancia y en la productividad del trabajo, declive que explica una de las particularidades del funcionamiento

actual del capitalismo. Michel Husson ha anotado al respecto que ese agotamiento de las ganancias por productividad constituye, en efecto, una característica central del capitalismo contemporáneo. Durante los *Treinta Gloriosos* (Husson, 2008), la productividad del trabajo aumentó alrededor de un 5 % por año. Hoy en día, en el mejor de los casos alcanza solo el 1 % o el 2 %. Se trata de una transformación profunda en la dinámica del capitalismo, cuya importancia es a menudo subestimada, por ejemplo, en los recientes análisis de Thomas Piketty o de Branko Milanovic. Sin embargo:

La evolución de la tasa de ganancia depende de la diferencia entre el crecimiento de la productividad laboral y el de los salarios, teniendo en cuenta el crecimiento del capital. En términos técnicos, la tasa de ganancia aumenta si los salarios crecen menos rápidamente que la productividad total de los factores, que es el promedio entre la productividad laboral y la eficiencia del capital. A partir de esta aritmética, podemos analizar la transición al capitalismo neoliberal, que adoptó la forma de un proceso de desregulación. (Husson, 2008, p. 23)

La caída de la productividad tensionó el conflicto distributivo anunciando el final del ciclo fordista. El neoliberalismo surgió entonces como un proyecto político-económico del gran capital para recuperar la tasa de ganancia sobreexplotando el trabajo y logró su objetivo abriendo un proceso de concentración de la riqueza que continúa creciendo de manera exponencial.

La contracción de los salarios constituye entonces una consecuencia lógica de este cambio en las reglas de juego en la acumulación de capital. . Podrían citarse muchos casos para ejemplificar esta tesis. Tomamos como referencia el de los países más importantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) durante el lapso 2000-2018, periodo en el que los salarios crecieron menos de la mitad en términos comparativos con el aumento del PIB. Citamos a propósito de este tema una reseña del periódico *El País* de Madrid:

En el lapso 2000-2018 el salario medio en este ramillete de economías —que abarca a prácticamente todos los países de la OCDE, entre ellos Estados Unidos y buena parte de Europa Occidental— creció a un ritmo anual de solo el 0,7 %, frente a un alza del PIB del 1,6 %. En dos países —Grecia y Portugal— los sueldos llegaron a disminuir (−0,2 % en ambos casos) y en España avanzaron un mínimo 0,2 % nominal, en buena medida por lo sucedido en el periodo precrisis: después del estallido de la burbuja, la devaluación salarial hizo de las suyas. (Fariza, 2020).

Recuperar la tasa de ganancia achatando los salarios conlleva un declive en la inversión de las empresas que a medida que se ha consolidado el desarrollo del neoliberalismo terminó por propiciar un desplazamiento de los dividendos no reinvertidos en factores productivos hacia el sector financiero, De nuevo Husson:

“La aritmética es sencilla: la parte de los salarios baja y la de la inversión se estanca. Algo debe aumentar. La respuesta es evidente: la contrapartida principal de la bajada salarial es una verdadera explosión de los dividendos (Husson, 2010).³

En lo relacionado con el *Estado de bienestar*, las reformas neoliberales terminaron por privatizar las áreas estatales que habían garantizado los derechos sociales. La justificación que acompañó esta ofensiva privatizadora fue la de los excesivos costos fiscales que representaban, pero, en la base de esta justificación debe incluirse otro elemento, explicitado por los teóricos del liberalismo económico en los debates que durante la segunda posguerra aparecieron como disputas teóricas con el keynesianismo. Explicitaban estos apologetas del “libre mercado” la preocupación porque al incluirse presupuestalmente la cotización de estos derechos conforme a una contabilidad de bienes y servicios definida por fuera de las reglas del mercado, o, dicho de otra manera, por fuera de la ley del valor, se abría la puerta a la estatización de la economía.

El surgimiento del régimen dólar Wall Street (RDWS) y la nueva forma de dominación imperial

Un poco antes de la crisis de 1973, el mundo presenció un relevo en la forma de dominación imperial norteamericana, relevo que incluyó la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods oficializados en el inicio de la segunda post-guerra. Esos acuerdos diseñaron un régimen monetario y comercial internacional en el que el dólar convertido en unidad contable internacional además de tener un respaldo de la emisión en oro, debía mantener un precio estable lo que garantizaba el régimen de tasas de cambio fijas, definiciones que fueron acompañadas del reconocimiento al control de capitales por parte de los Estados

3. Tomando en cuenta los dividendos netos, es decir, aquellos que resultan de descontar los dividendos devengados por las empresas lo que permite obtener el rango de los beneficios no invertidos. Así se constata que este último supone hoy en Francia cerca del 13 % de la masa salarial (cotizaciones incluidas) frente a un 4 % a principios de los años 1980 (Husson, 2010).

La administración Nixon al desconocer estos acuerdos le entregó a los mercados financieros el segmento más importante de la intermediación financiera: el del mercado de divisas, lo que desplazó a los bancos centrales de su papel convencional:⁴ “El fundamento de la economía estadounidense se estaba desplazando del dominio directo sobre los Estados a otra forma de dominio basada primordialmente en el mercado estructural” (Gowan, 2001, p. 23).

Estas decisiones oficializaron el señoreaje monetario norteamericano, el cual le posibilita a los Gobiernos y a los empresarios de ese país utilizar excedentes que no consultan la producción de bienes y servicios. Este tipo de imposición financiera ha sido caracterizado como el régimen dólar Wall Street (RDWS) (Gowan, 2001).

El aumento de la masa de dinero que acompañó la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods propició la expansión internacional de líneas de crédito. Fue en este periodo cuando comenzó el endeudamiento de los países latinoamericanos que terminó en la crisis de los años ochenta con una transferencia considerable de riqueza de la región hacia los capitales metropolitanos. Luego, los Estados metropolitanos abrieron el endeudamiento público al capital extranjero (o en el caso de Estados Unidos, la creación de mercados secundarios). En esta fase operó una reestructuración en los grupos financieros, lo que dio lugar al surgimiento de los llamados inversionistas institucionales (*Hedge Funds*, fondos de pensiones, grandes compañías de seguros) y produjo un cambio cualitativo en la intermediación crediticia.

Posteriormente, operó un giro de los grupos financieros en la inversión bursátil hacia la adquisición de empresas con ánimo rentista,⁵ lo que fue facilitado por

4. “El mercado de divisas mueve más dinero cada dos semanas que el PIB mundial, en general dicho mercado es 28 veces mayor que el mercado bursátil. [...] A pesar de que el PIB del Reino Unido supone tan solo un 3,4 % del PIB mundial y la libra esterlina un 11,8 %, el Reino Unido es el epicentro del mercado de divisas. En concreto, Londres gestiona el 40 % de todas las operaciones de divisas de todo el mundo; de lejos le sigue Estados Unidos, donde tienen lugar un 18,9 % de estas operaciones” (Woods, 2014).

5. “La cotización permite el acceso a una nueva moneda de intercambio (las acciones), cuyo poder de compra aumenta con el precio del título. Los mercados financieros están entonces al servicio de una estrategia industrial, dirigida a echarle mano a las rentas y/o a las calificaciones de los competidores o socios comerciales” (Gowan, 2001, p. 23). “Llama la atención la internacionalización de este proceso adquisitorio. Añade Aglietta, así, en

las políticas privatizadoras del neoliberalismo. La reorganización de las empresas transnacionales que en la actualidad entrecruzan inversiones financieras con industriales y se convierten en una *modalidad organizativa del capital financiero* comenzó en ese periodo. Como anota Serfati: “Las empresas transnacionales (ETN) se definen por su tamaño e internacionalización y constituyen una categoría propia, ya que sirven como centros financieros con actividades industriales, o son una modalidad organizativa del capital financiero” (Serfati, 2009, p. 111). Luego, la globalización desregulada se encuentra vertebrada en torno a grandes conglomerados financieros que ostentan la capacidad de decidir sobre la producción y distribución de la riqueza en los mercados de capitales (Chesnais & Levy, 2009).

La forma actual de la acumulación de capital presenta una serie de contradicciones que dificultan su funcionamiento. La separación entre inversión y finanzas ha terminado por generalizar un endeudamiento que ya llega al 320 % del PIB mundial lo que es insostenible en el futuro inmediato.⁶ Al mismo tiempo, la productividad permanece estancada y la posibilidad de aplicar nuevas tecnologías para recuperarla aumentaría el “desempleo estructural”, lo que agravaría las consecuencias de la crisis. En la historia del capitalismo las crisis cíclicas recurrentes fueron resueltas mediante la destrucción masiva de capitales. Más aún, los llamados *treinta años gloriosos* de la segunda posguerra no hubieran sido posibles sin la devastación económica que produjo esta conflagración. Las elites neoliberales optaron por el camino contrario, y ahora paga las consecuencias en medio de una gran ilegitimidad social causada por una concentración de la riqueza sin precedentes.

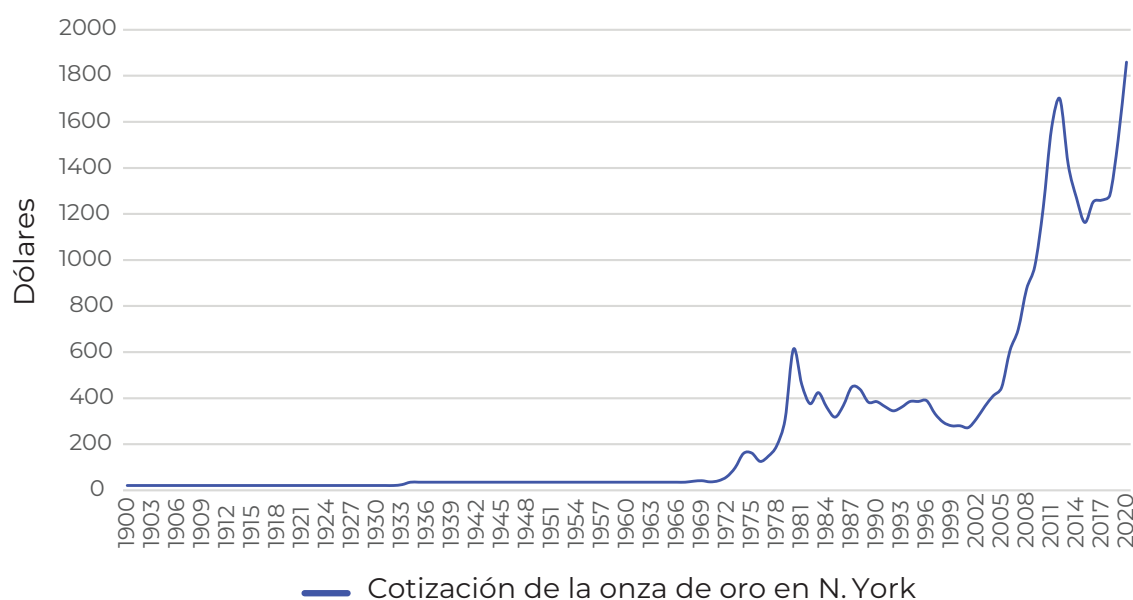
La depreciación de las monedas y la expansión de capital ficticio

Francia, en 1998, un cuarto de la capitalización nacional estaba en manos de inversionistas no residentes; en 2000, cerca del 36 %. En Alemania, la tasa de penetración de los grandes grupos alcanzaría el 40 % en 2002” (Gowan, 2001, p. 25).

6. “La deuda mundial alcanzó en 2019 los 255 billones de dólares y este año ha superado el 322 % del PIB anual del planeta lo que supone 40 puntos porcentuales (87 billones de dólares) más que la acumulada al inicio de la anterior crisis económica en el 2008, según un estudio publicado este lunes en Washington por el Instituto de Finanzas Internacionales (IFF, por sus siglas en inglés)” (“La deuda mundial aumenta a un 322 % del PIB del planeta”, 2020).

Una de las manifestaciones de la expansión continua de capital ficticio es la depreciación de las monedas internacionales. Desde 1971, cuando Nixon anunció el final de la paridad dólar/oro, esta depreciación ha sido una constante, destacándose el caso del dólar. En lo que va corrido del presente siglo, esta moneda, que continúa siendo la unidad contable de referencia en el sistema financiero internacional, se ha depreciado en un 85 % con relación al oro. El incremento del precio del oro en el periodo lo confirma (figura 15).

Figura 15. Cotización de la onza de oro en Nueva York de 1900 a 2020



Nota: Cálculos hasta la primera semana de diciembre del 2020.

Fuente: Elaboración propia con base en Bundesbank, Reserva Federal de Estados Unidos y Banco Central Argentino.

Esta depreciación de las monedas constituye una forma de representación numérica de cantidades enormes de capital ficticio en circulación. Por ello, puede hacerse un paralelo con el incremento de los endeudamientos. En el caso de la economía norteamericana, desde 1971 hasta este año, la deuda total se ha multiplicado 46 veces, mientras que el PIB solamente lo ha hecho en 18 veces (Greyerz, 2021), lo que ha terminado por incidir de manera directa en el desempeño del PIB. Un seguimiento de este indicador en el lapso 1971-2016 confirma que al descontar la deuda el crecimiento del PIB deviene negativo. Lo mismo ocurre con el consumo, la brecha entre ingresos y gastos del consumidor ha obligado al aumento correlativo del endeudamiento de las familias (Roberts, 2020b).

La crisis del 2008 y el cambio en las funciones de los bancos centrales

La expansión continua de capital ficticio que acompaña el sistema RDWS con su correlato de endeudamiento encontró en el colapso sistémico del 2008 un acicate adicional. Emergió a la superficie con la llamada “crisis de las *subprime*” (o de las hipotecas) resultado de un modelo de negocios basado en el desplazamiento de los riesgos. Utilizando la intermediación obtenida por los bancos de inversión, entre los bancos comerciales y los clientes desde finales de la década de los noventa con la derogación de la Ley Glass-Steagall,⁷ estos diseñaron una serie de derivados financieros conocidos como *Structured Investment Vehicles* (SIV), los cuales posibilitaban a los bancos comerciales reagrupar parte de sus activos por fuera de las hojas de balance (en este caso las hipotecas) revendiéndolos en el mercado de capitales. Debe recordarse que la práctica de la titularización de activos fue institucionalizada por Alan Greenspan en el periodo en que fue director de la Reserva Federal, práctica que ganó audiencia internacional.⁸

A finales del 2007, emergieron a la superficie los resultados de este modelo especulativo cuando se confirmó que un total de 5 millones de deudores hipotecarios, el 17 % del globo total, contabilizaban deudas mayores al valor de sus casas. La conexión sistémica entre los distintos intermediarios financieros produjo quiebras encadenadas. Durante el primer trimestre del 2008 ocurrió la quiebra de nueve entidades crediticias entre las que debe resaltarse las del Washington Mutual, IndyMac, First National Bank of Nevada, First Heritage Bank, First Priority Bank, The Columbian Bank and Trust, Integrity Bank, Silver State Bank y Ameribank.

7. Esta ley fue expedida en 1933 delimitando fronteras entre banca de inversión y banca comercial. Fue derogada en 1999 por la Ley Gramm-Leach-Bliley bajo la administración del entonces presidente Clinton. Lo que posibilitó el surgimiento de la banca universal en una sola estructura crediticia.

8. Este modelo de negocios fue liderado por quien fuera director de la FED, Alan Greenspan, y posibilita la cobertura de riesgos y su traslado a la totalidad de los inversores. A alturas del año 2008, “la libre movilidad de capitales permitió que los derivados financieros se comercializaran en todo el mundo. Hoy su valor total asciende a 390 billones de euros, casi siete veces el PIB mundial y cinco veces más que hace seis años” (Steinberg, 2008).

Fue tan solo el comienzo. A inicios de julio, Freddie Mac y Fannie Mae, entidades financieras que reunían la mitad del de mercado de las hipotecas, reconocieron públicamente la bancarrota. El 15 de septiembre, Lehman Brothers, el cuarto banco de inversión en importancia en Estados Unidos, con una capacidad de gestión de activos que llegaba a USD 46.000 millones de dólares en el renglón de las hipotecas, formalizó la quiebra y el Bank of America fue obligado a comprar a Merrill Lynch por USD 31.000. En medio de las dificultades que determinaban los acontecimientos, el entonces Gobierno de Bush anunció una operación de salvamento que denominó Programa de Alivio de Activos Depreciados por un monto de 700.000 millones de dólares, destinado a adquirir los activos tóxicos sin obligaciones recíprocas, es decir, sin supervisión parlamentaria ni responsabilidad judicial. Esta entrega desregulada fue la base de la transferencia de una cantidad considerable de recursos fiscales al sistema financiero privado.

Joseph Stiglitz lo ha reconocido:

Aunque trasladar las pérdidas de un lugar a otro puede ser parecido a un juego de suma cero, si no se hace bien puede convertirse en un juego de suma muy negativa donde las pérdidas de los contribuyentes son mayores que los beneficios para los accionistas de los bancos. Los incentivos como es señalado reiteradamente cuentan. Los rescates inevitablemente distorsionan los incentivos. Los prestamistas sabiendo que pueden ser salvados de soportar las plenas consecuencias de sus errores hacen peor su trabajo a la hora de valorar el riesgo y conceden créditos más arriesgados. Este es el problema del riesgo moral al que me he referido a menudo. El temor a que cada rescate aumente la probabilidad de que haya otro, como parece que está demostrado y ahora hemos asistido a la “madre de todos los rescates”. La forma en que el gobierno realizó los rescates también incremento las distorsiones y en aspectos que pueden haber empeorado la crisis [...]. Si el banco pospone afrontar el problema existe una probabilidad ciertamente remota de que el valor de las hipotecas se recupere y de que el banco se quede con todos los beneficios. Si como resultado de la tardanza las pérdidas son aún mayores el gobierno carga con los costos. (Stiglitz, 2019, pp. 244-245).

Sin embargo, la ayuda fiscal representó tan solo una franja minoritaria de los recursos que fueron destinados a las operaciones de salvamento; a finales de marzo del 2009 los cálculos de estas alcanzaban los USD 2,48 billones.⁹ El monto

9. “Hasta el momento, Estados Unidos ha destinado cerca de \$2,48 billones para la estabilización de las compañías financieras y el rescate de las auto motrices locales. Esto

mayoritario que garantizó estas operaciones salió de las emisiones monetarias de la Reserva Federal. De nuevo Stiglitz (2019), señala:

“Con los primeros síntomas de los problemas en verano del 2007, la Reserva federal y el Banco Central europeo aportaron una gran cantidad de liquidez al mercado en las dos primeras semanas de agosto. El Banco Central Europeo realizó unas inyecciones de aproximadamente 274.000 millones de dólares y la reserva Federal inyectó 38.000 millones de dólares. A continuación, la Reserva Federal también participó activamente en los primeros rescates. Amplio su función de “prestamista de último recurso” a los bancos de inversión. [...] Tradicionalmente la Reserva Federal compra y vende bonos del Tesoro, bonos del gobierno a corto plazo. Cuando compra los bonos inyecta dinero en la economía y eso normalmente da lugar a que bajen los tipos de interés. Cuando vende los bonos ocurre exactamente lo contrario. No existe el riesgo de que los bonos se malogren, son tan seguros como el gobierno estadounidense. La Reserva Federal también presta dinero directamente a los bancos y al darle dinero les permite prestar a terceros. Pero cuando le presta dinero a un banco normalmente exige garantías, bonos del tesoro. Así pues, la reserva Federal no es un banco en el sentido habitual, no valoran la solvencia para el crédito, aunque como regulador de los bancos se supone que debe o bien cerrar los bancos que corran el riesgo de no poder devolver el dinero a los depositantes o bien obligarles a encontrar el capital requerido. A la Reserva Federal se le denomina el “prestamista de último recurso” porque a veces los bancos que son “solventes” carecen de liquidez; puede que no logré conseguir dinero en efectivo cuando lo necesitan. La reserva Federal proporciona esa liquidez. (p. 118).

A medida que se desarrollaba la crisis, la Reserva Federal inundó de liquidez el mercado. Al hacerlo provocó que los tipos de interés bajarán hasta cero. La intención era impedir que las cosas empeoraran y garantizar que el sistema financiero no se hundiera. Sin embargo y no es de extrañar, los bajos tipos de interés no reactivaron la economía, las empresas no iban a empezar a invertir simplemente porque pudieran conseguir dinero más barato. Pero surgió otro problema: darle todo ese dinero los bancos no tuvo como consecuencia que estos prestaran más. Simplemente se aferraron a su dinero, necesitaban la liquidez, y no era el momento de dedicarse a conceder créditos.

no incluye los costos de los préstamos de capital de trabajo para [General Motors Corp.](#) y [Chrysler LLC](#) o el nuevo programa de garantía de autos del gobierno anunciado el lunes 9” (Thiruvengadam, 2009).

“Con el crédito congelado, la Reserva Federal asumió un nuevo papel, pasó de ser un prestamista de último recurso a ser un prestamista de primer recurso. Las grandes empresas a menudo consiguen buena parte de su financiación no de los bancos, sino pidiendo dinero prestado al “mercado” en la forma que se denomina papel comercial. Cuando ese mercado también se congeló, venerables gigantes como General Electric (GE) no pudieron pedir dinero prestado. En algunos casos como el de GE era en parte debido a que la compañía tenía una división de tesorería que se había dedicado a conceder créditos malos, cuando el mercado no estuvo dispuesto a comprar ese papel comercial, la Reserva Federal se lo compró, pero al hacerlo la Reserva Federal había pasado de ser el banquero de los banqueros a ser el banquero de la nación. No había indicios de que supiera nada de valoración del riesgo era un negocio totalmente diferente del que había desarrollado a lo largo de sus 94 años de historia (Stiglitz, 2019).

Efectivamente, la gestión de la crisis del 2008 significó un giro radical en el funcionamiento de la Reserva Federal, que dejó a un lado el papel tradicional de “prestamista de última instancia” y abrió las líneas del crédito directo al conjunto del sistema financiero y a las grandes empresas. Esta decisión fue acompañada por los bancos centrales de los países metropolitanos.¹⁰ Esta política fue denominada como “*quantitative easing*” (flexibilización cuantitativa) y su implementación continuó más allá del 2008. En el caso de los bancos centrales europeos, ha incluido la oficialización de tasas de interés negativas. La financiarización había conseguido avanzar otro escalón en su trasegar especulativo y los montos de capital ficticio continuaron desbordados.

Las estadísticas financieras de la economía norteamericana lo confirman:

10. Desde finales del 2006, los principales bancos centrales (FED, ECB, BOJ y PBOC) han aumentado sus balances de 5 billones de dólares a 25,5 billones de dólares en la actualidad. La gran mayoría de los \$20 t adicionales creados desde 2006 se han destinado a apuntalar el sistema financiero [...]. Los bancos centrales desorientados están haciendo lo que esperábamos que hicieran, que es lo único que saben, es decir, imprimir cantidades infinitas de dinero que tiene valor cero, ya que se crea de la nada. Pero la creación de dinero de los bancos centrales es solo una pequeña parte del problema. En la parte posterior de los balances de \$25 billones de cb, la deuda global se ha disparado de \$125 billones en 2006 a \$280 billones en la actualidad” (Von Greyerz, 2020, traducción propia).

Desde el 1 de enero de 2009 hasta finales de julio, el mercado de valores ha subido un asombroso 203 % o aproximadamente un 18 % anualizado. Con una ganancia tan grande en los mercados financieros, debería haber una tasa de crecimiento acorde en la economía [...] Después de cuatro programas masivos de “flexibilización cuantitativa” impulsados por la Reserva Federal, un programa de extensión de madurez, rescates de TARP, TGLP, TGLF, etc., HAMP, HARP, rescates directos de B Stearns, AIG, GM, apoyos bancarios, etc., todos de los cuales totalizaron más de \$36 billones, el crecimiento económico real acumulado fue solo del 21,35 %. (Roberts, 2020).

Esta es la misma política aplicada en la gestión de la pandemia covid-19 y la cual aumenta la concentración del ingreso por cuanto la liquidez que entrega la FED opera en medio de un sistema financiero vertebrado en grandes grupos financieros que intermedian el mercado de títulos y recompran las acciones de sus mismos grupos encareciéndolas artificialmente con un riesgo mínimo en un mercado de capitales cada vez más desigual. Lans Roberts, reconocido analista norteamericano de inversiones financieras, en un artículo titulado *Estudio de la FED: cómo hicimos que el 10 % más rico sea más rico que nunca*, anota:

Un informe de investigación reciente de BCA Financial Services confirma cual es una de las causas de la creciente brecha de riqueza en los EE. UU. El 10 % superior de los que obtienen ingresos posee el 88 % del mercado de valores, el 90 % inferior posee solo el 12 %. (Roberts, 2020).

América Latina: Extractivismo y endeudamiento, dos caras de la misma moneda

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en su informe anual sobre el panorama social de la región en 2019, mostró cómo la pobreza aumentó entre 2014 y 2018 y evidenció la fragilidad de nuestros países en niveles de pobreza 30,3 % y de pobreza extrema del 11,0 %, antes de que llegaran los anuncios por covid-19.

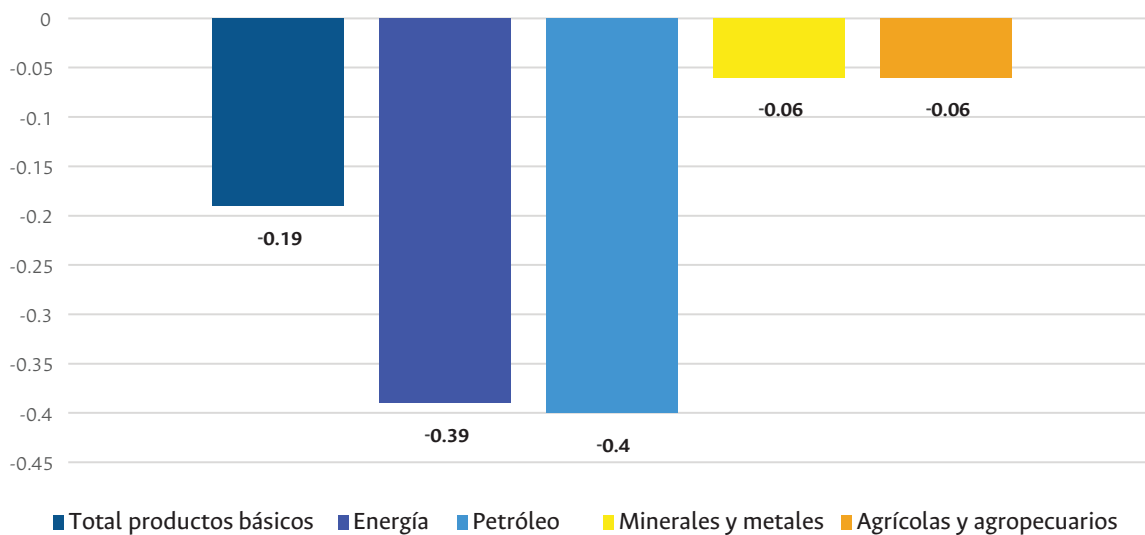
Las consecuencias de un orden económico y social sustentado en la exportación de materias primas y la lógica de acumulación financiera una vez más pone de relieve la inviabilidad del mismo para el bienestar del conjunto de la población en la región en tanto los niveles de dependencia externa derivados

de las exigencias de la globalización financiera y la demanda de las principales economías del mundo de recursos primarios minimizan las posibilidades de salir en el corto plazo de la crisis a través de opciones propias.

En efecto, el 53,1 % de las y los trabajadores de la región se encuentran en la informalidad y antes de la pandemia se esperaba un crecimiento económico regional no superior al 1,5 %. En la actualidad, la Cepal estima una recesión regional mínima del orden del 1,8 % del PIB, pero que podría superar el 4 % dependiendo de las medidas que tomen Gobiernos en escala mundial, regional y nacional.

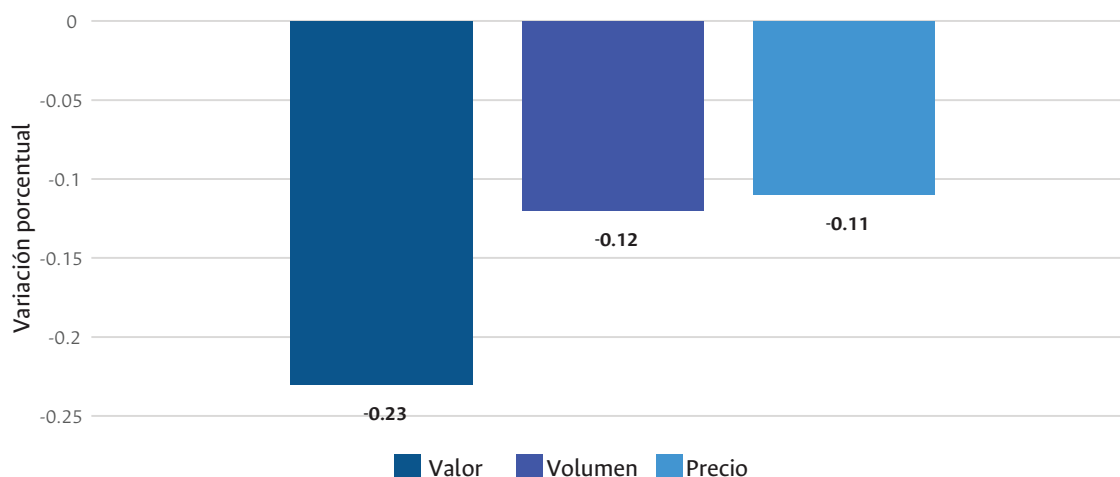
La caída del precio internacional de las *commodities*, y en particular del precio del petróleo, que se venía recuperando luego de su tendencia a la baja en el lapso 2014-2018, proyectan aún en los escenarios más optimistas (figuras 16, 17 y 18) grandes dificultades para la obtención de divisas por parte de la región.

Figura 16. Variación de precios promedio anuales de productos básicos, 2016 a 2020pr



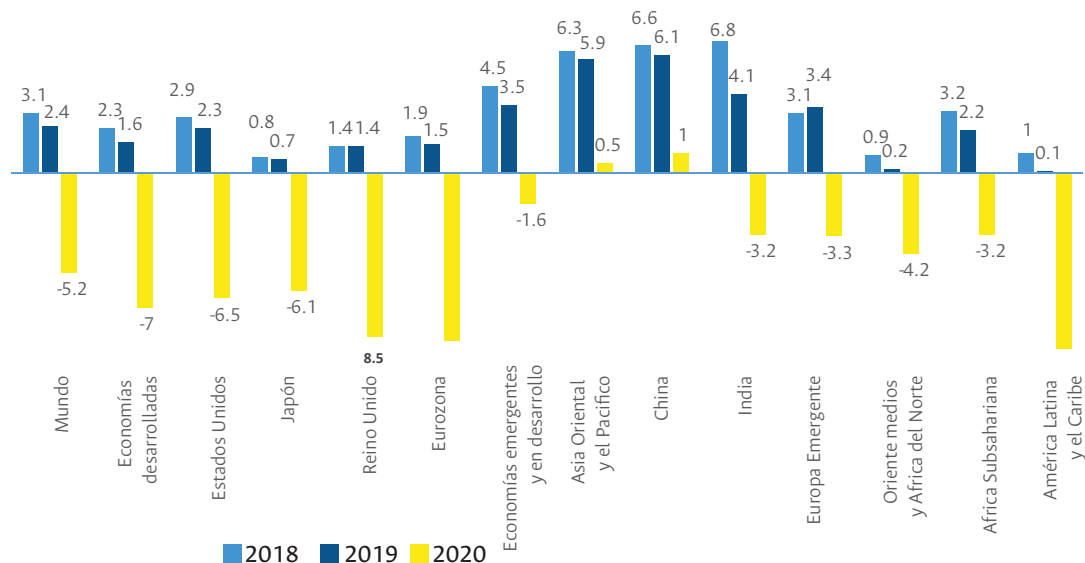
Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2020a.

Figura 17. América Latina y el Caribe: efectos del covid-19 en las exportaciones de bienes, proyección para 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2020a.

Figura 18. Mundo (países y regiones seleccionadas)-crecimiento del PIB 2018 a 2020



Nota: 2019 preliminar para América Latina.

Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2020b

Ante semejante situación y teniendo en cuenta las deudas sociales que por décadas en materia social se tiene para con los habitantes de América Latina,

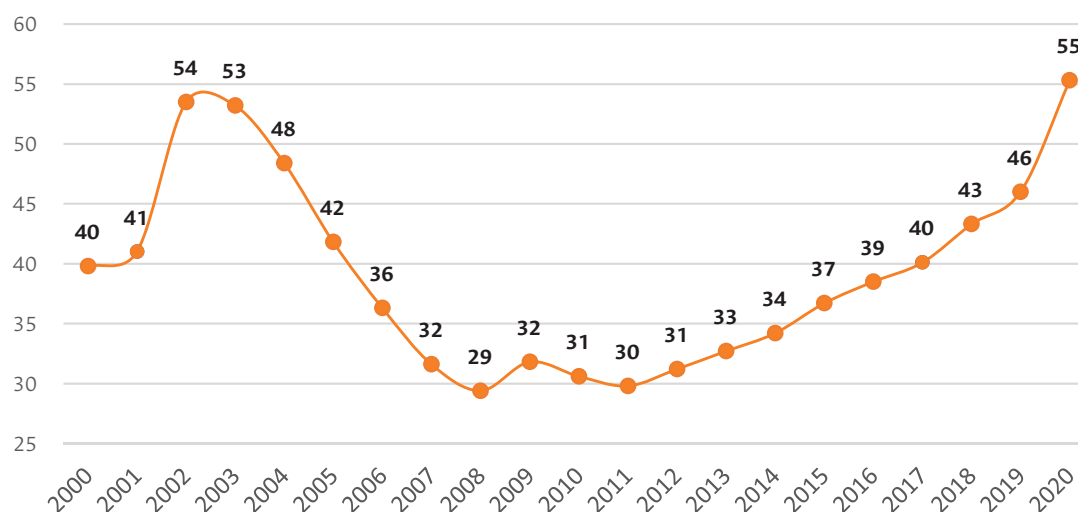
resulta por lo menos insensato no poner sobre la mesa la discusión alrededor del tamaño y estructura del gasto público en la región, la arquitectura tributaria y la relación de esta con la distribución del ingreso, los sectores estratégicos en que por cuestiones incluso de seguridad nacional los Estados deberían intervenir (alimentos, servicios públicos, medicamentos y sanidad), el rol de la política monetaria y cambiaria, así como la gestión del endeudamiento público.

Si bien estos elementos hacen parte de las discusiones que como sociedad tendremos que abordar en un escenario pospandemia, el debate desde ya se debe ambientar y debe permitir dar trámite a la crisis para garantizar los recursos suficientes que provean a nuestros sistemas de salud y a la población de los medios para mejorar su calidad de vida.

En efecto, la deuda pública bruta de los Gobiernos centrales a finales del 2018 representaba el 42,3 % del PIB en América Latina (figura 19) . Si bien la deuda se redujo, luego de la crisis internacional de 2008 como consecuencia de las medidas de ajuste macroeconómico exigidas por las instituciones financieras internacionales y caracterizadas por la disciplina fiscal que llevó a que el conjunto de la población debiera pagar los costos de la volatilidad financiera, el escenario internacional de desaceleración económica en medio de la dependencia externa llevó nuevamente a un incremento sostenido de la deuda desde 2011, haciendo pagar intereses por concepto de servicio en un monto del 2,4 % PIB (figura 20) lo que es superior a los esfuerzos financieros gubernamentales para atender los sistemas de salud que llegan al 2,2 % del PIB.

Ante la necesidad de atender los de déficits primarios y corrientes generados por el deterioro de ingresos fiscales en medio de un escenario internacional adverso para obtener divisas como consecuencia de la reducción del deterioro en el precio de las materias primas, se genera un círculo vicioso que lleva al incremento continuo del endeudamiento y por ende a mayores rigideces fiscales como consecuencia del pago del servicio de la misma, lo que produce la reducción del gasto corriente primario, como ocurrió en el 2019 en América del Sur, y reduce, al mismo tiempo, el gasto corriente, declive que alcanzó el 17,4 % del PIB, el nivel más bajo desde 2014 (Cepal, 2019a).

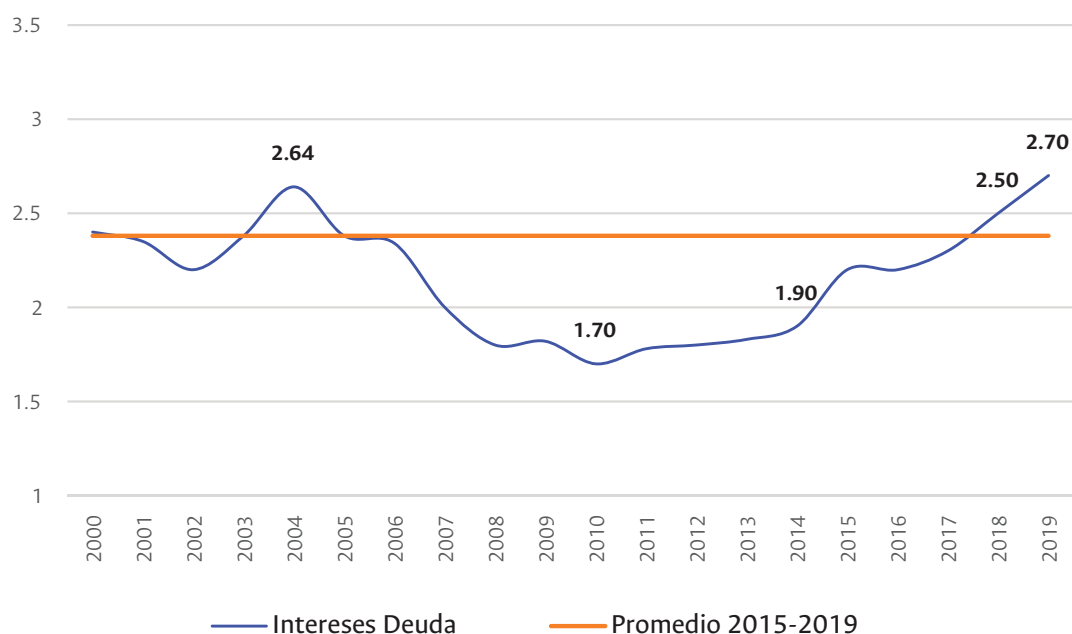
Figura 19. Evolución de la deuda pública bruta como porcentaje del PIB en América Latina de los Gobiernos centrales 2000-2020



Nota: *2020 proyectados.

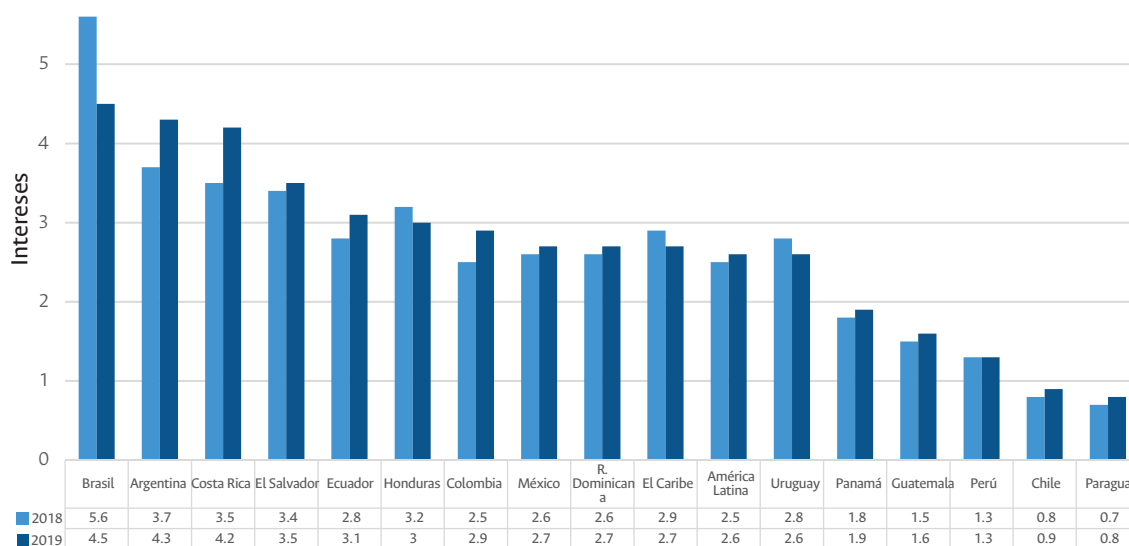
Fuente: Cepal, 2019a.

Figura 20. Evolución del pago de intereses de deuda pública de los Gobiernos centrales en América Latina como porcentaje del PIB 2000-2019



Fuente: Cepal, 2019a.

Figura 21. Pago de intereses de deuda pública de los Gobiernos centrales en América Latina como porcentaje del PIB 2018 (azul) vs. 2019 (verde)



Fuente: Cepal, 2019a.

Pero no solo se ven afectados los gastos corrientes, lo que significa mayores dificultades para cubrir los gastos de funcionamiento para atender las demandas sociales de la población, el deterioro público también afecta las inversiones en desarrollo de infraestructura y capital de todo tipo. El escenario anunciado por la tecnocracia de los Gobiernos regionales que prometía una recuperación económica con pronósticos optimistas de aumento en inversiones, exportaciones y recuperación de los precios internacionales de las *commodities* ha quedado en el pasado. La crisis económica profundizada por la crisis sanitaria por covid-19 ha sido gestionada con un incremento alarmante del endeudamiento público que con nuevas exigencias de ajuste seguirá deteriorando la calidad de vida de las poblaciones a menos que surjan resistencias sociales que logren revertir este estado de cosas.

El caso colombiano

La inclusión de la región en la globalización financiera ocurrió durante la década del ochenta, en la llamada *década perdida* cuando el endeudamiento externo asfixió el crecimiento de los países convirtiéndolos en exportadores de capitales. El resumen de las exigencias de la arquitectura financiera internacional para imponer esta política quedó codificado en el llamado *consenso de Washington*.

El caso colombiano fue particular por cuanto para la época el endeudamiento externo el país tanto público como privado era mucho menor al de los países latinoamericanos, lejano a cualquier posibilidad de *default*. Sin embargo, el ingreso al entonces nuevo sistema financiero internacional fue necesario para poder obtener nuevos créditos:

Ahí reside, precisamente, la razón de la necesidad para el gobierno Betancur, a mediados de 1984, adoptara un viraje importante en la política macroeconómica del país y también, en una política de relacionamiento con la comunidad financiera. El país se vio en la necesidad de establecer negociaciones particulares con el FMI y el BM con gobiernos de varios países acreedores, especialmente Estados Unidos para que avalaran la política económica gubernamental ante la banca comercial internacional a fin de permitir la reanudación del acceso del país a recursos crediticios. (Garay, 1991, p. 55).

A mediados de 1985, el Gobierno de Belisario Betancur cerró un acuerdo con el comité de bancos, consiguiendo sindicarse un crédito por USD 1.000 millones el cual fue denominado crédito *Jumbo*:

Fue una negociación de carácter institucional, este proceso se puede caracterizar en su primera etapa como uno de negociación antes que nada institucional del país con el sistema financiero. Básicamente lo que se buscaba era establecer un esquema particular del país con los organismos financieros internacionales. (Garay, 1991, p. 56).

La sindicación del crédito por parte de los bancos privados obedeció al hecho de que la solicitud de los préstamos solicitados iba dirigida a la inversión pública por lo que no podían ser asumidos por el FMI, dado que no perseguían la estabilización de la balanza de pagos, como tampoco por el BM, por cuanto el tipo de inversión pública requerida no hacía parte de la oferta de líneas crediticias de esta institución. Fue algo excepcional en la región en momentos en que “los préstamos al sector público de los países endeudados habían descendido de USD 30.000 millones en el trienio 1980-1982 a USD 8,3 millones en el bienio 1985-1986” (Garay, 1991, p. 56).

Luego, en 1987, el Gobierno de Virgilio Barco suscribió el llamado crédito *Concorde* por un monto de USD 1.060 millones destinado a obtener divisas de libre disposición para liberar dinero en pesos con el fin de ejecutar proyectos de política social en zonas marginadas y, en ese entonces, con presencia guerrillera (proyectos incluidos en los denominados Plan Nacional de Rehabilitación y

Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta).¹¹ El crédito Concorde fue suscrito bajo los siguientes supuestos:

- Mantener constante el saldo real de la deuda, permitiendo un aumento del 4 % nominal equivalente al incremento de la inflación internacional.
- Preservar la estructura de la deuda conforme al tipo de prestamista —60 % con entidades multilaterales y el porcentaje restante con la banca privada—.
- Realizar operaciones de crédito con la banca privada en el mercado de capitales como acción supletoria a la renegociación o reprogramación del endeudamiento.

A los acreedores, la sindicación de este crédito les generó confianza, dado que significaba explícitamente el reconocimiento del país a sus activos financieros en libros y la aceptación del nivel de endeudamiento gubernamental.

En línea de continuidad con lo pactado anteriormente, en diciembre de 1988, el mismo Gobierno de Virgilio Barco aceptó la sindicación de otro crédito por USD 1.700 millones que fue llamado el *Challenger*. El objetivo de este fue el de renegociar de manera directa la deuda externa con el FMI, el obtener recursos crédito para infraestructura con el BM y lo más significativo, la oficialización del ingreso del país al mercado internacional de capitales.¹² De la sindicación de este crédito podía desprenderse que los intermediarios financieros mantendrían

11. “El Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, constituyó, durante los dos primeros años de esta administración, la pieza clave de su estrategia de paz. Este plan había sido diseñado desde el gobierno anterior pero su ejecución había tenido poco éxito. El gobierno de Virgilio Barco lo retomó y lo convirtió en instrumento esencial no sólo de la estrategia de paz sino de su Programa de Economía Social. Con él se ha buscado reorientar el gasto público no sólo hacia las áreas afectadas por la violencia sino también hacia aquellas zonas marginadas en lo económico, pretendiendo simultáneamente quitarle piso político a la guerrilla y corregir los desequilibrios regionales ocasionados por el modelo de desarrollo” (Bejarano, 1990).

12. “Así, entonces a diferencia de la negociación del crédito ‘Jumbo’ que fue eminente institucional sobre la forma como el país tendría que relacionarse con el sistema financiero internacional para emprender un proceso de normalización en su acceso al mercado mundial de capitales y de la del ‘Concorde’ que fue puramente de defensa de sus activos en libros por parte de los principales bancos acreedores del país y de conservación de su nivel de deuda comercial ‘pura’ por parte del gobierno colombiano, la del ‘Challenger’ se podría caracterizar más bien como una negociación de corte bancario y financiero en sentido propio del término, en la que prevaleció el interés de los bancos por consolidar su portafolio en el país preservando a Colombia en el mercado” (Bejarano, 1990, pp. 338-339).

y aumentarían las inversiones de portafolio en el país. De otra parte, el Challenger incluyó un monto a pagar con títulos estatales negociables en el sistema financiero internacional.¹³

Para cumplir con lo pactado, el Congreso de la República aprobó la Ley 87 de 1998, mediante la cual le otorgaron facultades extraordinarias al presidente de la República para negociar con la banca privada, reestructurar la deuda externa y emitir los bonos de deuda pública requeridos para el efecto.

Déficit fiscal y crecimiento del endeudamiento público

La expansión de los mercados de capitales obtenida mediante la obligación a los Estados de emitir títulos de deuda pública como mecanismo de reprogramación de esta oficializada por los planes Baker y Brady y que en Colombia tomó la forma de condicionamientos contra crédito agrupados y específicos fue completada institucionalmente durante la década del noventa. Efectivamente, con la expedición de la Ley 9 de 1991, el país eliminó el control de cambios integrando de manera desigual el mercado de capitales al sistema financiero internacional desregulado y abriendo paso al mercado de divisas. La ley 45 de 1990 internacionalizó el sistema financiero colombiano, oficializando la multibanca¹⁴ y terminó con la “nacionalización bancaria” establecida desde mediados de la década del setenta, conforme a la cual para crear una institución financiera el 51 % del capital inicial por obligación debería pertenecer a colombianos. Ello permitió la entrada libre de capital extranjero, posibilitó el ingreso de las filiales de bancos internacionales, que recibieron “trato igual” al de las instituciones

13. “En la fórmula aprobada para el crédito un monto parcial de USD 175 millones debería pagarse mediante la emisión por parte del Gobierno nacional de instrumentos registrables, transferibles únicamente entre entidades del sistema financiero internacional y sujetos a la supervisión de un agente fiscal designado para tal propósito y no excluido al menos en principio, de la base de deuda objeto de refinanciación futura” (Bejarano, 1990, p. 363).

14. Multibanca es un formato de prestación del servicio financiero que se acomoda mejor a las posibilidades de los grupos financieros dado que permite a una misma entidad que ofrezca todas las variables del negocio desarrolladas por la ingeniería financiera e implementadas por los llamados inversionistas institucionales (banca de inversión, compañías de aseguramiento, fondos de pensiones) desplazó la anterior “banca especializada” que solamente podía actuar en un solo segmento de la intermediación crediticia.

crediticias internas, e incorporó los estándares de inversión exigidos por los Acuerdos de Basilea.¹⁵

Posteriormente, la Ley 51 de 1990 creó los denominados títulos de emisión secundaria (TES) como instrumento de emisión de deuda pública en el mercado de capitales y bajo el régimen del derecho privado. La reforma constitucional de 1991, en el capítulo de política monetaria, completó el ciclo de diseño institucional de la economía financiarizada. Cumpliendo con las exigencias del sistema RDWS, en general, y del Banco Internacional de Pagos, en particular, el Banco Central fue definido como un “ente constitucional autónomo”,¹⁶ con el objetivo de desplazar al presidente de la República del control que mantenía sobre la emisión monetaria. Fueron excluidos los ministerios y establecida una Junta Directiva bajo criterios técnicos por fuera de las presiones partidarias y de las organizaciones gremiales y sociales.

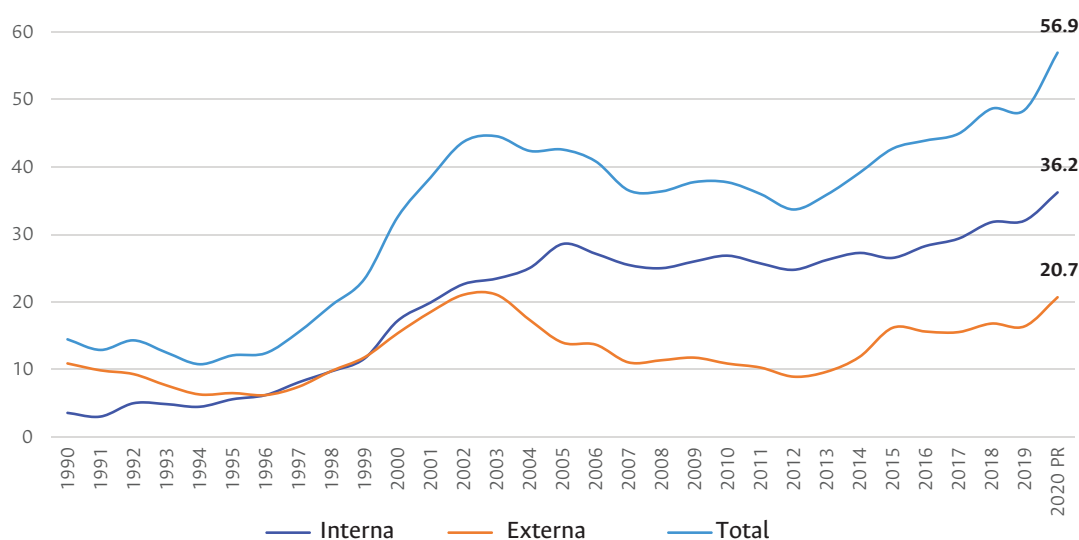
El funcionamiento en favor del fomento, tanto a la inversión pública como a la privada, una de las claves institucionales del anterior Banco Central y que había sido decisiva en el apalancamiento del anterior modelo de sustitución de importaciones fue liquidado y, en consecuencia, quedó prohibida la emisión crédito monetaria tanto para el Gobierno como para los particulares. El argumento central de la tecnocracia económica de la época, liderada por el entonces ministro de Hacienda Rudolf Hommes, fue el de la necesidad de reducir la inflación, el mismo que los artífices del sistema RDWS vienen repitiendo desde el “giro Volker” y que ha sido convertido en uno de los principios fundantes de la globalización neoliberal, por cuanto es un requisito necesario para estabilizar las inversiones. De hecho, quedó constitucionalizado el criterio conforme al cual la responsabilidad principal de la Junta Directiva del Banco de la República es, precisamente, la de controlar la inflación.

15. Estos acuerdos fueron elaborados inicialmente por los bancos centrales y las autoridades económicas de los 10 países más importantes a escala internacional y luego reconocidos por el G-20 y por varios Estados, entre ellos el colombiano.

16. La Constitución de 1991 creó una figura diferente a las tres ramas convencionales del poder a la que denominó “Ente Constitucional Autónomo”. Esta figura marca las exigencias del constitucionalismo neoliberal.

El cierre de la emisión primaria para obtener crédito por parte de los Gobiernos significó la pérdida del señoreaje monetario y la ampliación de la emisión secundaria en beneficio de los intermediarios financieros. En estas condiciones, el aumento del endeudamiento público resultó inevitable. Los faltantes fiscales de los Gobiernos comenzaron a compensarse con emisión de TES en los mercados de capitales y la escalada de este tipo de endeudamiento ha sido continua durante las últimas décadas (figura 22).

Figura 22. Deuda pública del Gobierno nacional central como porcentaje del PIB



Nota: 2020 va hasta junio.

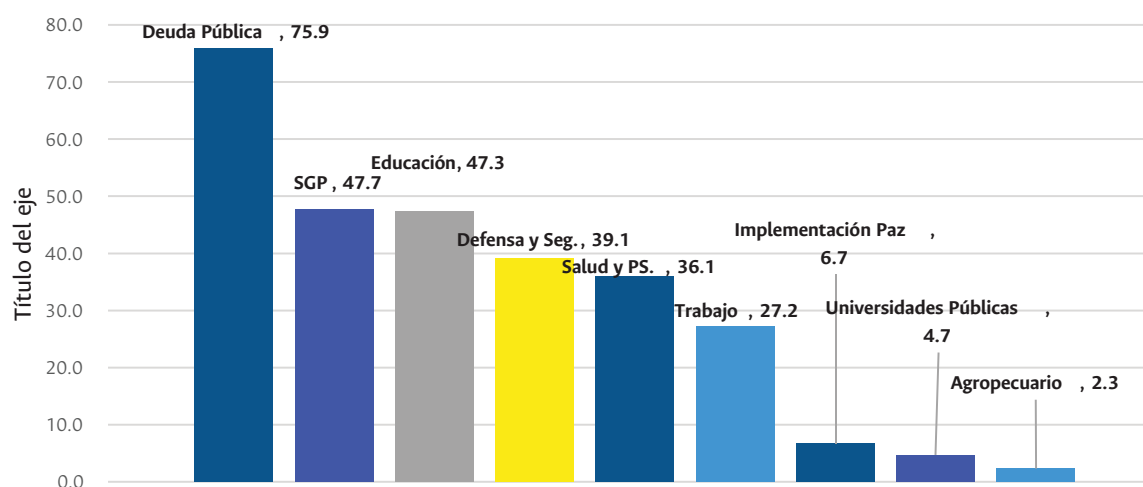
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Esa dinámica continuó operando por décadas. En el presupuesto ejecutado en el 2019 la deuda pública constituyó de lejos el rubro más importante (\$52,4 billones), a pesar de que el Gobierno difirió el pago de un monto importante de la misma (\$14 billones) antes de su ejecución mediante operaciones de *roll over*.

Para el 2020, el rubro del pago anual del endeudamiento siguió siendo mayoritario (\$59 billones) y el solo pago de intereses asciende a \$30 billones. Dada la prioridad que la legislación colombiana otorga al pago anual de la deuda, este crecimiento le cierra espacio al gasto social y a los gastos de inversión y obliga a que los Gobiernos tengan que estar realizando reformas tributarias recurrentes o a privatizar empresas estatales.

Para el 2021 (figura 23), de los \$313,9 billones aprobados para el Presupuesto General de la Nación (PGN), nuevamente el monto más representativo es el del servicio de la deuda pública, con \$75,9 billones, el 24,17 % del gasto del Gobierno nacional central (GNC), más del 8 % del PIB en las condiciones macroeconómicas actuales. De tal servicio de la deuda, \$34,6 billones corresponderán a intereses (45,5 % del total de este rubro).

Figura 23. Rubros Presupuesto General de la Nación 2021 en Colombia. Total 313,9 billones



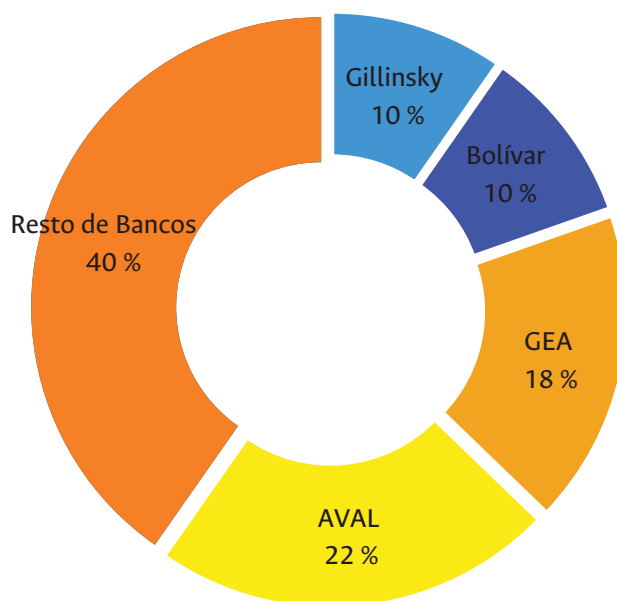
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Ley 2063 de 2020 del Presupuesto General de la Nación, PGN, 2021.

Contrastan los esfuerzos para el pago del servicio de la deuda con los \$47,7 billones que se destinarán para el Sistema General de Participaciones (SGP), que corresponden a los recursos que llegan a todos los municipios de Colombia, desde el GNC, para cubrir los gastos en salud, educación y saneamiento básico, entre otros. De igual manera, los recursos destinados para el servicio de la deuda supera once veces los recursos para la implementación del Acuerdo Final de Paz, dieciséis veces el presupuesto de las universidades públicas y treinta y tres veces el presupuesto del sector agropecuario.

La cara opuesta de esta fragilidad fiscal recurrente es la de las formidables ganancias que a contramano realizan los grupos financieros. En las figuras

24 y 25, puede observarse la concentración de la deuda pública en manos de los grupos económicos tanto en el caso de los fondos de pensiones, como de la banca. La evidencia aquí reseñada deja de manifiesto la tendencia oligopólica y monopolística del capital financiero en Colombia en cabeza del grupo Sarmiento Angulo y el Grupo Empresarial Antioqueño, advirtiendo los peligros de lo que puede significar para una sociedad que pretende la democracia plena dicho fenómeno, particularmente en un contexto de concentración de la riqueza que para el caso colombiano se traduce también en concentración del poder político influyendo de forma importante en los debates que en materia fiscal, tributaria, monetaria, laboral y pensional se presentan a escala nacional.

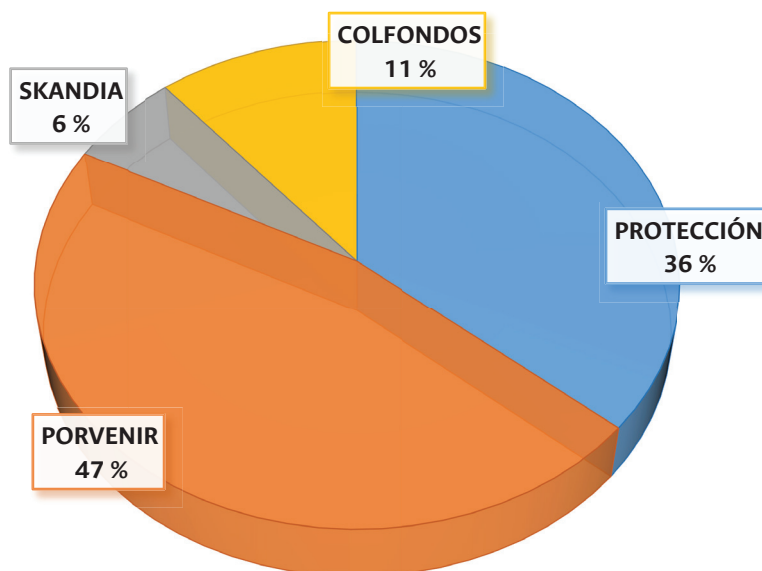
Figura 24. Poseedores de TES en el sector bancario privado por grupos económico, mayo 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Superfinanciera (2020a y 2020b).

La apropiación por despojo y financiarizada del presupuesto público ha terminado por convertirse en uno de los mejores negocios de los grandes grupos financieros. Las cifras presentadas advierten no solo del poder oligopólico que en el sector bancario y financiero se presenta en el país, sino que también pone de manifiesto la forma en que este proceso significa un riesgo para la garantía de derechos de ciudadanos, usuarios y trabajadores en Colombia.

Figura 25. Títulos de tesorería distribuidos en los fondos privados de pensiones a mayo de 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Superfinanciera (2020b y 2020c).

El endeudamiento en medio de la pandemia por covid-19

En este escenario, el contexto de la pandemia por covid-19, si se toman como punto de partida los pronósticos hechos por diversos organismos oficiales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), y sondeos hechos con el mundo empresarial. En el caso de Fedesarrollo y el Banco de la República, se estima que la economía colombiana en el 2020 tendrá una recesión de entre 5,2 % y 7,2 % como consecuencia de la crisis generada por la pandemia de coronavirus.

La recesión económica se explica al menos por cuatro factores: I) la caída de los precios internacionales del petróleo y las materias primas, II) la desaceleración del comercio por las medidas de confinamiento de la población, III) la salida de capitales de la región, y IV) la contracción del comercio mundial que hace

caer el volumen de las exportaciones de América Latina. En suma, se espera una contracción del 23 % del valor exportador de la región.

La caída dramática en los precios del petróleo afecta a las exportaciones y los ingresos fiscales y profundiza los llamados déficits gemelos, el fiscal y el déficit comercial, que antes de la crisis de la pandemia ya llegaba a 4 % del PIB, lo que confirma el fracaso de la imposición del modelo extractivista por parte de las elites internas. Debe resaltarse el caso del *fracking*, al que ya en el país se le había dado vía libre mediante la aprobación gubernamental de “pruebas piloto”, y al que en el plano externo Ecopetrol apostó desde el año anterior realizando una inversión de USD 1.500 en el yacimiento de Parmica-Texas.

Para los primeros cuatro meses del año, la moneda colombiana se devaluó 23,27 %, pasando de USD 3.277 a USD 4.039 con corte a 28 de abril. Para el 18 de noviembre, la tasa representativa del mercado se ubica en USD 3.645, lo que significa una devaluación en lo que va del año que gira alrededor del 11,23 %.

La consecuencia de esta devaluación es un mayor esfuerzo tanto del sector público como privado para poder desarrollar transacciones económicas internacionales, relacionadas, por ejemplo, con la compra materias primas y maquinaria en el caso de las empresas o artículos de la canasta familiar en el caso de los hogares, sobre todo si se tiene en cuenta que como consecuencia de la apertura económica y los tratados de libre comercio firmados por Colombia en los últimos treinta años, en la actualidad se importa el 30 % de los alimentos, lo cual genera presiones inflacionarias vía efecto *pass-through*.

Durante el primer semestre del año, la moneda colombiana fue la cuarta más devaluada de América Latina, luego de Argentina (47 %), Brasil (32 %) y México (28 %), se encuentra dentro de las más devaluadas en el caso de las economías emergentes, y es una de las que más valor perdió durante las dos primeras semanas de marzo.

En síntesis, la existencia de un modelo económico sustentado en la exportación de materias primas hace más vulnerable la economía nacional a los choques externos, al tiempo que genera una dependencia en el precio de las materias primas. El déficit en la cuenta corriente debe ser siempre compensado por

inversión extranjera que refuerza el modelo primario-exportador y el crédito externo que refuerza la lógica financiarizada de nuestra economía.

Dicha pérdida del valor del peso frente al dólar refuerza la tendencia de los últimos 8 años de crecimiento de la deuda externa pública y privada en relación con el PIB, ya que desde el 2012 a agosto de 2020 se pasó del 25 % del PIB a un rango que para agosto de 2020 superó el 53,8 % del PIB, lo que hace de Colombia una de las economías emergentes con mayor deuda externa como porcentaje de su producto nacional en el mundo.

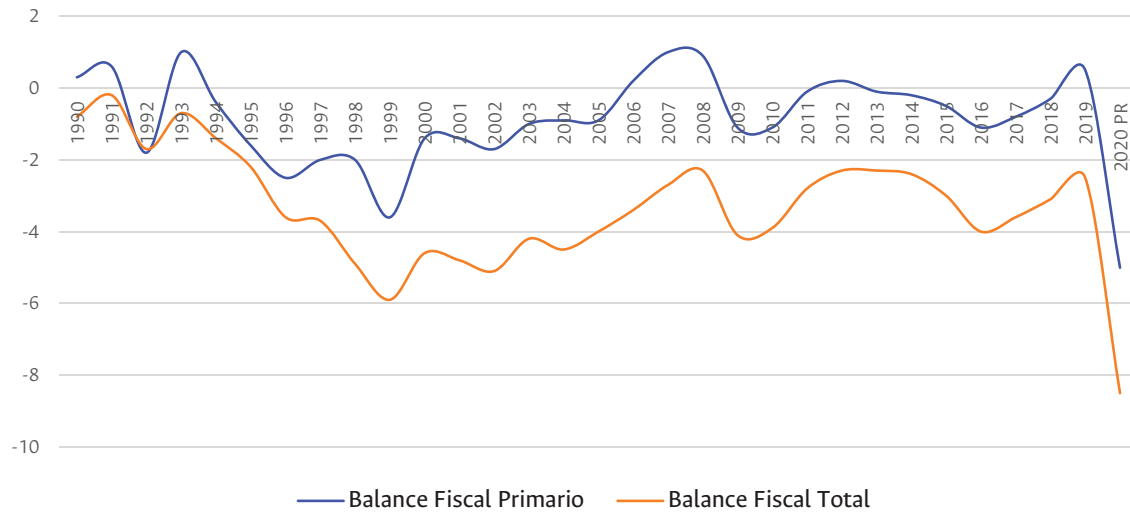
Además del incremento de la deuda externa que genera problemas fiscales y en la operación de las empresas importadoras de maquinaria e insumos, cobra relevancia la dinámica que puede tomar la deuda pública.

En el caso de la cuenta corriente, se estima un incremento de al menos 1 % del PIB de déficit llegando al 5,3 % y un incremento de la deuda del Gobierno nacional Central, GNC, que ya alcanza el 57 % del PIB, sin contar las presiones fiscales sobre departamentos y municipios. En este contexto, los niveles de pobreza se incrementarían a niveles que superaran los resultados que teníamos para 2018.

La faceta del endeudamiento público en el contexto de la pandemia nos deja ver varios fenómenos:

- El endeudamiento del GNC creció 8,5 puntos del PIB de diciembre de 2019 a junio de 2020. Esto es el equivalente al presupuesto de dos años del Sistema General de Participaciones con el que se financian educación, salud, saneamiento básico y otras demandas sociales de los municipios en Colombia.
- El déficit fiscal primario girará alrededor de 5 % del PIB, mientras el déficit fiscal consolidado podrá alcanzar el 8,5 % del PIB (figura 26).
- El rubro que más crece en el Presupuesto General de la Nación para 2021 es el de la deuda pública. De un presupuesto total que pasa de \$263,4 billones a \$313,8 billones, el rubro del servicio de la deuda es el que más crece: pasa de \$53,6 billones a \$72,5 billones, es decir 35,26 % (figura 27).

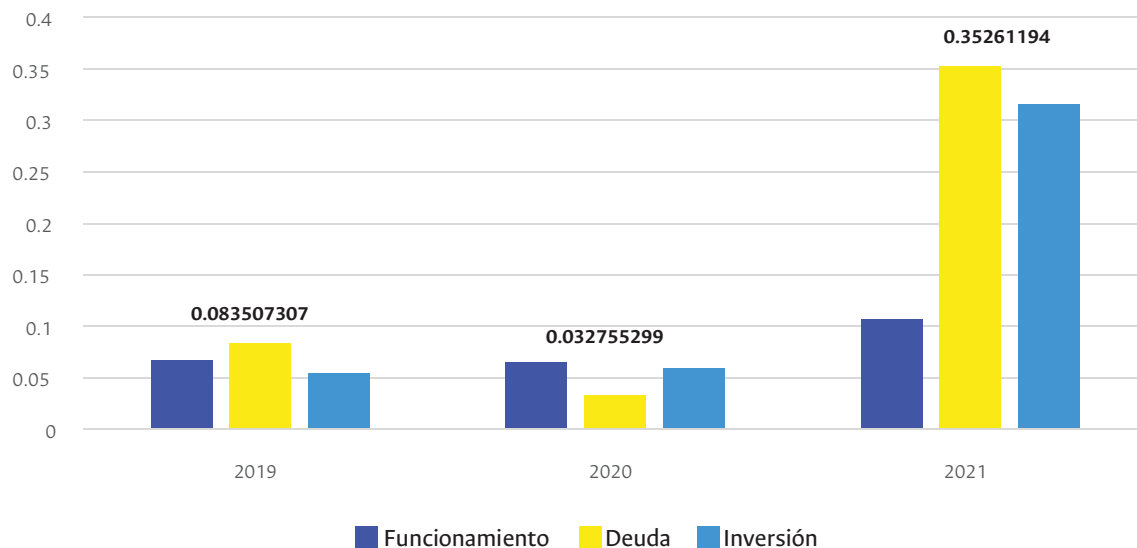
Figura 26. Balance fiscal primario y total como porcentaje del PIB en Colombia 1990-2020



Nota: 2020 proyectado con base en MHCP.

Fuente: Elaboración propia con base de datos estadística del Banco de la República.

Figura 27. Crecimiento anual principales rubros del Presupuesto General de la Nación 2019-2022



Fuente: Elaboración propia con base en Series Históricas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Propuestas alternativas a la actual gestión de la deuda pública en Colombia

El incremento acelerado del endeudamiento público colombiano en el contexto de la pandemia, que se traduce en mayores esfuerzos fiscales en el corto y mediano plazo para responder con las obligaciones adquiridas tanto en el mercado doméstico como en el internacional, plantea una serie de retos con el objetivo de evitar como ha sido en la historia reciente de la región que sean las y los trabajadores, así como las capas ciudadanas de ingresos medios y bajos los que deban pagar las consecuencias de la crisis.

Las autoridades económicas ya han dejado ver la posibilidad de una reforma tributaria para el próximo año, al tiempo que se prevé la reestructuración del gasto público para garantizar el servicio de la deuda. Ante este escenario, tal como se discute en el mundo estas podrían ser algunas alternativas:

- a. Auditoría de la deuda pública:** Una de las experiencias más recientes en este campo, lo ofrece la gestión gubernamental del Gobierno de Rafael Correa que, en el 2007, a través de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), a través del Decreto 472 de 2007 auditó la deuda pública contraída por el gobierno ecuatoriano desde 1976 a 2006, con la banca y organismos multilaterales. Gracias a esta auditoria el Gobierno ecuatoriano logró reducir el 70 % de la deuda externa en títulos, *global bonds*. Desafortunadamente en los años posteriores el gobierno de Correa mantuvo el modelo extractivista financiarizado por lo que terminó acudiendo nuevamente a obtener préstamos de las IFIS.

Actualmente en varios países de la región existen plataformas ciudadanas de investigación de la deuda pública que vienen insistiendo en implementar este tipo de auditorías las cuales permiten develar el origen, la naturaleza, los beneficiarios de la deuda contraída, lo que posibilita identificar las deudas ilegítimas al igual que las odiosas. que asuman las responsabilidades civiles, comerciales y penales. Ello debe acompañarse de la exigencia de que los responsables asuman las consecuencias civiles, comerciales y penales que de allí se derivan.

- b. Suspensión inmediata del pago de los endeudamientos públicos y los intereses crediticios:** Nulidad de las deudas ilegítimas y odiosas y no pago de las mismas. En el caso de las deudas que no hacen parte de ese espectro debe plantearse la aplicación de la cláusula *Rebus sic stantibus* la cual implica que una norma debe ser aplicable siempre y cuando se mantengan las circunstancias para la situación que se dictó. Es un hecho notorio el que con la pandemia y la cuasi parálisis económica que la acompañó las circunstancias en las que se contrajeron los endeudamientos cambiaron radicalmente. Este precepto jurídico fue reconocido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sentencia del 23 de Mayo del 2019 adicionando que en su aplicación un Estado puede modificar unilateralmente las obligaciones relacionadas con deuda soberana.
- c. Por una nueva arquitectura financiera internacional:** Con motivo de la contingencia generada por la pandemia, la ONU ha planteado la necesidad de una nueva arquitectura financiera. La pobreza y la incapacidad de solucionar las necesidades básicas a la que ha sido condenada la mayoría de la población principalmente en los países periféricos se encuentra asociada al funcionamiento del actual sistema financiero internacional controlado por los grandes grupos financieros en su propio beneficio y vertebrado política y normativamente en las IFIS. Por ello, compartimos el fallo del Juicio Popular a la Deuda y el FMI realizado en Argentina a finales del año pasado conforme al cual estamos en presencia de un sistema de dominación que concentra la riqueza practicando una política de muerte tanto de las poblaciones como de la naturaleza, por lo que, “no pueden aceptarse de ninguna manera acuerdos económicos como las deudas públicas y acuerdos con el FMI que impliquen desviaciones en perjuicios de lesa humanidad y lesa naturaleza para nuestro pueblo y nuestro ecosistema como país y como planeta”. Requerimos entonces un nuevo sistema financiero internacional basado en el respeto a la soberanía de los pueblos, soportado en instituciones internacionales en las que los créditos y los subsidios sirvan al apalancamiento de políticas sociales redistributivas, al bienestar de las poblaciones y a la implementación de economías lejanas al extractivismo.
- d. Reforma tributaria y fiscal estructural:** Al comparar tanto el tamaño del recaudo tributario en el país, así como el gasto público como porcentaje del PIB, la participación de dichos rubros es débil en comparación con los países de la OCDE. Mientras el recaudo tributario es de aproximadamente el

16,5 % del PIB en Colombia, para el caso de la OCDE, ese mismo promedio supera el 32 % del PIB, al tiempo que el gasto público llega en promedio al 42 % del PIB para este conjunto de naciones. En Colombia, por el contrario alcanza solamente el 28 % del conjunto de la economía.

Así pues, es necesario incrementar el recaudo tributario pero castigando a las grandes fortunas. El Impuesto a los patrimonios de los ricos y los super ricos, a los dividendos empresariales, a las herencias y la eliminación de las exenciones tributarias (el 1 % de los denominados super ricos que concentra el 23 % del PIB disfruta de exenciones equivalentes al 88 % de sus ingresos), se convierte en una necesidad urgente para iniciar una política redistributiva y para salir de la encrucijada social en la que actualmente nos encontramos

En el mediano y largo plazo , quienes estamos por una transformación democrática de la sociedad debemos discutir con seriedad la superación del modelo económico basado en la dependencia financiera y el extractivismo para intentar construir otro diferente que coloque en primer lugar la solución de las necesidades básicas de la población.

Referencias

- Bejarano, A. (1990). *La paz en la administración Barco. De la rehabilitación social a la negociación política, 1990*. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/download/74264/67096>
- Chesnais, F., & Levy D. (2009). *Las finanzas capitalistas. Para comprender la crisis mundial*. Buenos Aires: Herramienta.
- Banco Mundial (2020). Global Economic Prospects, june 2020. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. [en línea] <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>
- Comisión económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2019a). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe El nuevo contexto financiero mundial: efectos y mecanismos de transmisión en la región* [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44674/221/S1900414_es.pdf
- Comisión económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2020b). *Enfrentar los efectos cada vez mayores del covid-19 para una reactivación con*

- igualdad: nuevas proyecciones, 15 de julio*. Observatorio covid-19 en América Latina y el Caribe, Impacto económico y social. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final_200714_version_revisada_ab-ppt_informe_covid_5_15_julio.pdf
- Comisión económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2020b). América Latina y el Caribe ante la pandemia del covid-19 Efectos económicos y sociales, 3 de abril [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (2020). Ley 2063 de 2020, Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202063%20DEL%2028%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202020.pdf>
- Fariza, I. (7 de febrero de 2020). Los salarios crecen menos de la mitad que el PIB en los países ricos desde el año 2000. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/economia/2020/02/05/actualidad/1580929506_336091.html.
- Garay, L. (1991). *El manejo de la deuda externa de Colombia*. Bogotá: Fondo Editorial Cerec.
- Gowan, P. (2001). *La apuesta por la Globalización*. Madrid: Editorial Akal.
- Greyerz von, E. (23 de agosto de 2020). We are on the edge of a catastrophic global financial collapse and panic. Here is what you need to do to prepare right now. *King World News*. Recuperado de <https://kingworldnews.com/greyerz-we-are-on-the-edge-of-a-catastrophic-global-financial-collapse-and-panic-here-is-what-you-need-to-do-to-prepare-right-now/>
- Husson, M. (2008). *Un pur capitalisme*. Laussane: Editions Page Deux.
- Husson, M. (21 de octubre de 2020). Automatisation, productivité et covid-19. *A l'encontre, La Brèche*. Recuperado de <http://alencontre.org/laune/automatisation-productivite-et-covid-19.html>
- La deuda mundial aumenta a un 322 % del PIB del planeta. (7 de abril de 2020). *El País*. Recuperado de https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/04/07/economia/1586280864_659633.html#:~:text=La%20deuda%20mundial%20alcanz%C3%B3%20en,un%20estudio%20publicado%20este%20lunes

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia. (2017). *Marco fiscal de mediano plazo 2017*. Bogotá. Recuperado de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-070560%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Marco fiscal de mediano plazo 2018*. Bogotá. Recuperado de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-070525%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- Roberts, L. (16 de octubre de 2020). Las recesiones son algo bueno, déjalas suceder. *Rial Investment Advice* (RIA). Recuperado de <https://realinvestmentadvice.com/macrovew-recessions-are-a-good-thing-let-them-happen/>
- Serfati, C. (2009). Dimensiones financieras de la empresa transnacional: cadena global de valor e innovación tecnológica. *Revista Ola Financiera*, 2(4), 111-149. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ROF/article/view/23055/21864>
- Steinberg, F. (16 de octubre de 2008). La crisis financiera mundial: causas y respuesta política (ARI). Real Instituto El Cano, Royal Institute. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari126-2008
- Stiglitz, J. (2019). *Caída libre*. Bogotá: Random House.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2020a). Actualidad del Sistema Financiero Colombia, mayo de 2020. Dirección de Investigación y Desarrollo. Bogotá. Recuperado de <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/informes-y-cifras/informes/informe-actualidad-del-sistema-financiero-colombiano/resultados-del-sistema-financiero-colombiano-mayo-de--10104582>
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2020b). Portafolio de inversiones de los establecimientos de crédito, mayo de 2020. Dirección de Investigación y Desarrollo, Subdirección de Análisis e Información. Bogotá. Recuperado de <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/informes-y-cifras/informes/informe-actualidad-del-sistema-financiero-colombiano/resultados-del-sistema-financiero-colombiano-mayo-de--10104582>
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2020c). Informe sobre las principales variables de las sociedades administradoras de fondos de pensiones

y de cesantías y sus fondos, mayo de 2020. Dirección de Investigación y Desarrollo, Subdirección de Análisis e Información. Bogotá Recuperado de <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/informes-y-cifras/informes/informe-actualidad-del-sistema-financiero-colombiano/resultados-del-sistema-financiero-colombiano-mayo-de--10104582>

Thiruvengadam, M. (31 de marzo del 2009). Los rescates del gobierno de EE. UU. suman \$2,48 billones, según supervisor del programa. *The Wall Street Journal*. Recuperado de <https://coyuntura-financiera.blogspot.com/2009/03/los-rescates-del-gobierno-de-eeuu-suman.html>

Woods, T. (24 de abril de 2014). Un mercado de 5,3 trillones de USD diarios. *Portal Virtual Kantox*. Recuperado de <https://www.kantox.com/es/mercado-de-divisas-53-trillones-de-usd-diarios/>

¿Cómo enfrentar la próxima sequía de dinero? Dinero virtual para una economía real

María Elisa Balen¹

Nicolás Pabón²

Miguel Quintero³

Andrés Velásquez⁴

Jorge Zaccaro⁵

Juan Gabriel Gómez⁶

Antonio Paz⁷

-
1. Profesora Universidad Nacional de Colombia, Ph. D. en Sociología. Grupo de Trabajo Sociología del Dinero UNAL.
 2. Sociólogo, Grupo de Trabajo Sociología del Dinero UNAL.
 3. Sociólogo, Grupo de Trabajo Sociología del Dinero UNAL.
 4. Mag. en Administración de Negocios.
 5. Mag. en Ingeniería Electrónica. Grupo de Trabajo Sociología del Dinero UNAL.
 6. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Ph. D. en Filosofía. Grupo de Transparencia, Imparcialidad y Confianza UNAL.
 7. Abogado.

El dinero es como el agua. O, por lo menos, parece que así tendemos a concebirlo, y no solo los legos: economistas y otros expertos hablan de *flujos* de capital y problemas de *liquidez*, el actual presidente de Colombia se queja de que los bancos no están “irrigando” los recursos a las personas que tanto lo necesitan en la actual situación de pandemia.¹ El uso de estos y otros términos (también hay *flujos* de caja, *liquidación* de activos, *gota a gota*) no es coincidencia: en la rama de la lingüística cognitiva se refieren a metáforas conceptuales como aquellas que transmiten una noción sistémica en una cultura, y que se manifiestan en una serie de metáforas lingüísticas asociadas (Tchehoff, 2015; Lakoff y Johnson, 1999). Estas metáforas conceptuales, que parten de la experiencia y ayudan a entender dominios más complejos, no son solo expresiones: estructuramos nuestra percepción y acción de acuerdo a ellas.

Hay estudios lingüísticos que identifican la prevalencia de esta metáfora orientadora —el dinero es un líquido— en distintos idiomas, incluyendo el español, el inglés, el italiano, el serbio y el rumano (O’Connor, 1998; Silaški y Kilyeni, 2011). Pensar el dinero como agua continuará siendo significativo, pues está arraigado en nuestra forma de concebirlo, sin embargo, hay un problema con esta naturalización del dinero.² La diferencia entre el agua y el dinero es que el dinero es un invento de la humanidad. Un invento que sirve para usos específicos, entre los cuales la centralidad de su función como medio de cambio o

1. El Tiempo, ‘El reclamo del presidente Duque a los bancos por créditos’. Sección Política, 21 de abril de 2020, disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/coronavirus-duque-habla-sobre-ampliacion-de-la-cuarentena-y-regana-a-bancos-486802>

2. El dinero también se concibe en términos de *stock* (i. e. de riqueza). El punto central aquí, más que el flujo del dinero por distintos canales o su acumulación en albacas, es desnaturalizar en qué consiste ese dinero: dejar de pensarlo como un elemento natural es clave para la tarea de rediseñarlo.

facilitador de transacciones es cada vez más controvertida.³ Hoy en día sabemos que podemos influir, pero no tenemos total control sobre el agua, pero una actitud similar con respecto al dinero es absurda: el dinero es algo creado por nosotros y, si está funcionando mal, amerita diseñarlo mejor.

El argumento principal de este escrito es que necesitamos repensar el dinero y considerar uno de los correlatos prácticos de este pensar mejor: la pertinencia de las monedas complementarias. En los otros capítulos de este libro se hacen una serie de propuestas, también necesarias, que incluyen diseñar impuestos más simples, equitativos horizontalmente y orientados a una redistribución hacia quienes tienen menos ingresos; el establecimiento de una renta básica en el contexto de las restricciones e inequidades estructurales del mercado laboral; la inversión en servicios y bienes públicos que permitan la realización de los derechos sociales; el establecimiento de circuitos cortos de intercambio y la reorientación de flujos de capital en pos de la soberanía alimentaria y equidad territorial. Todas estas propuestas se conciben como canales de reorientación de los flujos de dinero. Es necesario, sin embargo, pensar también en ese dinero que fluye.

La forma como las diferentes personas usamos el dinero —a qué, quiénes y cómo lo destinamos— tiene efectos sistémicos, como viene señalando desde hace décadas Viviana Zelizer (2020). Sin embargo, el tipo de dinero que usamos actualmente —creado a partir de la deuda y en formato preponderantemente digital, como discutiremos más adelante— facilita ciertos usos y dificulta otros. El dinero, como cualquier institución o tecnología,⁴ no es neutral. Nuestra

3. Controversia en la que figura el papel central del endeudamiento (i. e., Graeber, 2011) y en términos más generales el cuestionamiento sobre si es más pertinente pensarse el dinero como mercancía, o como relación social (Guevara, 2019).

4. El dinero ha sido teorizado como una institución por la escuela de los regulacionistas, para quienes es una de las instituciones de base de las economías mercantiles, que definen su estabilidad y sus crisis. Para ellos, es tanto una institución útil como arbitraria, creada y legitimada por la población. Es aceptada por juicios de confianza individuales que son formados socialmente, y ejerce una atracción psicológica sobre nuestros deseos, creencias e intereses (Boyer, 2004; Alary, Blanc, Desmedt y Théret, 2016; Aglietta y Orléan, 1984). Creemos también que puede ser teorizado como una tecnología: una manera de actuar sobre el mundo, cristalizada en un objeto y unas maneras de usarlo, cargadas de valores y de una historia (Marx, 1968). Si bien ambas dimensiones convergen en señalarlo como un producto social, la manera regulacionista explicita más claramente su relación con la economía mercantil y sus condiciones de existencia y operación.

propuesta está centrada en propiciar un cambio de mentalidad sobre la naturaleza y propósitos del dinero, propendiendo por una transición desde un dinero cuyas características estructurales garantizan la escasez e incentivan la competencia global para acumular dinero por su valor de cambio hacia un ecosistema de dineros diseñados de manera más consciente y acorde a usos que se compaginen con los principios que queramos promover.

Orientar el diseño de dineros hacia valores de uso no se traduce automáticamente en alternativas de organización social más equitativas, o deseables, pero sí más coherentes, y esto ya es un comienzo. En este texto, usaremos como ejemplo de posibles principios la solidaridad y la sostenibilidad, que consideramos esenciales para sobrevivir y vivir mejor en el corto, mediano y largo plazo. Las respuestas a la actual pandemia y crisis económica ponen de relieve algo que viene de mucho atrás: el que en todas sus políticas públicas —no solo la política monetaria— los Gobiernos vienen privilegiando la perspectiva y supuestos intereses del mercado, por encima de los de sus ciudadanos (Streeck, 2016). El espectro de iniciativas de rediseño del dinero incluye propuestas de reforma de monedas nacionales,⁵ pero en este escrito vamos a enfocarnos en las monedas complementarias. Esto no solo debido a la influencia del sistema financiero en Colombia: en países como el nuestro, altamente dependientes del flujo de dólares para comprar los bienes y servicios que adquieren del exterior, no es fácil desprenderse del dinero central sin una transición: por eso es pertinente pensar en monedas complementarias.⁶

Las monedas complementarias son una realidad que ya lleva tiempo: hay más de tres mil operando actualmente. Existe incluso una asociación de investigación sobre innovación monetaria y sistemas monetarios comunitarios y complementarios (RAMICS, por sus siglas en inglés) de la que hacen parte una revista especializada, un banco de bibliografía sobre el tema y un ciclo de conferencias internacionales bienales: la sexta tendrá lugar en Sofía (Bulgaria) en el año 2021. Uno de los principales promotores de las monedas complementarias,

5. Ver, por ejemplo, el Movimiento Internacional para la Reforma Monetaria (<https://internationalmoneyreform.org/>).

6. La influencia que tiene el sistema financiero en el sistema político (Narváez, 2017) es una razón adicional en favor de las monedas complementarias. La dificultad para reformarlo invita a buscar alternativas consistentes en circunvalar el control que tiene del circuito monetario.

Bernard Lietaer, las explica en términos de medios para conectar necesidades insatisfechas con recursos inutilizados (Lietaer y Dunne, 2013). Podrían considerarse como necesidades insatisfechas en nuestro contexto latinoamericano, por ejemplo, la cantidad de familias y negocios que en una recesión dejan de poder pagar un arriendo, mientras los dueños de locales ven recortados sus ingresos —lo que para algunos es una dificultad a sobrellevar pero para muchos conlleva, eventualmente, perder sus activos—.

La perspectiva de calles llenas de negocios que abren enfrente al local —ahora vacío— que solían alquilar, y personas —solas o en grupo— expuestas a condiciones de precariedad incremental, son particularmente chocantes en contextos pandémicos, pero hacen parte de la “normalidad” de los ciclos económicos. Otra forma de ver las monedas complementarias es en términos del potencial del dinero para fomentar lazos débiles (Granovetter, 1973) que ayudan a conectar y coordinar las acciones de las personas más allá de su familia o círculo de conocidos cercanos.⁷ Es teniendo en cuenta esa doble definición, económica y política, que empieza a entenderse el potencial de las monedas complementarias. Pero la cuestión también es ecológica. La existencia de una pluralidad de dineros, complementarios a las monedas nacionales, implica no solo una mayor resiliencia del sistema monetario —por cuenta de una mayor diversidad de su “ecosistema”—, sino su adecuación para que deje de ser uno de los principales movilizadores del crecimiento exponencial que nos está llevando a acabar con las condiciones de supervivencia de muchas especies, incluida la nuestra (Lietaer, Arnsperger, Goerner y Brunnhuber, 2012).

En la primera sección, realizamos un breve diagnóstico sobre cuáles son las implicaciones que tiene el que la economía mundo se mueva con solo un tipo de dinero, creado por medio de la deuda. El dinero no es la causa de todos nuestros problemas: es una herramienta que vincula instituciones, nuestras acciones, sentimientos, voluntades y modos de vida, y que por eso mismo tiene implicaciones sobre el funcionamiento del conjunto. En esta sección exploramos de qué forma

7. Hart (2017) invita a concebir el dinero como parte del proyecto de pensarse un mundo mejor que él identifica con la idea de *economía humana*, partiendo de la vida diaria y llegando al nivel de asociación necesaria, con puentes entre los diferentes niveles. La *economía humana* sería un siguiente paso en la cadena hogar-ciudad-mercado-nación-mundo (p.5)

las características de diseño de ese único tipo de dinero incentivan un sistema económico basado en la escasez y la competencia, en el que prima una “racionalidad” del mercado que privilegia una visión de corto plazo y la reproducción rápida en vez de una mejor distribución hacia donde más se necesite. Así mismo, se plantea el rediseño de dineros como una profundización de apuestas que vienen de antes, usando como ejemplo organizaciones de la economía solidaria.

La segunda sección se enfoca en las posibilidades tecnológicas que tenemos hoy en día para repensar y rediseñar dineros. La actual crisis evoca otras como la de 1929 y la recesión que le siguió, y para algunos incluso referentes así son un pálido reflejo de lo que se nos viene. Pero también tenemos herramientas y recursos —algunos novedosos, otros inventados hace rato— para no solo enfrentar esta reciente crisis marcada por el covid-19, sino transformar la perspectiva de dinámicas económicas y crisis cíclicas que, cada vez más rápido, nos están llevando al colapso. El dinero actual, al prescindir de un objeto físico para circular,⁸ puede crearse y acumularse independientemente de las necesidades y limitaciones materiales que se viven en el mundo real. El dinero hoy en día fluye hacia donde es más rentable o donde más rápido se puede reproducir, y no necesariamente hacia donde más se necesite. La digitalización ha ayudado en esta descontextualización del dinero, pero también ofrece nuevas oportunidades para volver a contextualizarlo en términos de habitar mejor el planeta que compartimos con otras especies y nuevas generaciones.

A esa segunda sección, que presenta una serie de herramientas, le sigue una tercera sección que aterriza este mundo de posibilidades en un ejemplo específico, para el que postula una serie de condiciones institucionales —y de confianza— necesarias para que las monedas complementarias circulen exitosamente en nuestra región. Recogiendo las puntadas de las distintas secciones, el cierre vuelve a la idea de repensar y rediseñar el dinero que tenemos.

8. Desjardins (2020) estima que el 93 % del dinero mundial, entendido en su sentido más restringido (conocido como M1, compuesto por las monedas, billetes y los depósitos en cuentas de ahorro) es digital: está compuesto de unos y ceros en la memoria de algún computador. Muchas monedas complementarias han surgido en formato de papel, otras combinan formatos en digital y papel, y otras existen exclusivamente en formato digital. Las monedas de las que vamos a hablar no están casadas con un formato, pero aquí vamos a enfocarnos en las posibilidades del dinero digital.

Diagnóstico

Cuando llueve, poco nos interesa la historia del agua que cae. Lo que nos importa es hacerla fluir por las tuberías y alcantarillas o recolectarla. No nos preguntamos sobre su origen o su creación, solo que está ahí y que debemos manipularla de alguna forma. Con el dinero algo similar nos ocurre. Todos lo usamos, nos preocupamos por obtenerlo, trabajamos por él, competimos por él, queremos acumularlo o gastarlo, o simplemente es indispensable para que sobrevivamos. Aunque hemos hecho de él un recurso indispensable del día a día contemporáneo, poco nos interesa saber cómo se crea, cuál es su origen o cómo fluye por la economía.

El dinero tiene unas características de diseño específicas y contingentes para cumplir determinadas funciones.⁹ Estas características incluyen la manera en que es producido (por qué instituciones, cómo y cuándo), el formato usado (*i. e.*, conchas, metal, papel, unos y ceros registrados en una tarjeta plástica o un computador), las infraestructuras y circuitos por los que se mueve (que pueden ser una red bancaria, pero también bazares conectados por mercaderes, natilleras o cadenas de ahorro, guacas de oro y efectivo enterradas en la selva o guardadas en apartamentos) y también, como veremos, los acuerdos o reglas que operan en los distintos circuitos o sistemas de pagos.

El tipo de dinero prevalente hoy en día no es el único que ha existido en la historia,¹⁰ pero es el que se ha puesto en circulación de manera predominante

9. Suele identificarse al dinero con las tres funciones de medio de intercambio, depósito de valor y unidad de cuenta, a las que a menudo se les suma medio de pago. Cabe anotar, sin embargo, que estas funciones pueden reñir entre ellas —*i. e.*, que no haya suficiente dinero circulante debido a que por distintos motivos esté siendo atesorado como depósito de valor— y también que estas no son las únicas funciones que le han sido adscritas al dinero. En la literatura contemporánea se han propuesto otras funciones, que incluyen la importancia del dinero moderno como medio de aplazamiento (Esposito, 2011), como banco de memoria (Hart, 2009) y/o como medio de clasificación moral (Wilkis, 2017).

10. Según los clásicos, especialmente Adam Smith, el dinero habría surgido porque es más práctico y racional para hacer intercambios, aunque lo afirma sin evidencia empírica, según un modelo imaginado (Graeber, 2011). Aquí consideramos que el dinero que usamos actualmente corresponde a un tipo de dinero que se ha consolidado a lo largo de la historia, cambiando de formas, maneras de circular y de ser creado (Lietaer y Dunne, 2013; Graeber, 2011). La evidencia histórica de Mesopotamia muestra que el dinero fue medida contable, miles de años antes de ser metalizado y funcionar para intercambiar (Graeber, 2011).

en los distintos países del mundo. Sus características se han ido consolidando a través de continuas transformaciones entre el Estado, la banca y la economía mundial en un proceso histórico de larga duración,¹¹ La exigencia de impuestos, la instauración de bancos centrales y nacionales con monopolio monetario, la confianza, entre otros, permitieron establecer esa única moneda nacional como la oficial, estableciendo así una “monocultura del dinero”.¹² Ese dinero prevalente hoy en día se conoce como “dinero fiat”, o fiduciario, que viene del latín *fiat lux* (‘hágase la luz’). Es reconocido por todas las personas en el territorio de un país, tiene un formato predominantemente digital y es creado y respaldado por bancos centrales. Aunque se hable de dólares, euros o pesos, nos referimos al mismo tipo de dinero, pues comparte, si se quiere, una misma estructura. El agua que fluye por los ríos, los mares y los páramos es la misma, solo cambia su forma, quizás su color y la manera de fluir, pero es la misma combinación de hidrógeno y oxígeno. Y el dinero al que estamos acostumbrados parte también de una estructura común.¹³

Esta característica estructural consiste en que su mecanismo de creación está ligado a la deuda (Lietaer y Dunne, 2013). Cuando un banco privado o multilateral concede un crédito, podría parecer que el dinero de dicho préstamo

11. El papel moneda se creó en Venecia, en los bancos de depósito que comenzaron a prestar las reservas que tenían, y un poco más (momento en que fue real el sistema de reserva fraccional) (Lietaer y Dunne, 2013). Los bancos se extendieron por toda Europa, y las monedas se unificaron nacionalmente en el siglo XIX, ya no para ser acuñadas por el rey, sino por bancos centrales (Lietaer y Dunne, 2013).

12. Esta situación ha desembocado en que “We have a worldwide monetary monoculture in which the same type of exchange medium is put into circulation in every country: a single national currency created through bank debt” (Lietaer, Arnsperger, Goerner y Brunnhuber, 2012, p. 11. “Tenemos una monocultura global monetaria en la que el mismo tipo de medio de intercambio es puesto en circulación en cada país: una única moneda nacional creada a través de deuda bancaria”, traducción propia).

13. Cuando se habla de la moneda, es importante especificar cuál moneda, pues no todas funcionan igual. Este es un problema, por ejemplo, de la Modern Monetary Theory (MMT), que postula que un Gobierno nacional no requiere ingresos por parte de impuestos y deuda para financiar sus inversiones: puede hacer el gasto, y luego balancear a partir de impuestos. Como señalan Piqué (2016) y varios críticos de la MMT, no todas las instituciones que se encargan de la emisión de monedas nacionales tienen igual margen de maniobra. Esto depende de las jerarquías monetarias a nivel mundial, y también de qué tan dependiente es una economía del comercio internacional. Las distintas monedas nacionales actuales sí tienen en común, sin embargo, que el dinero se crea a partir de deuda.

fuera como agua de un pozo que el banco almacena y reparte a su discreción, para luego cada mes recibir el pago por lo prestado, más un monto adicional llamado interés. Pero esto no es así: cuando se otorga un préstamo, este dinero no está almacenado en alguna reserva de los bancos, en una relación 1 a 1, y en algunas ocasiones no existe pozo alguno: el dinero es creado al instante, con un clic el banco crea una deuda y modifica el saldo existente en la cuenta del nuevo deudor (persona o país) y, *voilà*, se ha creado dinero *de la nada*.¹⁴ Así las cosas, debería preocuparnos que la deuda global haya alcanzado un récord histórico de USD 253 billones. “Una década de bajas tasas de interés ha facilitado el crédito a gobiernos, empresas e individuos, empujando el endeudamiento a un gigantesco nivel equivalente a un 322 % del Producto Interno Bruto (PIB) global” (Barría, 2020). Debe inquietarnos si la economía mundial tendrá la capacidad de entregar más de tres veces su PIB anual (cálculo sin ajuste a las cifras de contracción económicas estimadas) para pagar su deuda.

La forma en que nuestro dinero es creado permite el funcionamiento de la economía bajo el impulso de la competencia para hacerse de un recurso escaso. ¿Por qué? El dinero creado por medio de la deuda solo corresponde a la cantidad principal de préstamo emitido. Sin embargo, el interés, el pago que debe darse por el dinero prestado, no ha sido creado. De esta manera, la única forma de conseguir el dinero necesario para pagar los intereses propios es compitiendo por el monto principal de los demás, apropiándose de dinero en circulación que alguien más también requiere para pagar sus deudas o simplemente sobrevivir. Así, la persona que debe pagar su deuda se pone en competencia por el dinero circulando en la economía con todas las demás personas, que se encuentran en una competencia similar. Un estudio de crédito no es más que la medida que

14. Predominan tres teorías sobre la creación del dinero (Werner, 2014): entre 1930 y 1960, predominó la teoría de que los bancos eran diferentes a otras entidades financieras, pues creaban dinero al prestar mayores cantidades que las reservas poseídas (teoría del sistema de reserva fraccional). Luego de 1960, predomina la perspectiva de que los bancos son iguales a toda entidad financiera, pues captan recursos y los reubican (teoría de la intermediación bancaria). Sin embargo, desde la década de 1990, ha surgido la teoría de que los bancos crean dinero, pero a diferencia de la de la reserva fraccional, aquí los bancos lo crean de la nada a partir del crédito (teoría bancaria de la creación de crédito). Esta última es la única que tiene prueba empírica a 2014 (Werner, 2014), como fue además conceptualizado por investigadores del Banco Central de Inglaterra (McLeay, Radia y Thomas, 2014). Aquí se parte de esta teoría de creación del dinero. Esta visión del dinero se rotula como “dinero endógeno”.

tiene el banco para determinar qué tan bueno es un individuo para insertarse en el mercado y competir en él para hacerse de un dinero-deuda que es escaso. El capítulo: “Globalización financiera y deuda pública en Colombia. Reflexiones y propuestas en el contexto de la pandemia por covid-19”, ahonda en estos procesos de endeudamiento, y sus implicaciones. El panorama que resulta —esos tanques de agua llenos a reventar en medio de la sequía circundante— es diciente de lo absurdo de la situación que hemos creado.

En las últimas décadas, investigadores de distintas disciplinas han venido usando el concepto de *financiarización* para describir el cambio de un capitalismo industrial a un capitalismo financiero (Van der Zwan, 2014, p. 99). Las críticas a la deuda y el endeudamiento en contextos de financiarización abarcan varios sentidos, pero aquí nos vamos a enfocar en dos: la relación entre interés y cortoplacismo, y entre deuda y diferenciales de poder. En ambos casos, la abstracción y naturalización de los cálculos basados en la deuda es problemática no sólo porque esa descontextualización no es neutral, sino porque privilegia usos que van en contravía de valores como la equidad, la solidaridad y la sostenibilidad.

Por un lado, entonces, está el peso del cortoplacismo.¹⁵ Lo que se postula como “racionalidad” del mercado implica privilegiar las oportunidades de ganancia y acumulación, destinando el dinero hacia aquellos canales donde se reproduzca rápidamente, sin tener en cuenta otro tipo de beneficios o la sequía que pueda implicar para otras partes del conjunto —tanto empresas como personas—. Así, inversiones a largo plazo que puedan crear sostenibilidad o reducir la desigualdad se desestiman como poco rentables o improductivas, comparadas con los grandes intereses que se pueden conseguir por medio del dinero y que son realizables a corto plazo. Los valores de la ganancia a corto plazo y la rápida rentabilidad se reproducen infinitamente a costa de un mundo con recursos finitos, mientras desconoce, explota y vulnera a quienes realizan el trabajo de cuidado necesario para la reproducción de la vida, como se ahonda en el capítulo: “Un nuevo contrato para la reproducción social y de la vida”. Aquí entra ese otro lado, político, de la deuda: no solo porque unas deudas son más moralizadas que otras —i. e., las deudas que deben personas y países

15. Sobre la relación entre cálculos de interés y perspectiva temporal, ver Lietaer y Dunne (2013).

deben pagarlas incluso a costa de su bienestar, pero actores con gran peso se “rescatan” para proteger la estabilidad del sistema—, sino porque hay acceso diferencial a los créditos, en términos tanto de montos y disponibilidad, como de tasas de interés.¹⁶

Una moneda complementaria podría tener un diseño diferente, que incentive otro tipo de valores como el trabajo de cuidado o la sostenibilidad ambiental o social. Podría también establecer intercambios estables en comunidades que no tienen dinero del banco central, e incluso podría señalar informaciones sobre las necesidades y demandas de los mercados locales, posiblemente ignoradas por la escasez de dinero y de un mercado consolidado. Este rediseño pasa por reconsiderar las tasas de interés y en general los procesos de emisión.

Cabe resaltar que orientar el dinero hacia usos más acordes con nuestras prioridades pasa también por cambiar nuestra relación con el dinero, entendiéndolo como una herramienta para la transformación de la sociedad y no como un fin en sí mismo. Esta es la filosofía, entre otras, de las mutuales, cooperativas y bancas comunales que surgen como expresiones de la economía solidaria. Hay entidades, como algunas cooperativas financieras, cuya organización está orientada a la conformación de circuitos económicos solidarios a través de la redistribución de las ganancias (o excedentes) de su ejercicio a la comunidad y sus asociados a través de fondos sociales; procurando bajas tasas de interés y cobros de intermediación para generar mayor acceso a crédito, transacciones y tecnología a tarifas justas; e invirtiendo en áreas específicas como educación, cultura, vivienda, salud y otras necesidades propias de los territorios donde se desenvuelven. La economía solidaria no es solo el aterrizaje de una definición técnica de democratización de los elementos base de la teoría económica (producción, consumo, y distribución de riqueza), es un ejemplo de cómo la forma en que se emplea una tecnología también depende de quienes la usan.

16. Sobre el diferencial de la tasa de interés como medida de la “explotación financiera” a la que cada clase queda sometida, ver Gago y Roig (2019). Para ahondar en la moralización de la deuda está el conocido libro de David Graeber (2011) y para análisis más recientes sobre el contraste entre la actual caída en los índices de empleo y crecimiento económico y el crecimiento de la bolsa, inflado este último a través de enormes créditos a bajo precio usados en la recompra de acciones, ver Varoufakis (2020).

Como señala Polanyi (1944), hay múltiples formas organizativas de la vida económica que incluyen no solo el intercambio, sino también la reciprocidad y la redistribución. No se trata de formaciones sociales separadas: la economía de mercado, por ejemplo, requiere esas distintas formas organizativas, pero se caracteriza por el intercambio como criterio dominante de integración. La economía solidaria, entre otras alternativas a la economía capitalista financierizada, propende por que los organismos financieros (estatales y multilaterales) se funden sobre los valores de la cooperación y solidaridad y no sobre la protección del “equilibrio” y los privilegios del sistema financierizado: un sistema colapsado y fallido desde la perspectiva de lo humano. Es una posibilidad de enfrentar nuestros problemas sin cambiar el dinero que los incentiva. No obstante, repensar y rediseñar el dinero ayuda a profundizar un cambio de énfasis en la forma como organizamos la vida económica.

Herramientas virtuales: del agua a la comunicación

La tecnología a lo largo de la historia ha servido para dar forma al dinero en relación con las funciones que hemos decidido que cumpla. Desde la acuñación de monedas en metales, pasando por la impresión de billetes y hasta el tecleo de un ordenador o smartphone, la tecnología ha servido para facilitar que el dinero cumpla las funciones asignadas a este. Hace por lo menos dos siglos que se viene discutiendo que algunas de estas funciones pueden reñir entre ellas: la actual crisis no es la primera vez que dinero acumulado en grandes cantidades coexiste con aguda escasez de dinero circulante. No es que esos tanques estén desconectados y su agua inmóvil. Ante situaciones de crisis -como en la actual pandemia- el dinero puede moverse rápidamente, facilitado por arreglos tecnológicos como el código swift o movimientos contables como las transferencias internas entre sucursales empresariales. América Latina, por ejemplo, enfrentó durante el 2020 un decrecimiento de flujos de capitales provenientes del exterior del orden de 80.000 millones de dólares, y salidas netas en los flujos de cartera y otras inversiones (Cepal, 2020, p. 10).). De esta manera, con solo unos pocos clics el dinero empieza a fluir hacia lugares más rentables como paraísos fiscales u otros mercados desconectados de las necesidades de la gente.

Sin embargo, así como tecnologías digitales han servido para que el dinero se cree, acumule y mueva en espacialidades y temporalidades que no se corresponden con el mundo físico en el que vivimos, pueden servir para ayudarnos a re-contextualizarlo y orientarlo a nuestras necesidades y a usos que consideremos valiosos. Esta sección recoge algunos ejemplos de mecanismos —algunos relativamente nuevos, otros no— que pueden ser útiles en esta tarea y que pueden ser facilitados por tecnologías digitales: la oxidación, el crédito mutuo, y la visibilidad de la emisión y circulación de una moneda. Antes de eso, sin embargo, vamos a detenernos en otra metáfora que ayuda a pensar el dinero.

Hasta ahora hemos utilizado la metáfora del dinero-agua por las razones expuestas en la introducción. No es la única metáfora útil, y en lo que sigue vamos a centrarnos en una segunda metáfora, pensando el dinero como lenguaje.¹⁷ Como señala el antropólogo Keith Hart, “el intercambio de significados a través del lenguaje y el intercambio de mercancías a través del dinero están convergiendo en una misma red de comunicación: el internet” (Hart, 2009). Se juntan así esos dos grandes bancos de memoria en la historia de la humanidad —continúa Hart— con la diferencia de que el lenguaje nos divide, más de lo que nos acerca, mientras el potencial del dinero para la comunicación universal es menos ambiguo (Hart, 2017, p. 11). El llamado de este autor es a pensar el dinero como universal humano, no reductible a su manifestación histórica como parte del capitalismo. El dinero puede ayudarnos a trabajar por una economía humana, que Hart asocia a la insistencia en poner a las personas primero, haciendo a sus pensamientos, acciones y vidas nuestra principal preocupación. La referencia a universales hoy en día genera escepticismo, y con buenos motivos pues suele tratarse de localismos impuestos a otros mundos por vía de la colonización.

Cabe anotar, sin embargo, que el llamado de Hart y sus colaboradores es el de partir desde la vida diaria y llegar al nivel de asociación necesaria, creando puentes entre niveles. La economía humana sería entonces el siguiente paso en la cadena hogar-ciudad-mercado-nación-mundo. Una pluralidad de dineros

17. Como señala Dodd, la relación entre los campos de estudio del dinero y del lenguaje puede describirse como una de fertilización mutua, que incluye, pero no se limita, a las metáforas aquí expuestas (ver Dodd, 2014, p. 36).

puede ayudar no solo a reorganizarnos en el interior de estas distintas configuraciones, sino a crear puentes entre ellas. Hoy es evidente que no solo se requieren otros dineros locales o regionales, también urge el diseño de dineros para el comercio internacional.

En esta sección, nos enfocamos en las posibilidades de rediseño de dinero que se facilitan con el formato digital, a lo que Hart podría referirse en términos de humanización, o un marxista aludiendo a la priorización del valor de uso sobre el valor de cambio, nosotros nos venimos refiriendo en términos más genéricos como recontextualización. Antes de entrar en materia, sin embargo, amerita detenerse en el dinero en efectivo (en formato de billetes de papel y monedas metálicas) que aún usamos en combinación con el digital. No estamos abogando por una eliminación de otros formatos, que también siguen siendo usados —y combinados— en distintas monedas complementarias. Nuestro énfasis en el formato digital puede llevar a pensar que estamos hablando de personas en nichos especializados, pero esto no es así.

En las últimas décadas los Estados nacionales —particularmente en el sur global— han venido apostándole a la inclusión financiera de toda su población y al desarrollo de la infraestructura necesaria para esto —usando los teléfonos celulares, incluidos los de baja gama, por ejemplo—. A través de programas de transferencias monetarias de dinero del Gobierno a personas, que han ido de la mano con el uso de canales digitales, no solo se han desarrollado y expandido infraestructuras que le permiten al dinero digital fluir hacia y desde regiones y poblaciones alejadas de los centros de poder. También se ha venido familiarizando a distintas poblaciones que viven en condiciones precarias —incluyendo organizaciones de recicladores, personas desplazadas, habitantes de zonas rurales apartadas— con estas tecnologías. El despliegue y adecuación de infraestructura digital sigue teniendo dificultades, pero la desconexión es menor de lo que podría pensarse. El principal problema, en todo caso, sigue siendo uno de concepción del dinero.

Pensar el dinero como comunicación no es coto exclusivo de los antropólogos. Para muchos programadores e ingenieros de sistemas, conocedores de las tecnologías por medio de las cuales se crea y mueve el dinero hoy en día, hay una pregunta que ha acompañado la creación y desarrollo de nuevas monedas,

como las criptomonedas: ¿por qué tenemos que pagarles esas tasas de intermediación a los bancos para comunicarnos entre nosotros? Su familiaridad con el funcionamiento del dinero digital los ha llevado a pensar el dinero en términos de comunicación. De la mano de esta visión y las herramientas a su disposición, se han lanzado a diseñar dineros —en este caso criptomonedas— más acordes con sus filosofías de vida.

Hay toda una serie de complicaciones logísticas, materiales y lingüísticas cuando se discuten las criptomonedas, pero estas tecnologías son básicamente libros de cuentas. Diferentes personas y/o instituciones tienen balances, y a partir de transacciones (o mensajes) se van actualizando esos balances. En criptomonedas como bitcoin, esa actualización de balances característicamente se lleva a cabo sin una autoridad central y es, en cambio, consensuada por una red descentralizada de computadoras que operan bajo reglas de juego expresadas abiertamente en su código fuente, usando criptografía para verificar públicamente el registro de transacciones en su libro de cuentas conocido como blockchain. Hoy en día, criptomonedas como bitcoin se han convertido más en activos de especulación que en monedas que circulen en los sentidos que queremos enfatizar. Pero eso no quiere decir que deban descartarse como innovación.

La tecnología blockchain fue desarrollada para implementar un diseño monetario que promueve la libertad individual de personas que se conciben como independientes y quieren proteger su autonomía de las decisiones de los Gobiernos nacionales de turno. No obstante, quienes entendemos que siempre dependemos de otras personas, con mayor o menor intensidad en distintos momentos de nuestra vida, podemos utilizar herramientas de *software* libre similares para diseñar dineros que promuevan otros tipos de dinámicas sociales. Más que proponer un diseño definitivo, queremos en esta intervención ayudar a mostrar lo amplio del espectro de posibilidades.

Volvamos, entonces, a la apuesta por diseñar dineros acordes a nuestras prioridades, y las ventajas que nos pueden aportar herramientas digitales ya disponibles. El primer caso puede que sea conocido para quienes han estudiado la crisis económica de 1929. Al problema de la no circulación, por acumulación o escasez, de dinero en tiempos de recesión, Silvio Gesell (1906) propuso un mecanismo de oxidación del dinero (término que evoca su referente metálico,

pero que también puede entenderse en términos de alimentos en descomposición o aguas estancadas). Básicamente, al final del mes (o después de ciertas fechas) un billete perdía su valor nominal a menos que se compraran unas estampillas para mantener, por ejemplo, un dólar valiendo un dólar y no 95 centavos, luego 90 centavos, y así sucesivamente. Esta propuesta, vista como inviable en Estados Unidos en su momento, funcionó en Wörgl —un caso que ha vuelto a este pueblo austriaco relativamente famoso en la historia monetaria—. Hoy en día, este mecanismo aplicado automáticamente como interés negativo es la base de la moneda *chiemgauer*, creada en Alemania en 2003 por un profesor de colegio y sus estudiantes, y que ha movido cientos de miles de euros anualmente, con una velocidad de circulación hasta tres veces mayor que la del euro.¹⁸

Otra herramienta disponible es la del crédito mutuo, como el de la moneda PAR en Argentina.¹⁹ Este modelo de intercambio permite administrar saldos de cuentas sin necesidad de emitir previamente una base monetaria, pues los saldos pueden ser creados en el momento de cada transacción a través de la aceptación de promesas de pago. Esto es posible gracias a la capacidad de registrar saldos tanto positivos como negativos para representar y llevar la cuenta de las deudas entre participantes de una comunidad. Cabe resaltar que esto sucede sin tener que acudir a una institución financiera para conseguir dichos saldos en primer lugar, y mucho menos pagar intereses por esos números. Es por esto que los sistemas de crédito mutuo son centrales en la conversación sobre repensar el dinero y pueden jugar un papel fundamental en los procesos de rediseño.

La noción del crédito mutuo resalta además el carácter abstracto del dinero como un medio de comunicación o lenguaje común, pues no depende de una representación física concreta para expresar y extinguir deudas en una comunidad: aquí lo que se pone de relieve es la relación social. Una relación social en la que es clave la confianza, y esto no solo en los dineros complementarios, sino para el dinero en general. Bruno Theret (2015) identifica tres formas de confianza en la moneda, que pueden traducirse de la siguiente manera: una

18. Para más información, ver Gelleri (2009).

19. ver: <https://monedapar.com.ar/>

es la confianza metódica, que es mimética y rutinaria, expresable en términos de la confianza en que alguien más recibirá esa moneda como pago por un bien o servicio más adelante, otra es la confianza jerárquica, que se refiere a la confianza en que la institución encargada de establecer las reglas de juego de la moneda ejerce su función de forma competente, y hay una tercera forma de confianza, la confianza ética, que hace referencia a que la moneda que se usa está ligada a un proyecto común cuyos valores se comparten.

La confianza metódica tiene un peso importante a la hora de adoptar o no, seguir o dejar de usar una moneda, pero los tres tipos de confianza están conectados. El tipo de confianza que Theret denomina como jerárquica —que aplica mejor a monedas nacionales manejadas por bancos centrales que a redes relativamente descentralizadas— está ligada al proceso de emisión, y así como hay distintos tipos de monedas complementarias, hay diferentes acuerdos de emisión. Varias de las monedas complementarias europeas, por ejemplo, se compran con euros en una proporción fija (*i. e.*, 1 euro = 1 chiemgauer) y la cantidad de moneda complementaria en circulación depende de esas transacciones de conversión. En el caso de monedas basadas en el crédito mutuo, como la moneda PAR en Argentina, la masa monetaria se expande y contrae con base en los intercambios: se crean simultáneamente un crédito en la cuenta de quien vendió el producto o servicio, y un débito en la cuenta de quien lo adquirió. En este segundo caso, se pueden poner distintos topes a los saldos y esta es la vía principal por la que se regula la emisión. También hay emisión por consenso, como en el caso del tumin mexicano²⁰ en el que el grupo de asociados se reúne y decide quiénes en la comunidad necesitan tumins y cuántos entregarles, para que juntándolos con pesos mexicanos puedan completar “el peso que les falta” en sus compras básicas a la vez que impulsan mercados alternativos.

De estos tres ejemplos, el chiemgauer es una moneda mixta que empezó en papel y ahora también es digital, el PAR es una moneda digital, y el tumin es una moneda en formato impreso. La confianza en la moneda, en particular la confianza ética, no necesariamente pasa por lo digital. Las transacciones digitales, eso sí, dejan rastros que pueden ser usados para promover, criticar

20. ver: <https://www.tumin.org.mx/>

o adaptar el funcionamiento de la red de la que hacen parte mostrando el volumen, velocidad o espacialidad de su circulación, así como la distribución de ese dinero. El dinero, como dice Hart, funciona como banco de memoria y esto puede ayudar a interpelar nuestra confianza ética.

Si se piensan las monedas como ligadas a proyectos comunes, ¿cuántas monedas complementarias podrían existir simultáneamente? Haciendo un paralelo entre las monedas nacionales y los idiomas oficiales de los países, aunque predomina la consolidación lingüística por razones de eficiencia y unidad cultural, no existe una restricción teórica para el número de idiomas hablados en un territorio. ¿Por qué ha de existir entonces un mandato de monopolio lingüístico en el caso del dinero? ¿Por qué no combinar las ventajas del lenguaje unificado del dinero nacional con la diversidad de expresión económica y cultural que podría traer un ecosistema de monedas complementarias? Esto ciertamente implicaría un esfuerzo tecnológico y político para lograr que diferentes monedas fueran convertibles o “traducibles” entre sí —para poder cambiar unas por otras o incluso combinarlas en un mismo pago—, pero más importante aún sería la disposición de recibirlas como pago o intercambio, y esta disposición está atravesada por la confianza.

Condiciones institucionales para que las monedas complementarias circulen exitosamente

La confianza en la moneda depende en un alto grado de condiciones institucionales. De ahí que convenga considerar estas condiciones con detenimiento. Los planteamientos que siguen a continuación recogen la experiencia de varias monedas complementarias, particularmente el *wir* en Suiza (Studer, 1998) y el *sardex* en Cerdeña, una región italiana (Sartori y Dini, 2016; Littera, Sartori, Dini y Antoniadis, 2019). Las circunstancias de surgimiento y éxito en cada caso son distintas. Para los latinoamericanos la experiencia del *sardex* quizá sea la más cercana puesto que se trata de una moneda surgida en una sociedad caracterizada por bajos niveles de confianza interpersonal, la prevalencia de los lazos familiares y altos niveles de clientelismo político. Contra todos estos obstáculos del *sardex* podemos aprender que, si se resuelven con claridad varios

asuntos relativos a la emisión, circulación y contabilidad de una moneda complementaria, esta puede surgir y consolidarse. Si bien las experiencias futuras diferirán en muchos aspectos de las anteriores, los planteamientos que siguen procuran llamar la atención sobre asuntos que requieren especial atención.

Institucionalidad, contabilidad transparente y reglas de emisión

Basados en la experiencia de las monedas complementarias exitosas y también en la regulación del aprovechamiento de recursos comunes (Schraven, 2001; Wilson, Ostrom y Cox, 2013), podemos decir que, desde el punto de vista institucional, las dos preguntas fundamentales de las monedas complementarias son las relativas a 1) la regulación de su emisión y 2) los encargados o la forma de llevar la contabilidad de las transacciones que se realizan con ellas. La regulación de la emisión concierne a los requisitos para hacer parte del circuito monetario, esto es, a los derechos y obligaciones de las personas que deciden participar en el proyecto colectivo de cada moneda complementaria. Esos derechos y obligaciones serían letra muerta sin mecanismos que aseguren el respeto a esos derechos y el cumplimiento de esas obligaciones. Dicho de otro modo, la regulación de la emisión concierne a las reglas para emitir la moneda complementaria, esto es, la definición de quiénes, cuánto, cuándo, y de qué modo van a crear estas unidades de dinero. En este sentido, los requisitos para hacer parte del circuito monetario se tornan esenciales en la medida que la cantidad de dinero que circule en el mismo dependa del número de sus usuarios. Así, resulta importante definir los derechos y obligaciones de las personas que deciden participar en el proyecto colectivo de cada moneda complementaria.

Las instituciones que regulan la contabilidad, así como la emisión y la circulación de las monedas complementarias favorecen el depósito de confianza necesario para que estas puedan surgir y funcionar. Este depósito de confianza se ve extendido y profundizado gracias a la conducta activa y ejemplar de los promotores de cada proyecto de moneda complementaria. La ejemplaridad pública, entendida como la coherencia entre los actos y el discurso en las diversas esferas de la vida, contribuye decisivamente a la cohesión en el espacio social complementario. No obstante, nada impide que existan individuos que pretendan “hacer trampa” a la idea esencial de reciprocidad de estos sistemas, donde “todos ponen” y “todos toman”. Por ello, no sobra insistir en que deben

existir sanciones que penalicen a los infractores y den a los miembros del circuito monetario incentivos suficientes para no desviarse de una conducta honesta, lo cual requiere también de un procedimiento de resolución de conflictos. A su turno, todo el sistema depende de una contabilidad de las transacciones lo suficientemente transparente para permitir una efectiva demanda de rendición de cuentas, de modo que todos los participantes del circuito monetario puedan tener la seguridad de que nadie tomará más de lo que es debido.

Acuerdo individual y contrato social

La pertenencia al circuito de cada moneda complementaria requiere de un acuerdo individual suscrito por cada uno de los usuarios de esa moneda. Se podría decir que las monedas complementarias surgen de esos acuerdos individuales. Sin embargo, desde el punto de vista del proyecto social que encarna cada moneda complementaria, esa moneda es en realidad un contrato social. Este contrato social implica un proyecto colectivo de transformación social, entendiendo que la creación de circuitos monetarios adicionales al de la moneda nacional conlleva de suyo un cambio sustancial de las redes existentes de cooperación y la creación de otras nuevas, coadyuvando al fortalecimiento de un nuevo pensamiento y valores. El carácter de este proyecto, cabe anotar, no pasa necesariamente por organizaciones que tienen la ambición de ganar posiciones en el ámbito electoral. El foco se pone en los recursos inutilizados y las necesidades insatisfechas de la sociedad, y se abre la posibilidad a que las personas no sean solo consumidores o productores sino prosumidores. Cada moneda complementaria busca la oportunidad para la imaginación, el espacio para la proyección individual y colectiva de un proyecto vital que no esté atrapado en la deuda, y el contexto adecuado para reescribir fórmulas de felicidad, para reconocer al otro, y para la comprensión empática.

Algunos aspectos del contrato social

Las monedas complementarias no surgen necesariamente de un acuerdo simultáneo de un amplio conjunto de individuos. Lo usual es que el contrato social de las monedas complementarias sea una dinámica secuencial en la cual los logros de un grupo de individuos proporciona a otros la confianza social en el proyecto de la nueva moneda y el incentivo económico para obtener los beneficios asociados a los intercambios en el nuevo circuito monetario. Esos otros animan a otros más, de forma que el ámbito del nuevo circuito monetario puede expandirse exitosamente.

El contrato social de la moneda complementaria tiene que ser lo suficientemente abierto para involucrar de manera continua a nuevos miembros, pero lo suficientemente cerrado para mitigar el oportunismo individual usando dispositivos institucionales y reputacionales. Esto se puede lograr del siguiente modo: en los sistemas de crédito mutuo, cada miembro puede comenzar a realizar transacciones con un crédito inicial otorgado en una cierta cantidad de unidades de la moneda complementaria (generalmente hay prohibición del cobro de interés y, para simplificar esas transacciones, la unidad de medida de muchas monedas complementarias puede ser la moneda nacional que circula en la comunidad²¹).

Cada participante tiene entonces que suscribir un contrato previo a su ingreso al circuito complementario, mediante el cual se obliga a realizar algo o dar algo a cambio a otras personas en reciprocidad por las unidades de moneda complementaria que recibe como crédito. Si hay individuos que toman algo de la comunidad y se retiran del circuito de intercambio sin que pongan nada a cambio, y este comportamiento se generaliza, desaparecería la confianza en la moneda y esta dejaría de circular. Para evitar que esto llegue a suceder, el contrato con cada participante puede fijar el crédito a recibir en un nivel suficientemente bajo para que el costo de defección no sea muy alto.

No obstante, ese nivel no puede ser tan bajo como para limitar las posibilidades de intercambio de los participantes en el circuito monetario. Una solución intermedia consiste en aumentar ese nivel progresivamente en función del aumento de la capacidad económica del participante (su volumen de transacciones dentro de la red), así como de su reputación, que es una medida de confianza. Igualmente, para niveles de créditos superiores se puede establecer un sistema de garantías, que acompañe las obligaciones del contrato y asegure que no se le va a “hacer trampa” a la comunidad, en detrimento de la reciprocidad del sistema. Desde luego, hay que afirmar que, para no caer en una suerte de vigilantismo comunitario similar al sistema de crédito social en China o la reproducción de diferencias basadas en las personas, el mecanismo reputacional debería estar limitado a las transacciones del circuito monetario.

21. Otras unidades de referencia usadas por las monedas complementarias son las horas. Un referente de unidad de tiempo tiene grandes afinidades, por ejemplo, con proyectos de reivindicación, reconocimiento, revaloración y reorganización del trabajo de cuidado.

Monedas para pago de impuestos

Un tipo especial de monedas complementarias son aquellas con las cuales se puede pagar los impuestos a las autoridades locales. En efecto, un municipio podría permitir que los impuestos fuesen pagados total o parcialmente en unidades de la moneda local creada por la autoridad municipal. Esas unidades serían generadas por cada ciudadano mediante la realización de actividades prosociales tales como cuidar a infantes, adultos mayores o personas con discapacidad, ayudar en las escuelas a los alumnos menos aventajados, acompañar a personas en procesos de rehabilitación, etc., así como a la realización de actividades propias de la administración tales como la supervisión de trámites, la ejecución de obras de beneficio común, la limpieza y cuidado de espacios públicos, el transporte de personas u objetos, etc.

Nótese que esta forma de pago de impuestos es equivalente al mecanismo implementado a nivel nacional de acuerdo con el cual las empresas pueden saldar sus deudas con el fisco a cambio de la realización de obras públicas. La mejor manera de implementar una moneda local de este tipo, que sea aceptada para el pago de impuestos, sería mediante un censo de necesidades y capacidades. Ese censo permitiría identificar, por un lado, cuáles son las actividades prosociales y de apoyo a la administración que la comunidad necesitaría que se llevaran a cabo y, por el otro, las habilidades de cada persona para realizar esas actividades. A diferencia de un sistema centralizado en el cual el burócrata de turno le asignaría una tarea a cada ciudadano, un sistema como este permitiría que las personas escogieran libremente cómo pagarían sus impuestos de acuerdo con sus capacidades. Además, la tarifa de impuestos local podría servir de correctivo de los desbalances de tipo existentes en la economía nacional, pues las unidades de moneda local generadas por el cuidado de la infancia o los adultos mayores podrían ser equivalentes a otras tareas como la ejecución de obras públicas cuya remuneración en la economía nacional es usualmente más alta.

Un sistema de este tipo requiere de un amplio consenso político que no se limite al voto mayoritario de una coalición en el respectivo órgano de representación política. Se ha de mostrar que para la realización de este contrato social todos y cada uno de los miembros de la comunidad tienen una capacidad suficiente para contribuir a su bienestar individual y comunitario. Los proponentes de este esquema tienen que romper el paradigma de la pobreza, esto es, la idea de que

hay individuos que no tienen nada o que no pueden hacer nada en beneficio de otros. La lista de actividades prosociales o propias de la administración puede ser tan amplia que ninguna persona sienta que carece de la capacidad para realizar al menos una de ellas. Así pues, todas las personas podrían encontrar algo que hacer en beneficio de la comunidad y de sí mismos. En ese algo, los más pobres romperán el paradigma de la pobreza, pues con su trabajo recobrarán la dignidad que la economía formal nacional, sustentada en la monocultura del dinero fiat, les ha quitado.

Cierre

Como lo afirmamos al inicio, nuestra intención con este artículo es propiciar un cambio de mentalidad sobre la naturaleza y los propósitos del dinero. Un cambio de mentalidad como por el que lucharon hace ya 20 años en Cochabamba, Bolivia, para que el manejo del agua estuviera al servicio de la gente y no en función de la ganancia y la acumulación. En el 2000, los bolivianos salieron a las calles para defender el que un recurso dado por la naturaleza, como es el agua, fuera distribuido y administrado para que solucionara las necesidades de la gente y no bajo la racionalidad que promueve el modelo neoliberal. Aquella que privilegia la ganancia y la acumulación de unos cuantos, así esto perpetúe e intensifique las necesidades de la mayoría. Nuestra iniciativa en este caso no es solo buscar una mejor distribución de un recurso que es escaso, como lo atestiguan “las guerras del agua”, sino abrir el debate de que seamos nosotros mismos quienes podemos crear y administrar ese recurso.

El dinero fiat, como el tipo de dinero que mueve y conecta la economía mundial, surge de un proceso histórico de larga duración que ha configurado un sistema de riqueza y ganancia muy desigual. La característica estructural de este dinero, como dijimos, es que su mecanismo de creación es la deuda, lo que implica un sistema económico mundial que se basa en la escasez e incentiva la competencia; que opera bajo una racionalidad donde se privilegia la ganancia en el corto plazo sobre las inversiones a largo plazo que puedan crear sostenibilidad o reducir la desigualdad. Por ello, ante la apremiante situación de crisis económica y social que ha dejado la pandemia del covid-19, hacemos un llamado a pensar en nuevos tipos de dinero que permitan solventar aquellas

necesidades que históricamente han permanecido desatendidas, y que a raíz de esta situación se han agudizado. El mundo poscovid amerita repensar la forma en que opera nuestro sistema monetario basado en este único tipo de dinero que perpetúa la desigualdad y la escasez, promoviendo nuevas formas de participación ciudadana encaminadas a resolver aquellas necesidades que el dinero fiat permanece sin solventar o que, incluso, ha llegado a agravar. Estas nuevas formas de participación ciudadana, creemos, pueden ser posibles por medio del ejercicio que las monedas complementarias promueven.

No tenemos por qué contentarnos con que unos pocos decidan sobre cómo debe de crearse y circular el dinero que todos necesitamos. El dinero como creación de la humanidad puede ser pensado y diseñado para construir acuerdos y lazos que nos permitan habitar nuestro mundo de una forma mejor. Las monedas complementarias surgen de iniciativas ciudadanas que nos muestran cómo es posible pensar nuevos y diversos tipos de dineros que se complementen entre sí, que permitan impulsar soluciones a corto, mediano y largo plazo para conectar aquellas necesidades que históricamente han permanecido insatisfechas con los recursos y capacidades que permanecen inexplorados por no ser considerados lo suficientemente rentables. Este tipo de monedas también permiten proyectos que fortalecen, crean y conectan redes de cooperación a distintos niveles (barrial, municipal, regional, nacional, etc.), así como promueven y fortalecen valores e ideas, encaminados hacia nuevas formas de habitar nuestro planeta.

Referencias

- Aglietta, M., y Orléan, A. (1984). *La violence de la monnaie*. Paris : Presses Universitaires de France (PUF).
- Alary, P., Blanc, J., Desmedt, L., y Théret, B. (2016). *Théories françaises de la monnaie*. Paris : Presses Universitaires de France (PUF).
- Barría, C. (2020). Las grandes economías más endeudadas en el mundo y en América Latina (y qué peligros presentan). *BBC News*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51099714>
- Boyer, R. (2004). *Théorie de la régulation. Les fondamentaux*. Paris : La Découverte.

- CEPAL (2020) Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45445/S2000286_es.pdf
- Desjardins, J. (2020). *Comparing the world's money and markets*. Recuperado de <https://www.visualcapitalist.com/all-of-the-worlds-money-and-markets-in-one-visualization-2020/>
- Dodd, N. (2014). *The Social Life of Money*. Princeton: Princeton University Press.
- Esposito, E. (2011). *The future of futures. The time of Money in financing and society*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gago, V, y Roig, A. (2019). Las finanzas y las cosas. Una etnografía del endeudamiento popular. En P. Chena y P. Biscay (coords.), *El imperio de las finanzas. Deuda y desigualdad* (pp. 219-234). Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Gelleri, C. (2009). Chiemgauer Regiomoney: Theory and Practice of a Local Currency. *International Journal of Community Currency Research*, 13. 61-75. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.15133/j.ijccr.2009.006>
- Gesell, S. (1906). *El orden económico natural*. Recuperado de <https://www.silvio-gesell.de/el-orden-economico-natural.html>
- Graeber, D. (2011). *Debt: the first 5.000 years*. Nueva York: Melville.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Hart, K. (2009). Money in the making of Humanity. en *Memory Bank* (capítulo 1). Recuperado de <http://thememorybank.co.uk/book/chapter-1/>
- Hart, K. (2017). Capitalism and our moment in the history of money. En K. Hart (ed.), *Money in a human economy* (pp. 3-14). New York y Oxford: Berghahn Books.
- Guevara, C. (2019). Pensando la naturaleza de la moneda desde una perspectiva crítica posfundacional. *Panorama Económico*, 27(1). Recuperado de <https://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/panoramaeconomico/article/view/2624>
- Lakoff, G., y Johnson, M. (1999). *Philosophy in the Flesh: The Embodied Mind and Its Challenge to Western Thought*. New York: Basic Books.
- Lietaer, y Dunne, J. (2013). *Rethinking Money*. Oakland: Berrett-Koehler Publishers.

- Lietaer, B., Arnsperger, C., Goerner, S., y Brunnhuber, S. (2012). *Money & Sustainability: The missing link*. Devon: Triarchy Press Ltd.
- Littera, G., Sartori, L., Dini, P., y Antoniadis, P. (2019). From an idea to a scalable working model: merging economic benefits with social values in Sardex. *International Journal of Community Currency Research*, 21, 6-21.
- Marx, K. (1968). *Manuscritos de economía y filosofía*. Madrid: Alianza Editorial.
- McLeay, M., Radia, A., y Thomas, R. (2014). *Money creation in the modern economy*. Recuperado de <https://www.bankofengland.co.uk/quarterly-bulletin/2014/q1/money-creation-in-the-modern-economy>
- Narváez, C. (2017). *La Ley de la Banca: influencia del sector y los grupos financieros sobre el legislativo nacional entre 2010 y 2015* (Tesis aprobada para obtener el título de magíster en Estudios Políticos). Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- O'Connor, K. (1998). Money and Finance as Solid, Liquid, and Gas in Spanish. *Metaphor and Symbol*, 13(2), 141-157.
- Piqué, P. (2016). La jerarquía de monedas nacionales y los problemas financieros actuales. *Revista de Economía Institucional*, 18(34), 69-85. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.18601/01245996.v18n34.06>
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation*. New York: Farrar & Rinehart.
- Sartori, L., y Dini, P. (2016). From complementary currency to institution: a micro-macro study of the Sardex mutual credit system. *Stato e Mercato*, 107, 273-304.
- Schraven, J. (2001). Mutual Credit Systems and the Commons Problem: Why Community Currency Systems such as LETS Need Not Collapse Under Opportunistic Behaviour. *International Journal of Community Currency Research*, 5, 1-10.
- Silaški, N., y Kilyeni, A. (2011). The Money is a Liquid: Metaphor in Economic Terminology. A Contrastive Analysis in English, Serbian and Romanian. *Professional Communication and Translation Studies*, 4(1-2), 63-72.
- Streeck, W. (2016). *Comprando tiempo. Una crisis pospuesta del capitalismo democrático* (traducido por Gabriel Barpal). Buenos Aires: Katz Editores.
- Studer, T. (1998). *WIR and the Swiss National Economy*. Basel: WIR Bank
- Tchehoff, I. (2015). *Metafore monetarie nella narrativa italiana del tardo Ottocento*. Recuperado de <https://www.stockholmuniversitypress.se/site/chapters/10.16993/bac.r/download/197/>

- Theret, B. (2015). El trípode de la moneda: deuda, soberanía y confianza. En A. Wilkis y A. Roig (eds.), *El laberinto de la moneda y las finanzas* (pp. 67-83). Buenos Aires: Biblos.
- Varoufakis, Y. (2020). *Something remarkable has just happened this August: how the pandemic has sped up the passage to postcapitalism*. Recuperado de <https://www.yanisvaroufakis.eu/2020/08/21/something-remarkable-just-happened-this-august-how-the-pandemic-has-spiced-up-the-passage-to-postcapitalism-lannan-institute-virtual-talk/>
- Werner, R. (2014). Can banks individually create money out of nothing? The theories and the empirical evidence. *International Review of financial Analysis*. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1057521914001070>
- Wilks, A. (2017). El poder moral del dinero, una perspectiva sociológica. *Revista Diferencia(s)*, (5), 39-60.
- Wilson, D., Ostrom, E., y Cox, M. (2013). Generalizing the core design principles for the efficacy of groups. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 90, 21-32.
- Zelizer, V. (2000). Fine tuning the Zelizer view. *Economy and Society*, 29(3), 383-389.
- Zwan van der, N. (2014). Making sense of Financialization. *Socio-economic Review*, (12), 99-129.

Un nuevo modelo de industrialización y sustitución de importaciones para la reactivación en Colombia

Mario Alejandro Valencia¹

¹. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Mag. en Gobierno y Políticas Públicas.

La pandemia no nos igualó a todos. Se quiere dar la impresión de que el hecho sin precedentes ante el cual buena parte de la humanidad tuvo que confinarse significa que las personas lo hicieron en las mismas condiciones. No obstante, las diferencias —o mejor las desigualdades— radican en la estructura cultural, social, económica y política de las naciones previamente a la emergencia sanitaria global.

Descontando el hecho cierto de que la covid-19 fue impredecible e inédita, razón por la cual afectó gravemente a países ricos y pobres, también lo es que las sociedades que respondieron de forma más eficaz, controlaron mejor la situación y pudieron hacer reaperturas más prontas, son aquellas que anteriormente al virus habían construido, mantenido y fortalecido sistemas públicos de atención, instituciones públicas sólidas y disponían de abundantes recursos que fueron apropiados y canalizados de manera rápida hacia personas y empresas.

Los países ricos dispusieron masivamente de recursos por medio de políticas fiscales y monetarias, que sobrepasan en gasto público en promedio el 15 % del PIB e incrementarán la deuda en más de 130 % del PIB de estas naciones. Lo hicieron rápida y contundentemente, lo que Mohamed A. El-Erian, exasesor económico de Obama, planteó como un apalancamiento fiscal y monetario simultáneo, que exigió medidas de “lo que sea necesario”, “todo incluido” y “todo el gobierno”.

Como ninguna crisis económica en la historia del capitalismo ha sido resuelta por acción exclusiva del mercado, la clave de medidas efectivas en este caso está en la intervención del Estado y el control de este sobre las actividades económicas principales. Una vez más, incluso con mayor severidad que en la crisis de 2007, países con Estados fuertes salen al rescate de las economías y a resolver las fallas de un mercado en el cual sus agentes de oferta y demanda colapsaron de manera simultánea.

Aunque el problema no está resuelto y seguirá siendo un reto de la humanidad por mucho tiempo, una estructura social y económica sólida como la de países asiáticos, europeos e, incluso, la fortaleza industrial de Estados Unidos permitirán una reapertura más rápida y una reactivación económica más sólida. Contrario a lo que ya está ocurriendo en América Latina, una de las regiones más afectadas y en donde la pobreza y la desigualdad retornará a niveles de hace dos décadas, como lo proyecta el Fondo Monetario Internacional.

La crisis sanitaria y económica ha dejado clara la importancia de una combinación entre medidas estatales de intervención con mercados de ingresos altos y producción sofisticada. A pesar de todos los discursos sobre emprendimiento, economía naranja, ventajas comparativas y otras charlatanerías, lo cierto es que serán los países con más capacidad de producción industrial los que estarán a la vanguardia de la economía poscuarentena.

A Colombia se le abre una ventana de oportunidad para revisar y transformar su economía y dar un salto hacia adelante en su estructura productiva. Es momento de reflexionar sobre la inconveniencia de una economía extractivista, de predominio del sector financiero, de bajos niveles salariales y sistemáticos déficits externos. Lo que se pone a la orden del momento es la transformación productiva con transición energética, la sustitución de importaciones y la necesaria intervención de un Estado eficiente capaz de canalizar los estímulos hacia actividades de alto valor y con una estructura tributaria progresiva.

En este capítulo se mostrarán los costos de no haber tenido una economía sólida prepandemia y las medidas de reapertura y reactivación que deberán implementarse en términos de reindustrialización.

¿Cómo hubiera sido la pandemia si Colombia fuera diferente?

El coronavirus precipitó lo que parecía inevitable: una nueva crisis económica global, con epicentro en los centros de especulación financiera. Desde el 2007, la especulación no había logrado alimentar con fuerza otra burbuja financiera, a pesar de la fuerte inyección de recursos públicos para el salvamento de los

bancos y los intentos del Gobierno estadounidense por blindar su economía con medidas proteccionistas.

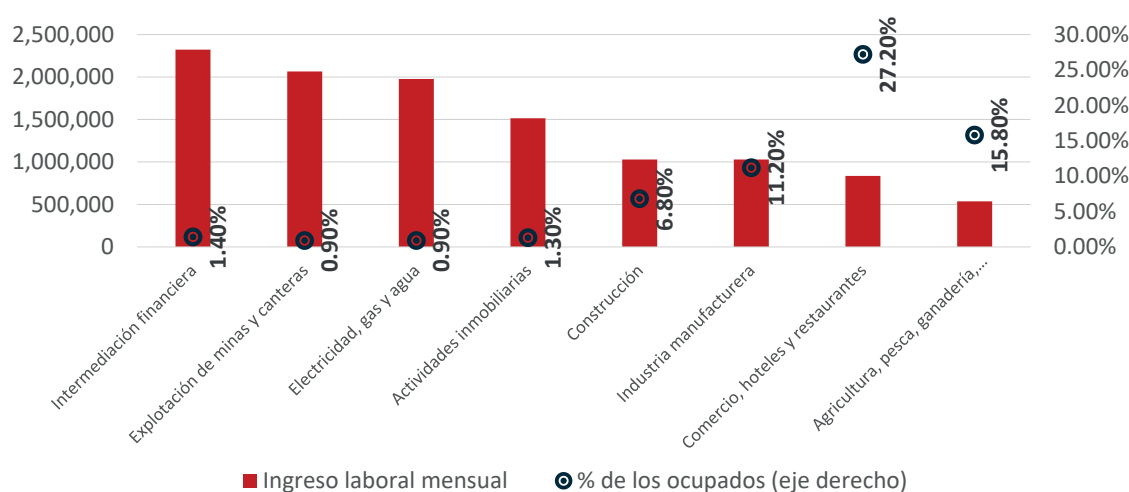
En el camino de no haber hecho transformaciones significativas a la estructura económica y financiera global, el comercio mundial se contrajo, China redujo el nivel de crecimiento que traía, Francia se vio abocada a duras protestas sociales, Alemania entraba técnicamente en recesión sin poder consolidar su dominio hegemónico en la Unión Europea, y Reino Unido se salió de dicho bloque. Arabia Saudita había iniciado una guerra petrolera con perjuicios especialmente sobre la costosa extracción con *fracking* en Estados Unidos. En América Latina, las cosas no iban mejor; la región se había consolidado en el escalafón de la más desigual del planeta y el mal llamado “milagro chileno” quedó al desnudo, produciendo una oleada de indignación, aún en curso.

Tras la crisis de 1999 en Colombia, las medidas de ajuste económico impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, acogidas sin objeción —y con convicción— por los últimos cuatro presidentes colombianos con el apoyo de los centros de pensamiento al servicio del establecimiento tradicional: Fedesarrollo, Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) y la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, dieron una apariencia de relativa estabilidad macroeconómica, con tasas de inflación controladas, crecimiento por encima de la región y tasas de desempleo a la baja. No obstante, este supuesto buen manejo económico escondía una crisis profunda en marcha antes de la emergencia sanitaria.

Pasadas tres décadas de implementación del modelo de Apertura Económica, es notoria la renuncia de la intervención estatal para buscar el bienestar general de la población, mejorar el desarrollo y lograr la prosperidad. Por el contrario, la cultura de lo público en Colombia se ha transformado en una sistemática estrategia de llegar al poder con prácticas clientelistas y financiación ilegal, para aprovechar el tamaño de los presupuestos nacional, regional y local como fuentes de apalancamiento de negocios particulares. La consecuencia medible es que Colombia, según el Banco Mundial, se encuentra entre los cinco países más desiguales del planeta. De esta forma, las instituciones públicas se han transformado de prestadoras de bienes y servicios para mejorar la calidad de vida en general a grutas de corrupción propiciadoras de riqueza para unas cuantas empresas y clanes electorales.

La riqueza de las naciones depende en una muy buena medida de la capacidad estatal para estimular y permitir el engranaje requerido para que la iniciativa privada sea productiva y competitiva. En su ausencia, lo que florecen son iniciativas aisladas e individuales, y sectores económicos de baja complejidad, poca capacidad de creación de valor agregado y baja demanda de fuerza de trabajo. En el caso colombiano, la relación entre actividades de crecimiento sostenido con baja capacidad de vinculación de mano de obra, se presenta principalmente en la intermediación financiera, la minería y el sector inmobiliario. En el comercio, hay una alta capacidad de ocupación, pero con salarios promedios bajos y alta informalidad (figura 28).

Figura 28 Ingreso mensual promedio en Colombia por sectores, 2019



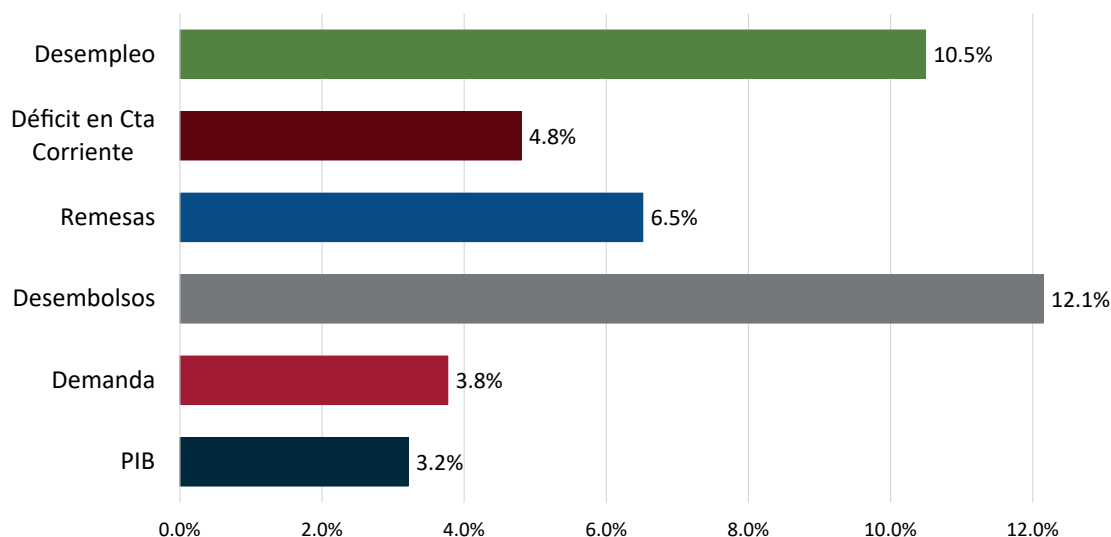
Fuente: Elaboración propia con datos Filco – Ministerio del Trabajo

En consecuencia, el panorama macroeconómico completo, que los Gobiernos y los tanques de pensamiento a su servicio no analizan, consiste en una economía con un mercado laboral precario de bajos salarios promedio, baja vinculación a la seguridad social y alta informalidad, que es reflejo de un aparato productivo en proceso de desmantelamiento, que deja como resultado final una economía de alta dependencia foránea con persistentes déficits de balanza de pagos.

Colombia, por la debilidad de su economía, no está preparada ni para el contagio de la crisis económica global, ni para enfrentar una emergencia sanitaria de la magnitud presentada. Llega a ella con un Estado incapaz de intervenir eficientemente en el mercado, con una política fiscal regresiva y saturada de exenciones tributarias, con petróleo barato y una raquítica oferta exportadora

que impide obtener los dólares suficientes para pagar las importaciones de mercancías agroindustriales y manufactureras que suplen la mayor parte del consumo local, y con una demanda sostenida fundamentalmente por las remesas y el crédito de consumo.

Figura 29 Algunas variables macroeconómicas de Colombia en 2019



Fuente: Elaboración propia con cifras del DANE.

En estas condiciones, era difícil pensar que el Estado, en comparación con los países desarrollados, pudiera reemplazar temporalmente la oferta y la demanda colapsada por el confinamiento. Pero tampoco hubo voluntad política para buscar y disponer de las fuentes de financiamiento para hacerlo. El profesor del Massachusetts Institute of Technology (MIT), (Acemoglu, 2014), ha concluido que las diferencias en las dotaciones de bienes, servicios y tecnología de los países no son explicadas por su geografía ni por su cultura, ya que esta última es una consecuencia y no una causa. Se puede observar durante las últimas cuatro décadas en Colombia, que las instituciones públicas y buena parte de las privadas han premiado como una forma de ascenso social (quizás la más propicia) los negocios ilegales, la usurpación de tierras, el dinero fácil de la renta y no de la producción, la opulencia en el gasto en lugar del ahorro y el saqueo del erario. Así, se ha construido culturalmente la idea de la riqueza individual como fin último y no como medio para el bienestar social. Lo que prima es la ley de la selva, de sálvese quien pueda.

La construcción de esta cultura tiene las más variadas justificaciones: desde las teorías asombrosas de que la mejor política económica es importar bienes para beneficiar al consumidor, pasando por la vieja sentencia confiable: los pobres lo son porque quieren.

La desindustrialización del país ha tenido un alto costo en sus posibilidades de desarrollo. Medir el desempeño basado en el crecimiento de la minería y la intermediación financiera ha creado una falsa ilusión de prosperidad en beneficio de segmentos muy pequeños de la población. Mientras tanto, la brecha científica y tecnológica que nos toman otras naciones es cada día más grande, con lo que cada vez es más distante también alcanzarlos, como se verá a continuación.

Del café al aguacate, en tan solo 70 años

La pandemia actual y la crisis económica y social que desató, abre nuevamente el debate sobre la importancia del crecimiento económico y la explicación sobre la “naturaleza y causa de la riqueza de las naciones”. A escala global, ganan relevancia propuestas de crecimiento sostenible ambientalmente, que Colombia no puede ignorar. Pero, en el orden nacional, la fórmula debe acudir al tradicional esquema de crecimiento económico por la vía del fomento a la producción. Realmente, esta nunca ha sido la fuente principal del crecimiento en Colombia, así que promoverla enérgicamente será de las cosas novedosas que podría traer la sociedad poscuarentena en el largo plazo.

En el corto plazo, el estímulo y protección de actividades productivas que lograron sobrevivir al confinamiento será esencial como base de la economía que se requiere para resolver el principal problema social: la generación de empleo. Las medidas para hacerlo parten desde lo comercial con el establecimiento de protecciones arancelarias, pasan por lo fiscal con apoyos presupuestales y siguen por lo monetario, con algunas ideas de que el Banco de la República haga uso de sus reservas para financiar el gasto público de subsidios a empresas y nóminas. Apoyar sectores agrícolas e industriales para evitar su quiebra es el punto de arranque para pensar en una economía que avance hacia la transición energética y la transformación productiva.

Esta lógica, sin embargo, se enfrenta a quienes profesan la defensa fanática del libre mercado, se oponen a la industrialización por razones ideológicas como la teoría de las ventajas comparativas y la ridícula defensa de un consumidor que no tiene trabajo por la ausencia de empresas. Otros lo hacen por intereses particulares, pues generalmente son exitosas personas de negocios, pero no del mundo de la producción, sino de la especulación y aprovechamiento del erario. El único crecimiento que sirve a sus propósitos es el de las coimas y por eso son enamorados del atraso que les permite seguir obteniendo contratos. El neoliberalismo es fiel expresión de ambas categorías.

En otro punto están quienes plantean una lógica feudal intentando mostrar una supuesta contradicción entre el campo y las fábricas, la cual no existe porque sus actividades son complementarias. Tienen una visión egoísta que condena a la ignorancia colectiva. Según el historiador (Harari, 2014), “hasta la revolución científica, la mayoría de las culturas no creían en el progreso”, porque “consideraban imposible que los conocimientos prácticos humanos resolvieran los problemas fundamentales del mundo”. Pensar lo contrario era arrogante. Pero, “cuando la ciencia empezó a resolver un problema insoluble tras otro, muchos se convencieron de que la humanidad podía solucionar todos y cada uno de los problemas mediante la adquisición y aplicación de nuevos conocimientos”. La pobreza no es una fatalidad del destino, sino técnico, que puede ser resuelto gracias al conocimiento científico (Harari, 2014).

Paradójicamente, como los extremos se juntan, el punto de coincidencia es el aguacate, en términos metafóricos y hasta cierto punto real. En los últimos 70 años, la gran transformación productiva de Colombia ha sido pasar del café al aguacate. La situación no sería tan ridícula si el resto de naciones estuvieran igual de estancadas, pero no es así. En este mismo periodo, Estados Unidos saltó de las lavadoras a los transbordadores espaciales; China llegó a ser el mayor productor industrial del planeta; se construyó el más grande colisionador de hadrones; India planificó, diseñó, construyó y llevó al espacio dos misiones de exploración lunar y Corea pasó de ser “una tierra de miseria y caos”, según el escritor John Caldwell, a la octava potencia industrial del mundo.

No es cierto que la crisis actual haya mostrado la importancia de la agricultura sobre casi cualquier otra actividad, porque nunca dejó de serlo. Los multimillonarios subsidios de Europa y Estados Unidos a sus productores agrícolas lo

prueban. En Colombia, hubo un paro agrario masivo en agosto de 2013 y sus consecuencias en términos de reclamos y exigencias todavía tienen plena vigencia. No obstante, sería necio desconocer la importancia que ha tenido para las naciones el avance científico y el desarrollo tecnológico en el campo y las urbes.

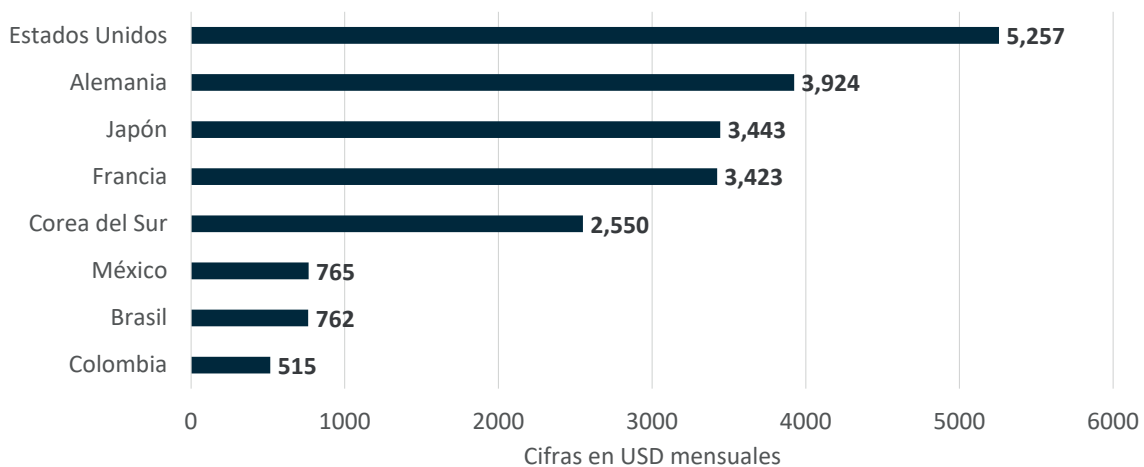
El debate sobre el crecimiento en Colombia —en verdad— debe ser más social y productivo que financiero y de austeridad fiscal, pues los bienes para satisfacer las necesidades esenciales de la población son reales, y alguien, en algún lugar, debe producirlos. La anhelada distribución de la riqueza depende en buena medida de que se haya creado riqueza.

En este sentido, el mejor esquema de reactivación debe partir de recuperar la capacidad de ofrecer al mercado, con empresas y mano de obra nacional, las mercancías que la población necesita. Así, se genera un movimiento virtuoso porque permite que el capital se invierta en tareas que requieren conocimiento científico, innovación y tecnología, en lugar de invertirse en la renta inmobiliaria, el casino financiero o la minería. Asimismo, ocupa más fuerza de trabajo que las actividades anteriormente descritas; según el DANE, estas solo ocupan al 3,6 % de la fuerza laboral del país, mientras la agricultura y la industria ocupan al 27 % y podría ser mucho más si no se desperdiciara parte del capital pagando los salarios y ganancias foráneas de las mercancías importadas que en 2019 costaron USD 49.615 millones. Con esos recursos se podrían financiar muchas empresas nacionales cuyas ganancias permiten pagar los impuestos que necesita el Estado para la educación pública, la salud pública, construir carreteras, ferrocarriles y generar energías renovables.

Quizás, el mayor beneficio de la producción manufacturera y agroindustrial nacional radica en la capacidad de absorción de mano de obra estable y bien remunerada. La gran brecha salarial entre naciones, que se observa en la figura 30, está explicada fundamentalmente por la teoría del valor trabajo, desarrollada por (Smith, 1776) y recogida y ampliada magistralmente por (Marx, 1867). (Smith, 1776) explicó que la fuente de riqueza de las naciones estaba en el trabajo, no en la acumulación de oro y plata. Para el filósofo escocés, esta riqueza “dependerá necesariamente [...] de la proporción entre el número de quienes anualmente se emplean en una labor útil y el de quienes no lo están de esta manera” (Smith, 2008, p. 4). La fuente principal de lo que él denomina como “abundancia”, radica en la producción de mercancías por medio de la fuerza de trabajo (Valencia, 2016,

p. 29). Para (Marx, 1867) la riqueza aparece como un cúmulo de mercancías y estas a su vez como elementos aptos para satisfacer necesidades humanas. El factor común de las mercancías, es el empleo de fuerza humana de trabajo (Marx, 1859). En concreto, el valor de las mercancías cuya venta materializa la creación de riqueza, está determinado por la cantidad de trabajo socialmente necesario, “en condiciones normales de producción vigentes en una sociedad” (Marx, 1859), que en términos actuales se traduce en la productividad involucrada en el método de interacción social entre capitalistas y obreros.

Figura 30 Salario mensual promedio por países, 2020



Así pues, la creación de riqueza necesita de una asociación compleja de energía, materiales, capital, maquinaria y fuerza de trabajo, que es la base capitalista y que ninguna otra actividad humana ha podido reemplazar como su más importante base material. Aunque el capital financiero, en apariencia, produce más ganancias de corto plazo, su proceso de especulación necesita de esta base material, como lo demuestran las causas de las crisis capitalistas y las medidas de reactivación implementadas. El comercio, como ya se mencionó, es un proceso de materialización, no de creación de riqueza. Así lo explicó (Smith, 1776) hace dos siglos y medio, análisis que los neoliberales pasan por alto por deshonestidad intelectual.

Para (Smith, 1776), cuando el capital de un comerciante se destina a i) comprar la producción interna y esta a su vez ii) se comercializa internamente, genera dos formas de retorno del capital invertido que favorecen el “sostenimiento del trabajo productivo” en la agricultura y la industria nacional. Sin embargo,

cuando el capital “se emplea en comprar mercaderías extranjeras para el consumo doméstico”, aunque “repone también dos capitales distintos”, solo uno de ellos, el que es resultado de la ganancia del comerciante, sirve para estimular “a la industria y al trabajo productivo del país”. El otro retorno del capital pertenece a la nación extranjera en donde se compraron las mercancías (Smith, 2008, p. 401). Cuando Smith analizó la riqueza de países como China, el antiguo Egipto e Indostán, aseguró que “debieron su prosperidad y su fama a la superioridad de su agricultura y de sus manufacturas; pero no hallamos comprobado en parte alguna que sobresaliesen en el comercio exterior” (Smith, 2008, p. 331; tomado de Valencia, 2019, p. 41).

¿Cuáles deben ser las medidas económicas de la reactivación en Colombia?

La reactivación de la economía colombiana, entonces, debe resolver fallas estructurales de su modelo en los últimos treinta años, además de la crisis social causada por la pandemia y un manejo equivocado que confinó a la población sin resolver las fuentes de ingreso para sus necesidades básicas, lo que provocó un aumento de la tasa de desempleo de 21,4% en mayo y que luego promovió una reapertura sin garantías sanitarias que elevó los contagios y muertes.

La creación de empleo se dará cuando las empresas que operan en Colombia sean capaces de sostenerse y crecer por medio de la producción elaborada en el territorio nacional. Para ello, se requiere un sistema de economía dirigido a la reindustrialización, una política agraria eficiente en donde las vacas no tengan más tierra que los cultivos de alimentos, y una reforma tributaria que fortalezca el recaudo directo de los más ricos, para aumentar el estímulo que las empresas deben recibir del Estado, en aspectos como investigación en ciencia y tecnología, infraestructura, transporte multimodal, créditos y capacitación para aumentar la productividad laboral; todos factores imposibles de lograr sin recursos públicos.

Una consideración adicional es la necesidad de renegociar los acuerdos comerciales implementados en los últimos años, especialmente con México, Estados Unidos, Canadá, Corea y la Unión Europea. Las condiciones de esos acuerdos impiden que se pueda hacer una política de estímulo a la producción nacional, inversión en sectores claves y compras públicas, so pena de ser demandados en tribunales de arbitramento extranjeros, como ocurre actualmente en los casos de Foster

Wheeler por el caso Reficar, Gran Colombia Gold por Marmato, América Móvil por Claro y South 32 por Cerro Matoso. Además, las pérdidas comerciales para Colombia han sido escandalosas; entre 2005 y 2019, el déficit comercial de la industria asciende a USD 400.148 millones, casi tres veces más que la deuda total del país. Estos recursos significan la desaparición de miles de empresas incapaces de competir en un escenario de comercio desleal y desequilibrado, y la destrucción de cientos de miles de trabajos estables para personas incapaces de beneficiarse de la globalización porque no tienen ingresos. Según las cifras oficiales, en los 7 años previos a la entrada en vigencia de los TLC se crearon 1.371.000 empleos más que en los 7 años de implementación de los acuerdos.

Si la reactivación no tiene como elemento central la producción nacional, el resultado será un aumento de la informalidad, de las ocupaciones de bajos ingresos, contracción del mercado interno e incremento del déficit de balanza de pagos, que mantendrá a Colombia en los escalafones de países más desiguales, atrasados y dependientes de la ayuda externa.

Un elemento adicional, que acompaña estas medidas, es que el país considere una mayor producción agrícola e industrial con sostenibilidad ambiental. De lo contrario, nuevamente se correrá la suerte de las sociedades rezagadas de las dinámicas progresistas, que cada día se interesan más en buscar recursos energéticos menos contaminantes, por lo que se espera que el pico de consumo energético con hidrocarburos y minerales sea en 2033 con una reducción gradual hacia 2050, según el (International Energy Outlook, 2018).

Cualquier empresario enfrentado a este panorama estaría buscando diversificar su portafolio de inversiones, sobre todo considerando la alta dependencia de un recurso en vía de extensión; al menos así lo han hecho Shell y Chevron con sus inversiones en energías renovables. En Colombia, el 40 % de la inversión se dirige al sector minero-energético, que se traduce en exportaciones que pesan el 61,2 % del total del país y el 7 % de los ingresos públicos. A pesar del peso que significa, el sector solo genera el 1 % de la ocupación total, tiene una baja distribución de sus ganancias hacia el factor trabajo (el 89 % de las ganancias del petróleo van para los dueños del capital, mientras en la industria manufacturera es el 62 %), representan no más del 5 % de las empresas exportadoras y disfrutan casi el 9 % de los beneficios tributarios totales.

El sector minero-energético colombiano ha sido una fuente de ingresos importante en el pasado reciente, pero incierta en el futuro. Varias señales de alarma se han encendido en los últimos años, como la caída de precios en 2014 y 2015, y el “Lunes Negro” del 9 de marzo, con la dramática caída en los precios del petróleo y otras materias primas, consecuencia de la desaceleración en marcha y que la pandemia convirtió en la recesión económica global más profunda en la historia del capitalismo. De esto no hay ninguna duda, ni siquiera hay debate sobre este punto entre los analistas. Lo que diferenciará a los países que mejor afronten la crisis y quienes sumergirán a su población en el desempleo y el hambre serán las acciones emprendidas para diversificar la producción y sus fuentes de ingresos.

Para el caso colombiano, estudios de Cedetrabajo han establecido que, si en lugar de otorgar beneficios tributarios a la minería se trasladaran a la producción de manufacturas, el PIB crecería 5 % promedio anual y se propiciaría la creación de 289.600 puestos de trabajo adicionales por año. Así, para superar la crisis se deben fortalecer actividades económicas capaces de incrementar la ocupación, generar encadenamientos (que el sector minero no hace) y reducir la dependencia de las exportaciones de materias primas que no obtienen los dólares suficientes y que provocan un déficit sustancial en las cuentas externas del país.

Por último, hacer posible el cumplimiento de estas medidas y su efectiva consecución de resultados positivos para el crecimiento y la reducción de la desigualdad, implicará una fuerte intervención estatal, para facilitar la creación de empresas estables. Esto significa más recursos públicos en la dotación de bienes y servicios que ayuden a la competitividad, por supuesto, en un entorno de servidores oficiales honestos. La directora del Fondo Monetario Internacional, (Georgieva, 2020), dijo recientemente que “las autoridades económicas deben hacer todo lo que esté a su alcance para promover una recuperación más inclusiva”, aumentando “la inversión pública en los servicios de salud para proteger a los más vulnerables”, invertir recursos públicos en “infraestructuras climáticamente inteligentes”, “elevar las tasas impositivas máximas del impuesto sobre la renta de las personas físicas” y “mejorar la calidad de la educación y el acceso al aprendizaje y la capacitación para adquirir nuevas habilidades a lo largo de toda la vida”.

Un aspecto clave de una nueva economía en Colombia es que las medidas para promover la creación de empleo y elevar el nivel de ingresos de la población

derivado del mismo, tenga en cuenta la necesidad de crear el entorno amigable al fortalecimiento empresarial no monopolista y ligado a la obtención de ganancias provenientes de la producción, no de la renta financiera e inmobiliaria. Al respecto, (Stiglitz,2020) afirma que “es evidente que el crédito bancario por sí solo no nos sacará de este atasco económico”, pues se ha presentado un exceso de liquidez con excedentes de depósitos en las entidades de crédito, que ha desalentado el consumo y la inversión, por lo que no es suficiente un estímulo a la demanda, sino también a la oferta. En consecuencia, “el único que puede romper este círculo vicioso es el Estado”, dice el nobel de economía.

En este sentido, el cuello de botella empresarial de Colombia nunca ha sido la falta de capacidad de emprendimiento. Según Confecámaras, cada año entran a la formalidad en promedio 215.000 empresas en el país. Nadie pondría en duda que es un número impresionante que refleja una alta iniciativa y creatividad. No obstante, cada año desaparecen de los registros de las Cámaras de Comercio en promedio 202.000 empresas. En orden de dificultades que afrontan los empresarios, el primero sería de entorno favorable de negocios: acceso fácil y barato al crédito, costos de energía, transporte multimodal, capacidad de consumo interna y capacitación de la fuerza de trabajo. En materia agrícola, por ejemplo, en el 2019, el 70,6 % de los créditos se otorgaron a grandes productores, que representan el 1,4 % de las unidades productivas, mientras el 93 % de los productores solo pudieron acceder al 13 % de estos recursos, según Finagro (2019).

Como lo expresa el Fondo Monetario Internacional, crear habilidades para la vida por medio de la educación, obliga a incrementar la financiación dirigida hacia las instituciones públicas, con el objetivo de mejorar la calidad de la misma que permita volcarse hacia la investigación en ciencias básicas y aplicadas a la tecnología. No hacerlo es mantener el discurso esotérico sobre el emprendimiento, o el concepto de moda de la “reinención” que se pide a la juventud, que resulta profundamente cínico. Antes de la emergencia sanitaria, ya se tenían 1.239.200 jóvenes desempleados, una tasa de 17,7 %, a quienes se les ha negado sistemáticamente educación de alta calidad, nutrición adecuada, bienestar y recreación. Los mismos causantes de esta situación pregonan discursitos de superación para salir adelante por sus propios medios y pretenden que, como en un cuento de hadas, o de “gente que le pone el alma”, un día se despierten, prendan un computador y se inventen Space X.

Seguramente, muy poco hubiera podido hacer el brillante joven Elon Musk y su impresionante empresa que acaba de transportar por primera vez en la historia a dos astronautas en un transbordador comercial, sin los USD 2.600 millones que pagó la Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio (NASA, por sus siglas en inglés) con dineros públicos por este proyecto y otros USD 4.200 millones que ha pagado a Boeing para su programa *Commercial Crew Transportation Capability*. Allí emprenden con recursos, aquí con discursos.

Otro modelo económico es posible, pero con otra clase de gobierno. ¿Cuál?

En realidad, quienes tienen que reinventarse son los gobernantes, que creen poder reactivar la economía siguiendo el mismo modelo de dependencia petrolera, monopolios financieros, comercio desleal y mano de obra poco productiva. Es momento de superar las políticas que han buscado combinar una cierta estabilidad macroeconómica con la catástrofe social. La búsqueda del bienestar y el desarrollo, que debe ser el propósito fundamental, implica un crecimiento económico fuerte, que puede lograr la industria, sostenible ambientalmente, e incluso socialmente, cerrando las brechas de desigualdad. Incluyendo la aterradora brecha de género que mantiene a casi 2.300.000 mujeres en el desempleo y a 7.218.000 en la inactividad por tareas del hogar, un absurdo económico en el que fuerza de trabajo humana que puede ser altamente productiva y transformada en riqueza se deja por fuera del mercado por razones del modelo de subdesarrollo y una cultura discriminatoria y machista.

Un gobierno diferente que sirva a los propósitos de un modelo hacia la reactivación en los términos planteados en este artículo no puede ceder a las lógicas equivocadas de disminuir los derechos de la mano de obra, confundiendo el bienestar y la seguridad social con costos contables susceptibles de ser reducidos. Los escalafones mundiales muestran que los países más competitivos del planeta, al mismo tiempo tienen los salarios más altos y la productividad más elevada, como se observa en la tabla 16. Los empresarios colombianos deben aprender a buscar la productividad y lograr competitividad sin tener esclavos modernos, sino trabajadores con altos ingresos que se convierten en la fuente de consumo para la producción local, como ocurre sin excepción en el mundo desarrollado.

Tabla 16 Salarios y productividad de los países más competitivos según el Foro Económico Mundial

País	Puesto competitividad FMI	Salario promedio mensual (USD) para 2019	Productividad anual por empleado 2019 (USD)
Singapur	1	4.898	154.079
Estados Unidos	2	5.238	134.594
Hong Kong	3	4.193	121.019
Holanda	4	4.272	107.058
Suiza	5	6.965	119.839
Japón	6	3.446	78.762
Alemania	7	3.932	102.749
Suecia	8	4.165	110.844
Colombia	57	516	34.538

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Foro Económico Mundial, DatosMundial y Conference Board.

Conclusiones

Durante las décadas anteriores, los Gobiernos no han actuado para brindar bienestar, sino para saquear las finanzas públicas. ¿Por qué cambiarían su lógica, incluso a pesar de la adversidad reciente? Nada los obliga a pensar y actuar diferente, pues consideran que el destino de la población la construye cada individuo de manera aislada, con emprendimientos, sin ser atendidos a que el Estado los proteja. Bajo esta lógica, la economía que se configuró previamente a la pandemia, las medidas erróneas para sortear la pandemia y las que están por implementarse en la sociedad poscuarentena, solo conducen a profundizar la crisis económica y social. Por otra parte, se abre una oportunidad de transformación positiva, que pasa ineludiblemente por un cambio en la política que conduzca a la aplicación de una nueva política económica del desarrollo con bienestar social. La industria y el conocimiento ligada a ella es el vehículo ideal para el cambio deseado.

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2014). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Revista Austral de Ciencias Sociales, 26, 139-146.
- FINAGRO. (2019). *Informe de Gestión Sostenible 2019*. Recuperado de: https://www.finagro.com.co/sites/default/files/idgs2019_1.pdf
- Georgieva, K. (11 jun 2020). *El reajuste económico mundial: Fomentar una recuperación más inclusiva*. Recuperado de: <http://www.ipsnoticias.net/2020/06/reajuste-economico-mundial-fomentar-una-recuperacion-mas-inclusiva/>
- Harari, Y.N. (2014). *Sapiens. De animales a dioses: Una breve historia de la humanidad*. Debate.
- IEA. (2018). “*World Energy Outlook 2018*”. Recuperado de: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook2018>
- Marx, K. (1859). *Prólogo de la contribución a la crítica de la economía política*. Obras escogidas, 1, 518.
- Marx, K. (1867). *El capital: crítica de la economía política*. Hamburgo, Alemania. Dietz Verlag.
- Smith, A. (1776). *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Londres, Reino Unido. William Strahan y Thomas Cadell.
- Smith, A. (2008). ([1776]) *Investigación de la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones*.
- Stiglitz, J. y Rashid, H. (11 jun 2020). *¿Qué tipo de estímulo económico funcionará?*. Recuperado de: <https://www.elspectador.com/noticias/economia/un-estimulo-que-funcione/>
- Valencia, M.A. (2016). *Industria*. Colombia. Ediciones Aurora.

Hacia el cambio estructural territorial de la economía colombiana

Darío I. Restrepo Botero¹

Camilo A. Peña Galeano²

1. Profesor Universidad Nacional de Colombia. Ph. D. en Historia. Grupo de Protección Social UNAL.

2. Mag. en Ciencias Económicas. Grupo de Protección Social UNAL.

La inevitable estrategia territorial para el alcance de la equidad económica, social y política

Es común afirmar que Colombia es uno de los países más inequitativos en términos económicos de América Latina, con un índice Gini de 0,52, la concentración de ingresos solo superada por Brasil.³ Sin embargo, en Colombia ni el recaudo de impuestos, ni el gasto público tienen algún impacto en la reducción de las inequidades económicas generadas por el mercado (Izquierdo y Pessino, 2018; OCDE, 2015; Organisation for Economic Cooperation and Development, 2015). Esto equivale a decir que el sistema tributario no compensa las inequidades creadas por el mercado, sino que las reproduce.

Menos común es hablar de la inconveniencia de las dos caras de las inequidades territoriales. La llamada *inequidad vertical* significa que la nación recoge los mayores ingresos y ejecuta los mayores gastos, sin embargo, dicha ejecución se realiza a partir de las prioridades del centralismo político y económico, por lo que son los territorios con mayor cercanía al centralismo, quienes concentran los recursos y programas públicos. Además, el nivel central direcciona casi la totalidad de los giros de la nación a los territorios, de tal manera que no existe autonomía alguna de las comunidades locales para decidir las prioridades del gasto público. Debe advertirse, asunto prácticamente ignorado, que la inequidad vertical reproduce, una y otra vez, la concentración del desarrollo en las principales urbes y sus zonas de influencia, las inversiones en infraestructuras y servicios requeridos por la reproducción ampliada de las principales elites y

3. Según datos de CEPALSTAT.

conglomerados económicos, mientras que al tiempo amputan tales posibilidades a la mayoría de los territorios nacionales.

La *inequidad horizontal* es la segunda cara aún más ignorada e implica que la repartición de los recursos entre entidades territoriales del mismo nivel es una de las más inequitativas de América Latina (Bonet-Morón y Ayala-García, 2016). Es decir, unos departamentos y municipios tienen suficientes recursos propios y de transferencias para cubrir la financiación de las dotaciones básicas de política social y servicios públicos, mientras muchos otros no. El sistema de transferencias no compensa la inequidad generada por el mercado, sino que la profundiza al concentrar territorialmente más recursos donde ya los hay en mayor cuantía. De esta manera, uno de los resultados del proceso de descentralización después de 33 años de iniciado es la ausencia de apoyo al desarrollo económico territorial equitativo.

Este trabajo advierte que no se puede lograr mayor equidad social, por ejemplo, a través de la participación en los ingresos totales entre deciles de la población mediante subsidios monetarios individuales, sino se logra la equidad territorial. Es decir que las inequidades territoriales —verticales y horizontales— generan una dinámica de reproducción de la inequidad social. Esta es una enseñanza de la historia de las últimas décadas. La estrategia de industrialización dirigida por el Estado (1948-1978) logró incrementos del PIB como nunca antes en la historia nacional, al tiempo que consolidó su concentración en unos cuantos territorios articulados al centro del país: el triángulo de oro (Bogotá, Medellín y Cali con sus áreas de influencia).

La desigualdad en oportunidades y resultados de desarrollo entre territorios se fue incrementando desde la década del 60 del siglo pasado por la concentración urbana de la inversión, en los puertos, proyectos mineros y la agricultura comercial para la exportación. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones creó un límite interno, carecer de estrategia de desarrollo territorial para todos, lo cual mantuvo constreñida y concentrada las capacidades de expansión del mercado interno, reconocido talón de Aquiles del modelo (Cárdenas et al., 2000).

Los subsidios condicionados ideados desde la década de los 80 en Latinoamérica (Restrepo, 2017), de enorme expansión durante el siglo XXI, concentran más

recursos en los territorios más poblados y de mayor desarrollo económico, de instituciones y servicios públicos, así como de organizaciones sociales de apoyo. La inspiración neoliberal de dicha política de subsidios, que atienden las carencias de los individuos, desarraiga la pobreza de las dinámicas comunitarias y territoriales. Al final, sigue alimentando lo que comenzó la estrategia de industrialización, una concentración de las oportunidades de desarrollo económico, de acceso y goce de las políticas sociales y de bienes públicos de calidad. La desigualdad social se estructura territorialmente, es decir que depende del barrio de las grandes ciudades donde se vive y de los departamentos y los municipios de residencia, el acceso o negación a más y mejores estándares de salud, educación, saneamiento básico, acceso a servicios públicos, vías y transporte (Otero-Bahamon, 2019).

De igual manera, condiciona las oportunidades de obtener crédito, las posibilidades de generar ingresos monetarios, las posibilidades de creación de empresas e, incluso, la capacidad de representación política en asuntos locales y nacionales (Restrepo, 2016). *La inequidad no es social y/o territorial, es socio-territorial y es a la vez económica, institucional, social y política*. Por lo tanto, una estrategia integral hacia la equidad requiere necesariamente tener un enfoque territorial.

En Colombia, el triple campeonato de la inequidad —social, vertical y horizontal—, alimenta la persistencia de las economías ilegales y de las confrontaciones armadas desde las periferias, así como son causa inequívoca de la privación de derechos y del goce de la ciudadanía. El Acuerdo de Paz y los efectos de la pandemia del coronavirus corroboran la necesidad de la dimensión espacial de toda estrategia de desarrollo, paz y democracia.

El Acuerdo de Paz entre el Estado y la guerrilla de las FARC-EP es una confesión sistemática sobre las inconveniencias de la falta de descentralización de las oportunidades de desarrollo económico y bienestar social. Los territorios de intervención prioritaria para resolver la persistente confrontación armada durante décadas se caracterizan por a) los mayores niveles de violencia, b) la dependencia de economías ilícitas, c) la debilidad institucional y d) la cantidad de población en pobreza. Todo el acuerdo es un desglose de programas e iniciativas para extender las oportunidades de desarrollo económico legal, el acceso a servicios básicos y la construcción de instituciones públicas, a través de procesos de participación ciudadana y comunitaria.

La pandemia del coronavirus afecta de manera diferente los territorios de la nación: por una parte, en las grandes urbes, a los barrios de mayor concentración de pobreza, informalidad y hacinamiento de los hogares (Universidad de los Andes, 2020); por otra parte, en la periferia, a los territorios con mayor proporción de trabajo informal, economías precariamente conectadas a los circuitos comerciales principales y dependientes para sus servicios y dotaciones básicas de las transferencias nacionales, las cuales ya eran insuficientes y lo serán aún más en el corto y mediano plazo (Bonet-Morón et al., 2020).

El propósito de este documento es mostrar alternativas para democratizar las oportunidades de desarrollo económico territorial, para lo cual es indispensable reconocer y apoyar a cada municipio, provincia, departamento y región en su propia trayectoria de cambio estructural territorial, de forma tal que se reconozca y fomente la diversificación de las actividades productivas y el aumento del valor agregado de las mismas, a partir de las mejoras de los procesos de producción y comercialización. No se trata de expandir en cada territorio subnacional la reproducción del modelo de acumulación centralizado, es decir, la primacía de la financiarización, la depredación de la naturaleza, la propiedad oligopólica, el rentismo del capital, la persistencia del trabajo informal, la profunda inequidad social y las falencias de la democracia representativa.

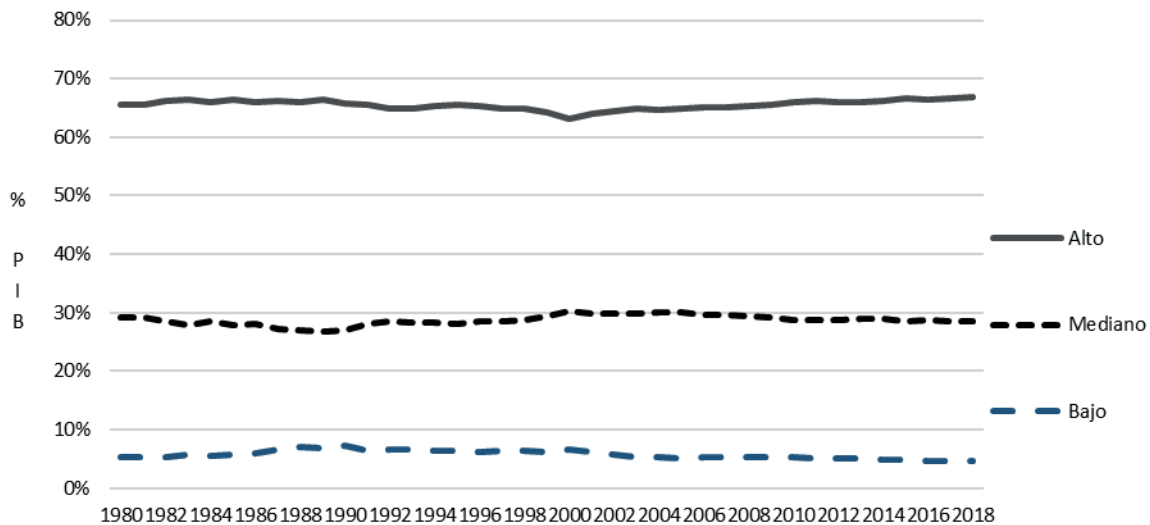
Es necesario avanzar hacia la construcción de una descentralización del modelo de desarrollo, de tal manera que contribuya a la transición energética, combata el cambio climático, asegure la soberanía alimentaria, garantice el derecho a la participación social en la construcción de las políticas públicas, promueva la equidad social y el cambio estructural, mediante la vivencia de la autonomía sociocomunitaria territorial. Tal descentralización no va en contravía del desarrollo del centro del país, por el contrario, se convierte en una poderosa herramienta para lograrlo. La ampliación del mercado nacional tendrá un impacto positivo en las grandes ciudades, que continuarán siendo polos de desarrollo, la única diferencia es que dejarán de ser los únicos territorios con economías dinámicas, por lo que se reducirá la presión hacia una expansión desbordada y desordenada, que a la vez trae dificultades para las finanzas de las ciudades. Asimismo, la separación de funciones de los distintos niveles del ejecutivo nacional y la limitación de la intervención directa en cientos de municipios permitirán mejorar la especialización y la capacidad de las entidades nacionales.

Los factores del desarrollo: capital, trabajo, conectividad y conocimiento

El desarrollo de las civilizaciones inevitablemente ha estado relacionado con la organización socioterritorial de los mercados, es decir, con la capacidad de conectar territorios y personas que desde lugares distantes acceden a variedad de bienes específicos. Los mercados posibilitan, mediante la combinación de productos, conocimientos y destrezas, la invención de productos propiamente humanos. Cuatro condiciones del desarrollo están implícitas en esta simple afirmación: el capital, el trabajo, el conocimiento y las conexiones territoriales. En Colombia, cada uno de estos factores principales del desarrollo se encuentra altamente concentrado y centralizado socioterritorialmente, es decir, que muy pocos grupos de personas, en muy pocos territorios, tienen la capacidad de participar de altos niveles de desarrollo.

El mercado nacional es estrecho, porque limitados son los mercados locales, que a su vez tienen escasa interconexión regional, nacional, e internacional. Estas interconexiones no se limitan a las vías por las que transitan los camiones de carga, que en el caso colombiano son limitadas y muchas no suelen estar en óptimas condiciones, sino que también se refiere a las posibilidades de un territorio específico para poner en marcha relaciones comerciales con cualquier otro: la conexión a internet, la infraestructura vial, el personal bilingüe, la complementariedad productiva y la capacidad de negociación, son solo algunos de sus determinantes.

La ideología neoliberal, hegemónica en la conducción de la política macroeconómica desde principios de los años 90 del siglo pasado, no logró contrariar la tendencia centralizadora del desarrollo económico. Por el contrario, existe un gran consenso sobre la falta de convergencia entre las distintas regiones (Bonet-Morón y Meisel-Roca, 2001; Galvis et al., 2017). Los niveles de desarrollo entre territorios no solo no tienden a converger, sino que sus distancias se acrecientan como fruto de una ideología que quiso hacer creer que el desarrollo se esparciría naturalmente por todo el territorio nacional, a condición de que el Estado no contrariara las tendencias espontáneas y sabías del mercado auto regulado.

Figura 31. Distribución departamental del PIB. 1980-2018

Grupo Alto: Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Santander y Meta

Grupo Medio: Bolívar, Atlántico, Boyacá, Tolima, Cesar, Córdoba, Casanare, Huila, Cauca, Norte de Santander, Nariño, Risaralda, Caldas y Magdalena

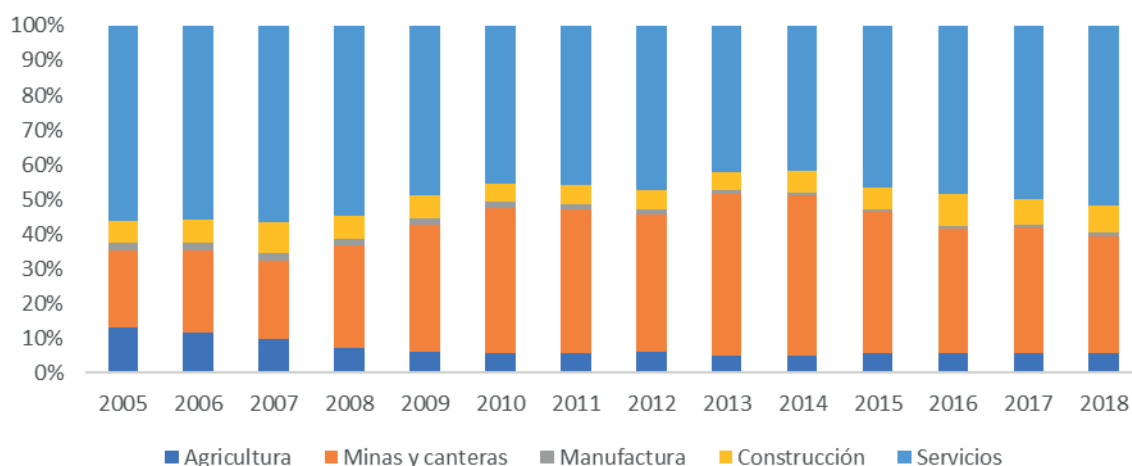
Grupo Bajo: La Guajira, Sucre, Caquetá, Chocó, Arauca, Putumayo, San Andrés, Guaviare, Amazonas, Vichada, Guainía y Vaupés

Fuente: Cálculos propios con base en DANE.

Los departamentos que no hacen parte “del centro” y que incrementaron sus guarismos económicos en la primera década del siglo, lo hicieron a través de los enclaves extractivos de los hidrocarburos y la minería, como es el caso de Putumayo y Meta. El extractivismo minero-energético no genera grandes impactos en la economía territorial, toda vez que cuenta con pocos encadenamientos territoriales, al tiempo que gran parte de los impuestos alimentan las arcas nacionales. Para completar, se genera la *enfermedad holandesa territorial*, es decir, el auge del sector minero-energético se presenta a la par del debilitamiento del sector industrial y agrícola, al tiempo que se fomenta la especulación, a través de actividades como la construcción y las finanzas. Resultado lógico, porque los enclaves extractivos encarecen el precio de la tierra, del trabajo, de los arriendos, del crédito, del transporte, de los suministros básicos para la actividad productiva y el consumo, mientras deprimen las actividades no ligadas a la economía de exportación de los recursos naturales. En el caso colombiano, como lo muestra la figura 32, uno de los ejemplos más significativos sucede en el departamento de Putumayo, en donde la mayor actividad minera durante

el *boom* de los *commodities* (2002-2014), conllevó el declive del sector agrícola y del manufacturero.

Figura 32. Participación de las grandes ramas de la actividad económica en el PIB del departamento de Putumayo



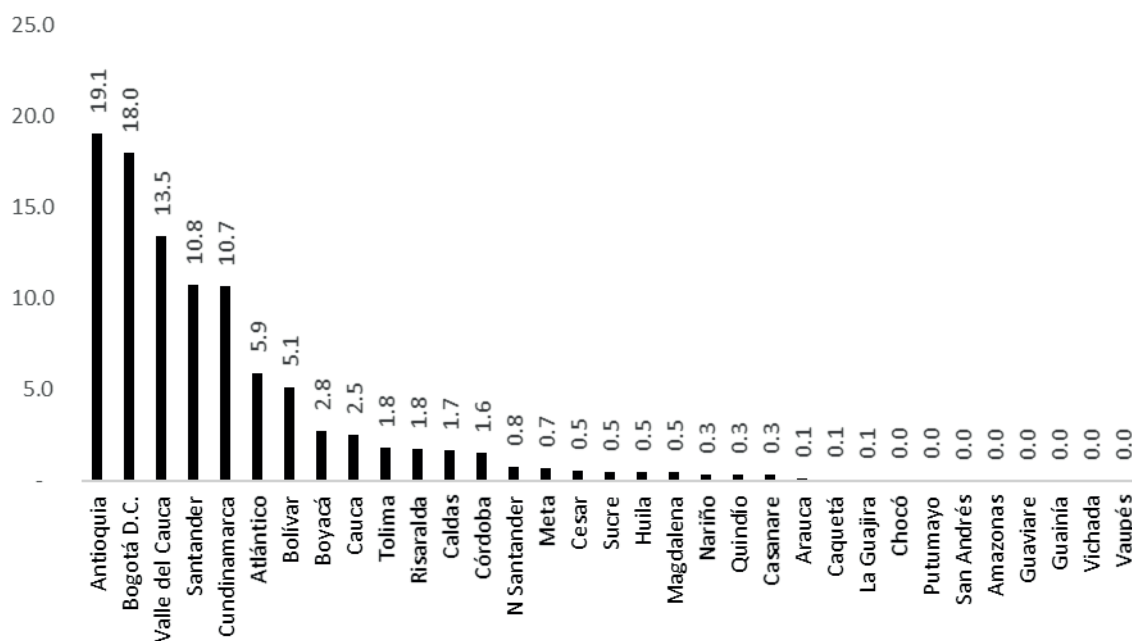
Fuente: DANE.

No es de extrañar, entonces, que el poderío industrial esté extremadamente concentrado y con él la fuerza de trabajo más calificada, mejor formada, con altos estándares de vida y alta capacidad de consumo. Todas las carreteras conducen a la capital de los departamentos y las principales vías de país conectan a los tradicionales departamentos del centro con los principales puertos de exportación e importación de mercancías. La telaraña de las mejores infraestructuras de comunicación son el fiel reflejo del centralismo andino y sus tentáculos hacia los enclaves minero-energéticos, agroindustriales y los puertos.

La concentración territorial de la industria se agrava con la reproducción de la heterogeneidad estructural, según la cual, en la economía subsisten sectores de punta, con una altísima productividad y uso intensivo de capital, con otros sectores que se caracterizan por un nivel muy bajo de productividad. En los países latinoamericanos, las segundas son las que concentran mayor participación de la fuerza laboral (Cimoli y Porsile, 2013). La heterogeneidad estructural representa un fuerte obstáculo para la democratización de las oportunidades de desarrollo económico territorial, toda vez que los sectores modernos, como las manufacturas automatizadas o los servicios especializados, se encuentran restringidos a las grandes

ciudades y a algunas zonas industriales, usualmente cercanas al comercio exterior, mientras que la mayoría de los municipios del país solo pueden aspirar a albergar alguna industria ligada a la construcción, los servicios básicos y los alimentos.

Figura 33. Distribución porcentual de la actividad industrial nacional. Año 2019



Fuente: DANE.

El gasto público social tiene la facultad de incrementar el acceso de millones de personas a servicios básicos como la salud, la educación, el saneamiento básico, el agua potable y otros bienes públicos. Sin embargo, más de 30 años de descentralización de enormes recursos para la política social no han causado inflexión alguna en la concentración de la distribución de las oportunidades y de los resultados del desarrollo económico territorial. Tres factores explican tal resultado: a) aunque hay avances, la inversión en política social territorial sigue siendo insuficiente, b) buena parte de la inversión social territorial no se lleva a cabo en los territorios⁴ y c) por los límites evidentes de la inversión social como palanca del desarrollo económico.

4. Como lo demostró el Grupo de Protección Social de la Universidad Nacional, en el caso de la inversión en salud, una buena parte de los recursos para la atención de los departamentos rurales dispersos terminaron ejecutándose en el Sistema de Salud de Bogotá (Grupo de Investigación Protección Social, 2009).

Por una parte, el desarrollo en el centro y su complemento territorial en las economías extractivas y de enclave tienen la característica de no reconocer, ni fecundar, ni amplificar los mercados territoriales. En el mejor de los casos los ignoran cuando no los perjudican directamente, como a través de los enclaves de explotación intensa de recursos naturales a gran escala (Acosta, 2006; Gudynas, 2015). Por otra parte, es característica ancestral de la presencia estatal en los mercados locales subalternos su carácter esporádico, compulsivo e inestable, el cual acompaña al sector privado criollo o extranjero con el fin de proteger emporios a todas luces foráneos (Giraldo, 2019; Martínez, 2018; Rey, 2020). En tercer lugar, la administración central suele intervenir *desde afuera y desde arriba* sobre los territorios periféricos, a través de programas nacionales con burocracia central propia, la cual flota sobre los territorios sin desarrollar estrategias de fortalecimiento de capacidades, instituciones, organizaciones y procesos productivos endógenos (Restrepo y Peña, 2019).

La repartición desigual de la presencia estatal refuerza la concentración y centralización del capital, en la medida en que la concentración del capital humano priva a los demás territorios de los multiplicadores del gasto público y de las capacidades técnicas para la gestión pública. Los territorios periféricos tienen además restringida la formación de grandes nóminas, altamente capacitadas y bien pagas (Transparencia por Colombia, 2018). Por todo esto, no sorprende que, de los 8.952 funcionarios públicos con formación doctoral, 7.395 laboren en entidades domiciliadas en la ciudad de Bogotá (Estadísticas del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público, SIGEP). Todo esto sin que exista una política laboral que remueva los obstáculos normativos y que ofrezca incentivos fuertes para descentralizar las capacidades institucionales, a partir de las burocracias, en especial a favor de las entidades de menores niveles de desarrollo económico y bienestar social.

La conclusión de este aparte no puede ser otra que constatar la inexistencia de políticas de desarrollo económico territorial en Colombia, puesto que capital, trabajo, conectividad y conocimientos están socioterritorialmente concentrados y centralizados, tanto por la acción de los poderes del mercado como por las propias acciones e inacciones del Estado. *Una decisión política de ensanchar el mercado nacional requiere estrategias sostenidas de fomento del cambio estructural territorial.*

Pensar la transición

Es difícil encontrar corrientes económicas doctrinarias y menos aún fuerzas políticas y sociales que manifiesten un desacuerdo explícito con el desarrollo regional, entendiendo este como la capacidad de los territorios de generar mayores ingresos, niveles de bienestar, gozo efectivo de políticas sociales básicas, representación política y social adecuada, paz y justicia. Los matices, desacuerdos y polaridades empiezan cuando se definen los alcances del término *desarrollo* y quizás, más aún, cuando se debaten las opciones sobre cómo alcanzar tal objetivo.

Los que apuestan por las doctrinas liberales (que gobiernan las mentes de los principales tecnócratas que manejan la política macroeconómica desde la década del 90 del siglo xx) piensan que el desarrollo se esparce naturalmente desde los polos más pujantes hacia los territorios más atrasados. El capital migraría naturalmente porque la competencia en el centro baja las tasas de ganancia, mientras suben los costos de producción, por lo que de manera espontánea ocurriría una migración del desarrollo hacia los territorios prometedores en materias primas, fuerza laboral barata, escasa regulación y bajos costos de la vida en sociedad (Ocampo, 2008a). Algunos herederos aventajados de la ideología de la “autorregulación de los mercados” reconocen polos de desarrollo territoriales. Estos serían tejidos productivos que crean los empresarios locales, para los cuales se deberían implementar “políticas de oferta”, es decir, apoyos financieros, tecnológicos, de infraestructura y promoción de mercados.

Tal es la concepción que anima el Plan de Desarrollo del Gobierno del presidente Duque (2018-2022), el cual afirma basarse en “una noción de desarrollo territorial que no responde a un enfoque de brechas regionales que deben ser compensadas, ni a un canal indirecto de política social focalizada espacialmente, sino que busca promover el canal directo del crecimiento” (Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, 2019). El mercado, o más propiamente los empresarios, tejen los territorios y espontáneamente construyen sistemas económicos, respecto de los cuales la función del Estado, de los mandatarios locales y de los presupuestos públicos descentralizados, es ponerse a su servicio (CID, 2019). En otras palabras, queda enterrada la posibilidad de que el Estado apoye mercados dinámicos en donde nunca los ha habido, o que se encuentren en situación precaria.

Por otra parte, en el estructuralismo latinoamericano, el énfasis está puesto en macroeconomía para el desarrollo, la cual permitiría, a partir de políticas económicas contra cíclicas y de políticas destinadas a mejorar la productividad y reducir la dependencia con el sector externo (que es el determinante de los ciclos económicos de los países en desarrollo), con lo cual, se encaminaría a la economía en el proceso de cambio estructural (Cepal, 2012; Cimoli y Porsile, 2013; Ocampo, 2011).

Por lo tanto, así como el pensamiento ortodoxo, el estructuralista también carece de una visión del desarrollo con un enfoque territorial, es decir, basadas en el desarrollo del mercado nacional desde un enfoque de equidad territorial como ruta para el logro del cambio estructural. Las dos principales escuelas económicas en las que se han formado los mejores economistas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial tienen límites doctrinarios para avanzar hacia la concepción de paquetes de reformas económicas e institucionales que estructuren sistemas económicos territoriales.

Un segundo obstáculo es material, en el sentido en que los centros del desarrollo económico son los mismos que concentran la representación política, de tal forma que los siete departamentos que centralizan el 70 % del PIB, a la vez concentran el 51 % de la representación en el Congreso de la República y amasan el 46 % de la Transferencias Nacionales a los Territorios (Restrepo y Peña, 2018a). Los territorios del subdesarrollo carecen de representación política para definir las leyes, los programas sectoriales y la repartición espacial de los recursos de la nación. Por las razones anteriores, el avance hacia la promoción del cambio estructural territorial necesita la paulatina construcción de doctrinas económicas novedosas, así como las transformaciones institucionales que favorezcan la nivelación de la representación social y política territorial.

Las alternativas programáticas aquí presentadas no resuelven completamente ninguna de las dos condiciones necesarias anunciadas, las cuales deberán perfilarse sobre la marcha, es decir, perfeccionarse a partir de la creación de condiciones inerciales que destraben la construcción de los territorios en tanto espacios estratégicos de innovación, desarrollo y democracia. Unas propuestas le hablan al estado de cosas más inmediato, en el sentido de que podrían adoptarse desde el presente, de tal manera que generaran dinámicas hacia un

ordenamiento económico, político e institucional muy distante del centralismo. Otras propuestas necesitan un horizonte más mediano y condiciones propicias previas ya desatadas hacia ellas.

La diversidad productiva

Cuatro grandes enemigos interrelacionados combaten la diversidad de los tejidos productivos territoriales. Por una parte, el centralismo económico, político e institucional, en virtud del cual las regiones y sectores económicos ganadores absorben la mayoría de los recursos de la nación. La segunda faceta del centralismo es la dependencia de las regiones respecto de inversiones externas a ellas, acometidas por grupos nacionales y extranjeros que desarrollan producciones agropecuarias, forestales y minero-energéticas principalmente y que debilitan y reemplazan los tejidos productivos territoriales sistémicos (Rey, 2020). En tercer lugar, las explotaciones económicas de enclaves, generalmente de capitales externos a los territorios, que lo ordenan para extraer sus riquezas, empobreciendo la diversidad local y exteriorizando las ganancias que se realizan en mercados extra locales. Tales son los casos con los cultivos a gran escala de banano, flores, palma aceitera y caucho, así como ocurre con la explotación de petróleo, gas, carbón y oro. El cuarto enemigo de la diversidad productiva es la dependencia de las exportaciones de naturaleza.

Durante el ciclo del auge exportador, entre el año 2002 y el 2014, la entrada masiva de dólares (exportaciones, créditos e inversión extranjera directa) abarataron el costo de la divisa, lo cual impulsó un aumento de las importaciones, desestimulando las exportaciones de los bienes al margen de la bonanza. Los bienes naturales exportados redujeron su diversidad, al perder un 200 % del índice de Herfindahl,⁵ el cual pasó de 0,15 a 0,45 (Peña, 2019). De ambas maneras, se apocó la diversidad de la producción nacional, se profundizó la pérdida de la soberanía alimentaria, se desindustrializó la economía y se hizo más dependiente de los flujos de capitales externos para sostener la combinación entre el déficit externo e interno.

5. El índice de Herfindahl de las exportaciones permite medir cuantitativamente la diversificación del país. Cuando los valores del índice se acercan a cero, la economía está más diversificada, mientras que cuando se acercan a uno, la economía está más concentrada.

La pérdida de diversidad productiva tiene un impacto mayor a nivel territorial, en especial en aquellos territorios que pasan a depender de la extracción de aquel bien primario con destino a la exportación, que además tiene un muy bajo impacto en las economías municipales y departamentales, pues sus encadenamientos con los demás sectores son muy limitados. Por tanto, el cambio estructural territorial requiere la búsqueda de economías dinámicas territoriales, es decir que se configuren procesos profundos de cambio estructural a partir de innovaciones que permitan aprendizaje profundos, una oferta elástica de factores y fuertes complementariedades atadas a procesos de desarrollo institucional (Ocampo, 2008b).

Al respecto, el CONPES 3866 del año 2016 sobre Política de Desarrollo Productivo estableció lineamientos para la selección de apuestas productivas para solucionar las fallas del mercado (Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2016). Sin embargo, es una herramienta muy limitada para la equidad y diversificación productiva en todos los territorios en la medida en que a) no es una apuesta general de gobierno, sino una serie de pequeñas acciones con minúsculo impacto, repartidas en un gran número de instituciones, b) se concentra en las “fallas de mercado” y así ignora los territorios donde no existe tal “mercado”, c) se concentra en la “selección de los ganadores” en el mercado, en vez de concentrarse en las condiciones generales para la diversificación sectorial y territorial (ver Rodrik, 2005) y d) de tal manera que los sectores seleccionados están restringidos en la geografía nacional. Por lo anterior, sigue el vacío reclamado de una política de desarrollo para cada uno de los territorios del país (OCDE, 2019).

Incentivar el cambio estructural territorial supone, por una parte, disminuir la importancia agregada de las economías de enclave y, por la otra, aminorar la dependencia de la exportación de bienes primarios. Así mismo, solo pueden fomentarse de manera sostenible sistemas económicos territoriales en la medida en que hagan parte de una estrategia de defensa de la diversidad productiva, la soberanía alimentaria, la economía campesina y las especificidades de los tejidos socioprodutivos locales. De lo contrario, se mantendrían estrategias de inversión nacional sobre los territorios periféricos que sobrerrevalúan la moneda nacional, lo cual abarata los costos de las importaciones, promueven la comercialización de productos extranjeros y arruinan los mercados, tejidos y tradiciones locales, al tiempo que incentivan la captura de los recursos para la transformación productiva, entre otros efectos nocivos.

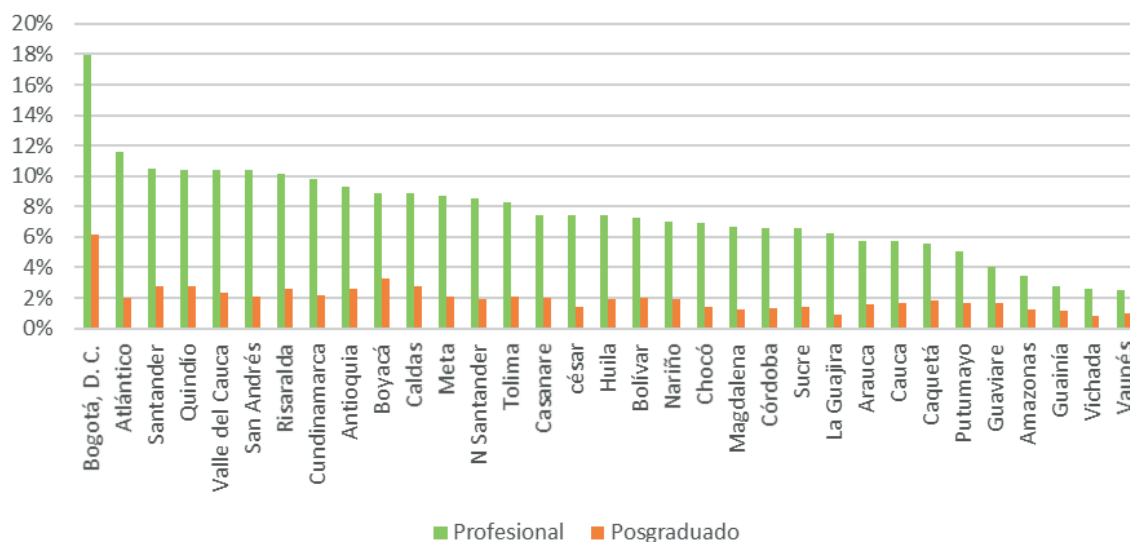
La formación laboral y de las burocracias

Las características, grados y modalidades del desarrollo son concreciones de conocimientos acumulados, de los saberes sobre la naturaleza, sobre la organización del trabajo y la sociedad, sobre los mercados y las instituciones. Es por ello que no es adecuado pretender llevar el desarrollo donde no existe, tanto como llevar el Estado a los territorios. El desarrollo sostenible, así como la sociedad y las instituciones sostenibles, no se puede meramente trasladar o implantar sobre una *tabula rasa*, es necesario generar la endogeneidad de las dinámicas locales que adapten, reproduzcan y amplifiquen dinámicas propias sobre cada uno de los factores del desarrollo. No existe el desarrollo sin incremento de las capacidades de satisfacer las necesidades sociales, en la medida en que el desarrollo mismo, incluso en diferentes comprensiones sobre su significado, es un conjunto de materializaciones de capacidades, es decir de conocimientos organizados alrededor de la producción, la distribución, el consumo y la administración de bienes y servicios. Las organizaciones empresariales de cualquier naturaleza (privada, familiar, por acciones, asociativas, solidarias, públicas, comunitarias, étnicas o estatales) son instituciones que materializan dichas capacidades.

Es característica del centralismo y de las grandes instituciones y empresas, concentrar la fuerza de trabajo más capacitada e implementar las más eficientes formas de organización y retroalimentación con la sociedad y los mercados. Es tragedia de los territorios con menor grado de desarrollo, no solo carecer de suficientes contingentes de trabajadores capacitados, sino de ser expulsores hacia las regiones centrales de la fuerza de trabajo más capacitada o con deseos de una mejor calidad de vida. Las estadísticas de población demuestran que los profesionales mejor capacitados se concentran en las grandes ciudades (figura 34).

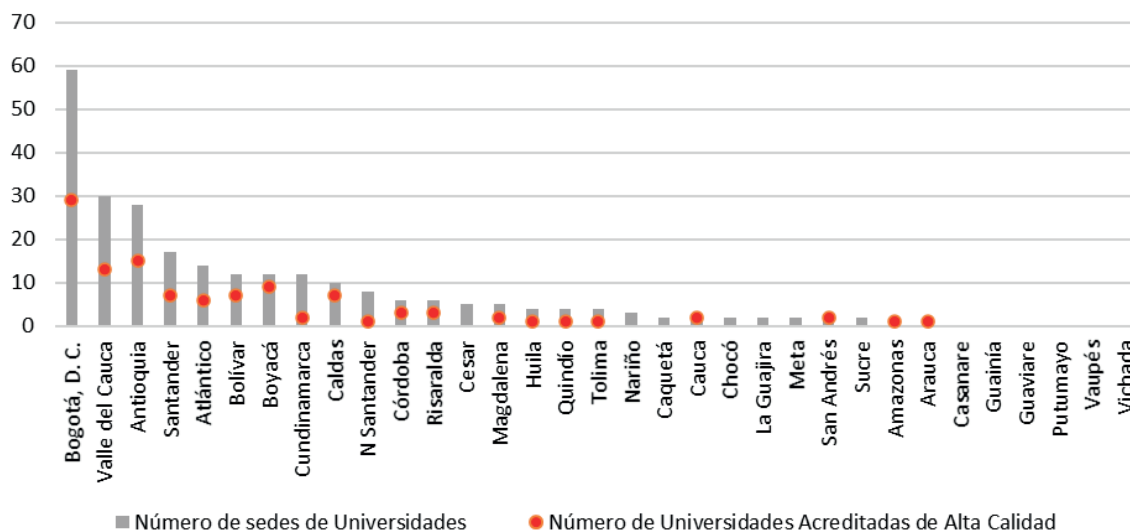
La concentración del capital humano tiene que ver con la elevada concentración de la formación, en especial de la que representa los mejores niveles de calidad. La mayoría de las universidades se encuentra en los departamentos del centro del país y en los dos departamentos centrales de la costa Caribe (figura 35). La calidad está aún más concentrada, pues las universidades acreditadas de alta calidad se restringen a los municipios del centro andino. Las sedes de la Universidad Nacional de Colombia en las márgenes del país permiten la democratización de la calidad de la educación.

Figura 34. Porcentaje de población departamental con título de profesional o de posgrado



Fuente: Censo 2018, DANE.

Figura 35. Sedes de universidades por departamento



Fuente: Ministerio de Educación.

No resulta extraño que los salarios públicos sean mayores en los municipios con más capacidades institucionales, por lo que se necesita la *descentralización del capital humano* hacia los territorios más deprimidos para crear burocracias altamente calificadas en las empresas territoriales tanto públicas como privadas. En consecuencia, se deben combinar dos estrategias, una destinada al fortalecimiento de la oferta de educación de calidad y la otra al empleo público; ambas mejorarían las condiciones sociales de los territorios e incentivaría sembrar y retener una fuerza laboral calificada.

Para empezar, se deben fortalecer las universidades públicas en todos los territorios del país, las cuales se caracterizan por la amplia diversidad de sus estudiantes. Sin embargo, este es apenas el primer paso, pues resulta necesaria la creación progresiva de universidades públicas a lo largo y ancho de la geografía nacional, de forma tal que no quede ninguna subregión en la que no sea posible acceder a la educación superior. La formación en las nuevas universidades tendrá vocación territorial, es decir, responderá al contexto local y regional, al tiempo que estará conectada mediante redes de investigación a las universidades y grupos de investigación nacionales e internacionales.

La masificación de la educación superior de calidad es una condición *sine qua non* para el cambio estructural territorial y se debe realizar desde la oferta de la educación pública, toda vez que la costosa educación de calidad privada no llegará a las regiones más apartadas del país en un comienzo.

Asimismo, se deberá fortalecer la descentralización administrativa, poniendo fin a la larga fila de funcionarios nacionales visitando de forma esporádica los municipios con el fin de instruir circunstancialmente a los locales en los más diversos temas. Estos viajes serán reemplazados por burocracias permanentes de carácter municipal y departamental. Lo anterior debería complementarse con la desconcentración del empleo de todas las entidades que intervengan de forma continua en el territorio, como es el caso de la Fiscalía, la Procuraduría, las Superintendencias, etc. También, se deberá explorar la posibilidad de ofrecer incentivos para la generación de empleo en los territorios más alejados, toda vez que este genera un multiplicador del gasto difícil de despreciar.

Por último, se debe revisar la posibilidad de flexibilizar los requerimientos del empleo público en los territorios apartados, de forma tal que un profesional

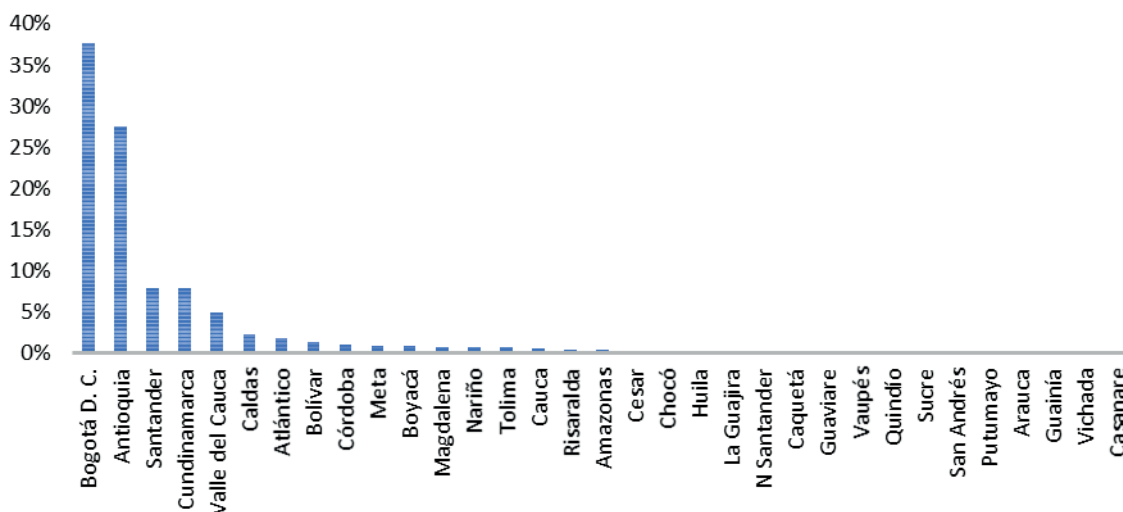
altamente capacitado pueda atender múltiples jurisdicciones, así como experimentar paquetes de incentivos salariales y de compensaciones de bienestar, con el fin de retener la fuerza de trabajo calificada en los territorios más precarizados.

La innovación y el desarrollo territorial

Es ampliamente conocido que Colombia realiza una inversión insuficiente en investigación y desarrollo y, como consecuencia, obtiene muy baja adquisición de patentes (OCDE, 2019), de tal manera que se condena a producir y distribuir bienes y servicios locales con débil contenido tecnológico y bajo valor agregado. La única forma de avanzar hacia una economía diversificada y tecnológica es invirtiendo en forma sustantiva en ciencia, tecnología e innovación, como lo han advertido las dos “misiones de sabios” (Misión Ciencia Educación y Desarrollo, 1996; Misión Internacional de Sabios, 2019).

Sin embargo, el avance hacia una economía del conocimiento debe resolver los problemas estructurales del Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación, en particular, se debe romper con la tradicional concentración de las inversiones y las capacidades para el desarrollo y la innovación, la cual se expresa en la exacerbada concentración territorial de la inversión (figura 36).

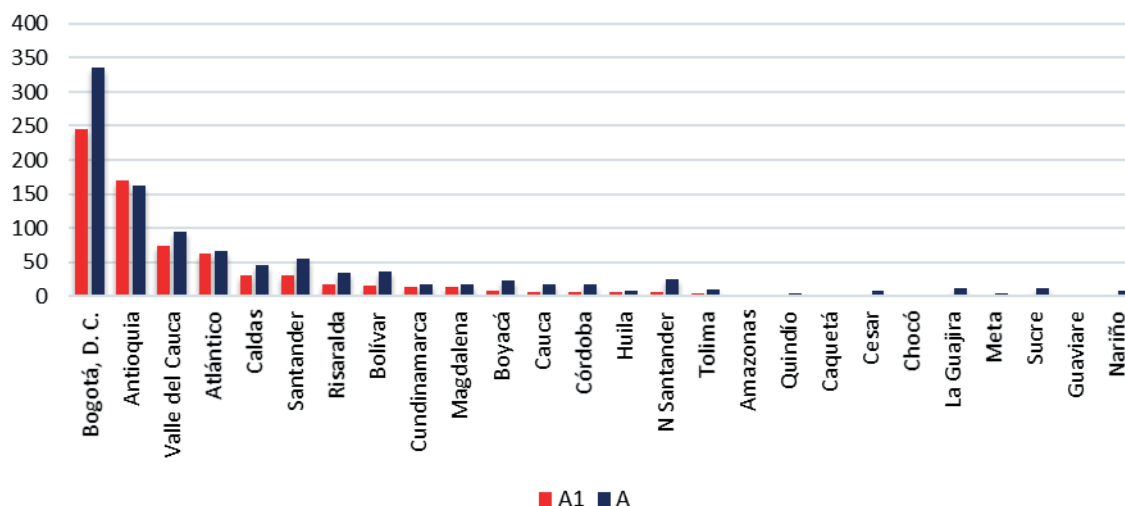
Figura 36. Concentración departamental en investigación y desarrollo. 2012-2016



Fuente: Colciencias (2017).

De la misma manera se encuentran concentrados los grupos de investigación clasificados como A1 y A por Colciencias, estos se caracterizan por el alto nivel de producción y formación científica, así como por hacer parte de redes de investigación nacionales e internacionales. Siete departamentos no cuentan con grupos de investigación categorizados en A1 o A y tan solo 15 cuentan con grupos en categoría A1, de los cuáles Bogotá, Antioquia y Valle concentran el 68 %.

Figura 37. Grupos de investigación categorizados A1 y A



Fuente: Minciencias

Lo anterior explica la imposibilidad de generar innovaciones en las periferias que permitan mejorar el contenido tecnológico o diversificar los bienes y servicios producidos.

Romper con la tradición centro-periferia requiere una estrategia audaz de *descentralización de la ciencia y la tecnología*. La conformación de Centros Subregionales para la Innovación y el Desarrollo (CSIND) serían los pilares de tal estrategia. Estos estarían conformados por suficientes profesionales de las distintas áreas del conocimiento y conectados directamente con las comunidades. Los CSIND no serían meros cúmulos de burocracias ni formuladores de publicaciones indexadas. Estos centros se constituirían en los corazones de las economías subregionales, pues estarían enfocados en la generación de soluciones que permitan mejorar los sistemas de producción locales, así

como el desarrollo de nuevos productos y servicios.⁶ Su trabajo se realizaría desde un enfoque transdisciplinar y abarcaría todos los sectores y subsectores de la economía.

La constitución de los CSIND posibilitaría el cambio estructural territorial de la economía nacional a partir de la generación de conocimiento aplicado desde todas las subregiones del país. Aunque su implementación se puede dar de forma progresiva, sería necesario asegurar la suficiente inversión pública para garantizar su adecuado funcionamiento más allá del corto plazo.

La infraestructura básica para el desarrollo económico

Para posibilitar el impulso del desarrollo económico territorial es necesario garantizar la dotación de una serie de bienes y servicios municipales básicos para la conectividad de los mercados. Tal es el caso de las vías rurales, las cuales, como comprobó la Misión Rural, son una de las grandes tareas pendientes de la descentralización (Ocampo, 2014). Solo el 6 % de las vías terciarias se encuentran en un buen estado (Rodríguez, 2019). Se requiere, además, la inversión continua en la construcción y mantenimiento de infraestructura vial (tanto vías secundarias como terciarias), centros de abastecimiento y comercialización y las infraestructuras para el transporte público, entre otras dotaciones.

Asimismo, en los próximos años se requerirán inversiones crecientes que permitan la adaptación resiliente de los municipios contra el cambio climático, el cual generará cada vez más intensas sequías y precipitaciones. Las inversiones para la resiliencia deberán incluir, entre otras, la protección de la infraestructura ante cambios climáticos fuertes, la protección de las tierras cultivables y habitadas ante fuertes inviernos y la dotación de agua potable de forma continua.

6. Para el caso del sector agrícola, en el año 2015, la Misión para la Transformación del Campo hizo énfasis en la necesidad de que Corpoica (hoy en día Agrosavia) se concentrara en el fomento de Sistemas Territoriales de Innovación para impulsar la productividad y la innovación en los territorios de carácter rural (Misión para la transformación del campo, 2015).

Lograr la adecuada dotación de estos bienes básicos para la creación de condiciones que permitan el desarrollo económico de cualquier municipio del país es una tarea de largo plazo, que podrá encararse solo si se crean desde ya los mecanismos financieros adecuados. En particular, se necesita una bolsa de transferencias destinada a todos los territorios del país dedicada únicamente al desarrollo de las infraestructuras básicas para el desarrollo. Los criterios para la distribución de esta nueva bolsa incluirán no solo criterios poblacionales, sino también criterios de extensión territorial y el estado de la infraestructura, por lo que se requiere realizar inventarios periódicos de las vías terciarias. Estas bolsas estarán a cargo de las gobernaciones, quienes tendrán en cuenta la coordinación con las autoridades locales, así como los criterios de equidad, para la definición de las inversiones.

Ante la falta de descentralización de las capacidades institucionales, estos recursos podrían estar acompañados de la asesoría técnica de los ministerios y del Departamento Nacional de Planeación (DNP), así como de ejercicios de priorización participativa y de veeduría ciudadana, que permitan la destinación de recursos más apropiada.

Incentivos locales hacia el desarrollo sostenible

Está claro que el desarrollo económico hoy en día no puede ser a costa de la depredación de la naturaleza, el cambio estructural territorial requerirá de la construcción de políticas e instituciones que incentiven la transformación energética, respeten los equilibrios medioambientales y apoyen los valores contemporáneos tan relevantes como la no discriminación por género, etnia, creencias religiosas y políticas, como, en general, el respeto de los derechos humanos y de los trabajadores.

Para evitar la depredación de la naturaleza, es fundamental fortalecer las funciones y competencias de las entidades territoriales, en particular de los municipios, relacionados con la conservación del medio ambiente. Estas incluirían, entre otras, la necesidad de moderar el impacto ambiental municipal y la supervisión de las actividades económicas más riesgosas para el ambiente. Así mismo, se deberían establecer límites claros y restrictivos para las obras de infraestructura

y las actividades que se emprenderían en el marco del cambio estructural territorial. Por último, se debería fortalecer el papel del Plan de Ordenamiento Territorial como instrumento para la gestión medioambiental del territorio. Desde el nivel nacional, se premiaría aquellos municipios con mejor gestión ambiental del territorio y con mejores niveles de reforestación, al tiempo que se reglamentarán incentivos para tal fin mediante el sistema de transferencias y sanciones para aquellos municipios con un bajo desempeño medioambiental.

La contratación pública puede utilizarse como poderoso instrumento complementario para la promoción de los valores del desarrollo sostenible. Por ejemplo, se pueden incluir incentivos en la selección de contratistas a partir de tres tipos de consideraciones: a) unas, referidas a los impactos ambientales de la actividad productiva o generadora de bienes y servicios a contratar, tales como el manejo de los residuos; b) otras, referidas al respeto de los derechos humanos, laborales, de género y étnicos de las empresas concursantes; c) y unas terceras que valoren la maximización del empleo, los procesos de innovación en ciencia y tecnología, así como los encadenamientos productivos y de servicios territoriales.

Es importante señalar que el cuidado del medioambiente requiere una alta intensidad de trabajo respecto al costo en capital, mientras que genera grandes beneficios económicos, sociales y ambientales. He aquí un sector de política pública muy promisorio para ser desarrollado por las administraciones y comunidades locales.

Los municipios están sometidos a una superposición de mapas institucionales, los cuales tienen regulaciones específicas, no necesariamente concordantes y rivales en muchos aspectos: el mapa del Plan de Ordenamiento Territorial, el de las licencias mineras, el de parques nacionales y zonas de reserva, el étnico y el de las instituciones de la paz, entre otros, además de tejidos empresariales específicos y la geografía de las violencias. Todos estos mapas no guardan relación simbiótica con los ecosistemas ecológicos de diversas escalas. Pensar la transición supone lograr primero que el mapa ambiental prime sobre el productivo y el minero energético, hasta lograr a término construir un sistema productivo y reproductivo de la vida humana que no riña con los ecosistemas, sino que los exprese, de tal manera que construya sus instituciones y regulaciones de acuerdo con este imperativo.

La financiación del desarrollo económico territorial

Cinco son actualmente las fuentes de financiación territorial: el Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías, los recursos propios de las entidades territoriales, las transferencias de las entidades adscritas y los recursos del Presupuesto General de la Nación.

El Sistema General de Participaciones (SGP) es la más cuantiosa y permanente fuente de financiación, tan solo en el año 2020 representó una inversión de 40 billones de pesos. El SGP está dedicado a la financiación de aspectos básicos de la política social, en particular la salud, la educación, el saneamiento básico y el agua potable. Dichas transferencias han logrado una enorme difusión socioterritorial del gasto, así como una notable expansión del acceso a los bienes básicos por ella financiados. Sin embargo, como también ya se señaló, el gasto social no es una palanca suficiente para estimular el desarrollo económico territorial.

Tabla 17. Coberturas de los servicios sociales básicos

Sector	Punto de partida (2006) (%)	Meta esperada al 2010 (%)	Logros al 2019 (%)
Educación	90,1	100,0	92,3
Salud	73,0	100,0	93,5
Acueducto	Urbano: 97,4	Total: 92,6	Total: 86,9
	Rural: 68,6		
Alcantarillado	Urbano: 90,2	Total: 87,2	Total: 74,7
	Rural: 60,1		

Fuente: Bonet et al. (2016) y Encuesta de Calidad de Vida 2019.

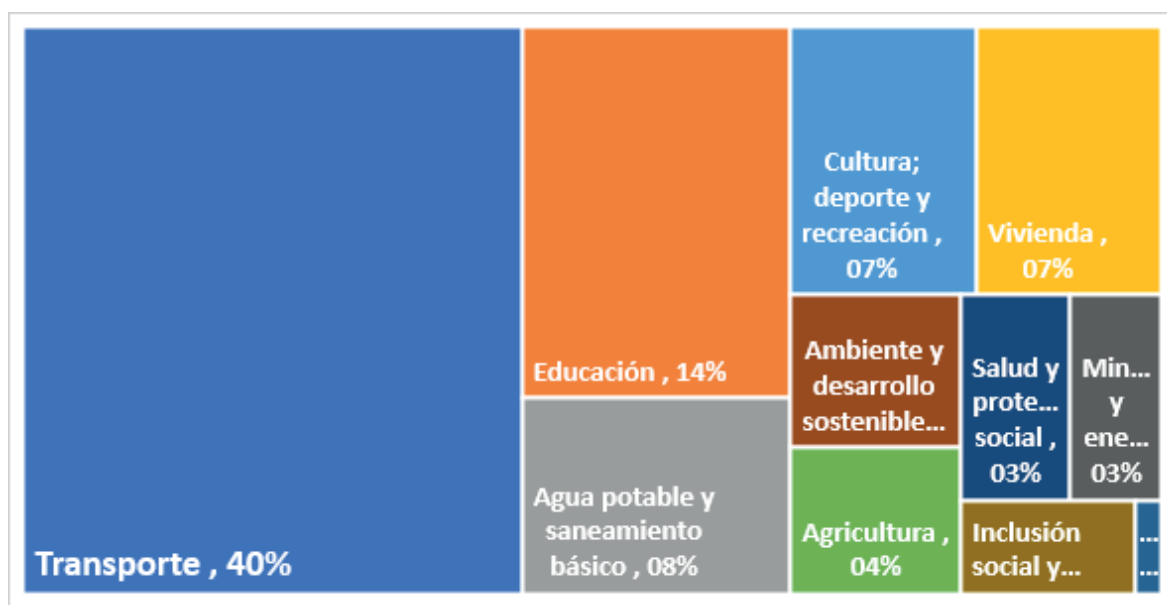
Asimismo, se debe resaltar la gran inflexibilidad de los recursos del SGP, que hoy en día han perdido su carácter territorial en función del fortalecimiento de rígidas estructuras sectoriales nacionales de prestación de servicios sociales, los cuales han imposibilitado la gestión de la política social con una lógica territorial. *El Estado atiende individuos, no comunidades socio territoriales.* Por

lo tanto, privilegia una lógica de carencias individuales a atender en tanto servicios a clientes con capacidades plenas o subsidiadas. El gasto y las burocracias sectoriales no reconocen colectivos a partir de sus dinámicas sistémicas, potencialidades y trampas socioterritoriales de pobreza.

Por tales razones, urge una gran reforma del SGP en clave de autonomía territorial, es decir, se debe garantizar que los recursos del sistema lleguen a los territorios y estén disponibles para la financiación de las necesidades priorizadas por las autoridades y comunidades locales. Asimismo, vale la pena la inclusión de estabilizadores automáticos, los cuales resultan significativos no solo para suavizar los ciclos económicos (Rodríguez, 2018), sino para hacerlo a partir de un enfoque territorial. A través de estabilizadores como los subsidios para los nuevos empleados es posible focalizar los recursos en la atención de las necesidades de aquellos territorios que más lo necesiten en el marco de una crisis, pues los subsidios llegarían a los lugares en los que más crezca el desempleo, en vez de quedarse atascados en cuentas bancarias de la capital.

En el Sistema General de Regalías (SGR), cerca del 45 % de los recursos aprobados han sido destinados a la financiación de la política social, mientras que el 55 % restante se ha destinado a la financiación del desarrollo productivo. En particular, el 40 % de los 41 billones de pesos aprobados entre el año 2012 y el 2018 han sido destinados a la financiación de infraestructura vial, lo cual representa un avance significativo para la conexión vial del país, pero que sigue siendo insuficiente para garantizar la dotación adecuada de la infraestructura básica para el desarrollo. Se debe destacar la baja importancia de los recursos aprobados en proyectos de ciencia, tecnología e innovación.

El SGR es una fuente inestable de financiación al depender de la actividad extractiva que se caracteriza por ciclos de auge y recesión, además, como resultado de los arreglos institucionales que configuran la primera versión del SGR, los proyectos aprobados resultaron dispersos y atomizados, es decir que cubrieron una gran variedad de sectores, pero con bajas inversiones y bajos impactos potenciales, al tiempo que la aprobación tomó un tiempo significativo. La segunda versión del SGR, del año 2019, permitirá solucionar varias de estas falencias, al tiempo que incluirá la transformación económica territorial como una de las prioridades del sistema.

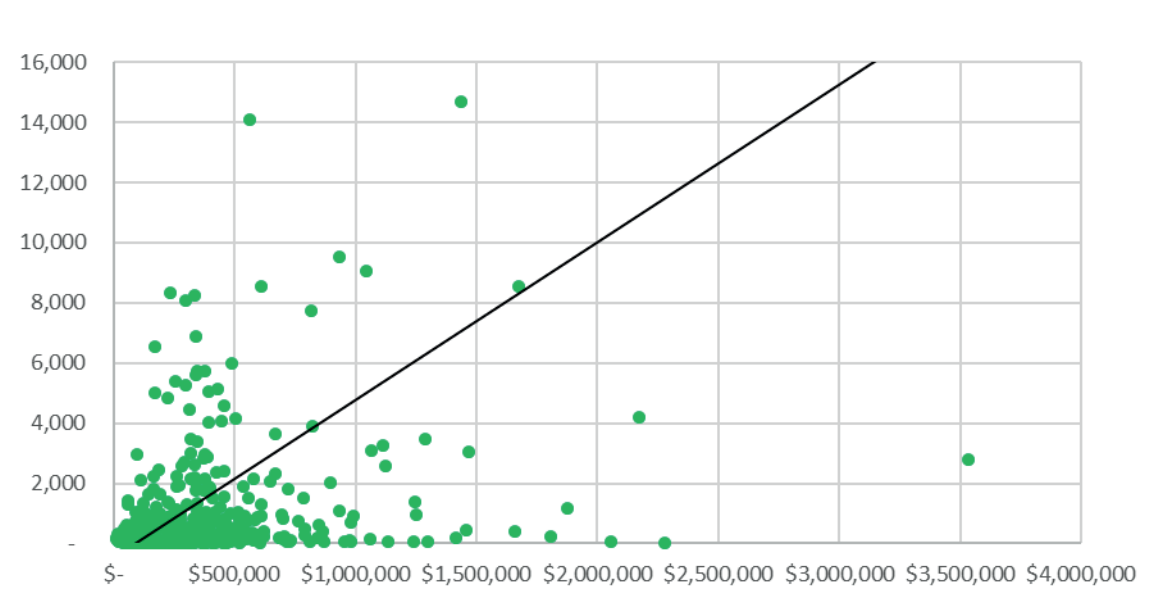
Figura 38. Distribución sectorial del Sistema General de Regalías. 2012-2018

Fuente: Contraloría General de la República (2019).

Los principales ingresos propios de los departamentos tienen muy poco dinamismo, pues dependen de la venta de bienes y servicios, muchos de ellos disminuidos crónicamente por el contrabando y la evasión (cerveza, licor, vehículos, registros, gasolina, cigarrillos y tabaco). Los ingresos municipales dependen en gran parte de la actividad económica formal (impuesto de Industria y Comercio) y de la formalización y actualización del valor de las propiedades urbanas y rurales (impuesto predial). El recaudo de ingresos propios hace parte del círculo vicioso en el que los bajos niveles de actividad económica impiden un recaudo significativo de ingresos; lo que a su vez amputa la posibilidad de inversiones locales en desarrollo y bienestar.

El destino de los recursos propios, una vez se financia el funcionamiento de la entidad y distintas disposiciones legales, es discreción de las autoridades locales, por lo que estos recursos pueden financiar las estrategias de desarrollo económico territorial. Infortunadamente, descontadas las inflexibilidades, la mayoría de las entidades territoriales quedan con muy pocos recursos disponibles. El rubro de las transferencias de las entidades adscritas se concentra en unas cuantas localidades con amplios mercados, en la medida en que cuentan con suficiente músculo financiero para invertir en la eficiencia de las empresas públicas.

Figura 39. Ingresos tributarios per cápita y valor agregado municipal



Fuente: Cálculos propios con base en DANE y DNP.

De esta forma, resulta urgente la revisión de la estructura tributaria territorial, en busca de fomentar la eficiencia económica, es decir, que favorezca la inversión en actividades productivas, en vez de la especulación, al tiempo que fomente la progresividad y la dinamización de los impuestos. La implementación integral del catastro multipropósito, la progresividad en el impuesto predial, los impuestos sobre la venta compartidos, la unificación de mecanismos de cobro, el fomento de los impuestos verdes, la formalización empresarial como requisito para el acceso a programas públicos y la asistencia permanente a las entidades territoriales, son algunas de las posibilidades que mejorarían la tributación territorial.

Por último, el Presupuesto General de la Nación distribuye grandes recursos para la financiación de los sectores de vivienda, infraestructura, minería, comercio y medioambiente, entre otros. Sin embargo, estos recursos no están sometidos a leyes permanentes de repartición territorial, como sí lo está el Sistema General de Participaciones, al tiempo que no existen sistemas de seguimiento que permitan hacer la trazabilidad de estos (Transparencia por Colombia, 2018). Como resultado, la competencia política por los recursos es más evidente y suele favorecer más a los que ya tienen mayores capacidades propias de desarrollo territorial, por lo que no siempre se financian las inversiones más relevantes

para el desarrollo económico territorial, ya sea por la inadecuada focalización o por la baja eficiencia e impacto potencial de los proyectos seleccionados.

Por otra parte, los gastos sectoriales son eso, sectoriales; es decir, que no se coordinan con otros gastos de otros sectores, sino que cada uno interviene los territorios desde su propia lógica. Además, en consecuencia, no tienen solos ni en conjunto una visión del desarrollo territorial. Este, en el mejor de los casos, sería la sumatoria desordenada e inconexa de actuaciones dispersas en el tiempo y en el espacio. Esta tradicional intervención centralista y sectorial de la nación en los territorios conlleva un desperdicio de eficiencia y potenciación sistémica del gasto público. Para incrementar el impacto del gasto se debe coordinar el grueso de las inversiones de los sectores atendiendo una visión general de las necesidades del desarrollo económico en cada territorio, expresada en Planes de Desarrollo Territorial elaborados mediante una planeación participativa.

Los programas nacionales adscritos, en gran parte manejados desde la Presidencia de la República, han ganado peso dentro del gasto público social total, así como sus burocracias y directores, prevalencia respecto de los mandatarios, entidades, empresas e inversiones territoriales. Las estructuras y dinámicas de los programas son paralelas al ordenamiento administrativo regular del Estado y ejecutan las prioridades nacionales en los territorios. Dicha estructura y práctica carece, en la mayoría de los casos, de cualquier vocación de fortalecimiento de capacidades institucionales territoriales propias, aun cuando la adjudicación de contratos y la selección de los beneficiarios resulte de una negociación entre poderes centrales y locales, la mayoría de las veces impregnadas de lógicas clientelistas, compadrazgo y retribución de favores.

En conclusión, las distintas fuentes de financiación territorial no tienen vocación para financiar el cambio estructural territorial por tres razones principales: a) porque no obedecen a sus sectores de inversión, b) porque la nación carece de suficiente coordinación de la inversión pública territorial a partir de diagnósticos, visiones y dinámicas de los diferentes mercados, instituciones y poblaciones locales o c) porque los ingresos propios y las transferencias de las entidades adscritas solo otorgan recursos significativos con destino posible para el desarrollo económico territorial a las escasas entidades territoriales con suficiente actividad económica previa.

Por lo anterior, la financiación del cambio estructural territorial requerirá de una revisión completa del Sistema Tributario Territorial, al tiempo que requerirá de la creación de una nueva bolsa de transferencias para el desarrollo económico territorial (ver apartado “La infraestructura básica para el desarrollo económico” en este capítulo) con suficientes recursos y criterios de distribución que promuevan la equidad y la eficiencia en el uso de los recursos.

Ley de descentralización de oportunidades de desarrollo territorial

La política social tiene una enorme ventaja respecto de la política económica, contar con un Sistema General de Participaciones amparado por la Constitución, reglado por leyes generales y cientos de decretos. De tal manera, el Congreso de la República, las burocracias especializadas, el mundo académico y especialistas externos han participado, con grados diferentes de incidencia, en la reglamentación de las condiciones para la transferencia y administración de los recursos. El pacto político de la Constitución de 1991 ha garantizado que la descentralización administrativa y fiscal tenga relación con una mayor distribución territorial del gasto público, antaño aún más concentrado en las pocas ciudades principales del país. Además, la distribución de las transferencias es un derecho que no está subordinado a las redes de afinidad política entre el presidente, su partido de gobierno y los mandatarios locales.

La inversión en el desarrollo económico no tiene ningún mecanismo que la acerque a un criterio de equidad. Las fuerzas del mercado, la alta tecnocracia y las mayorías políticas en el sistema político toman las decisiones monetarias, fiscales, tributarias y sobre el conjunto el gasto público, sin un pacto entre nación y territorios, para impulsar el desarrollo económico de la nación en su conjunto.

Por lo tanto, se recomienda adoptar una ley de descentralización de oportunidades de desarrollo económico inspirada en el principio de equidad socioterritorial, que reglamentará la nueva bolsa de transferencias destinada al desarrollo económico local, la cual se podría financiar con los recursos de diferentes sectores nacionales que ya ejecutan obras de interés y tienen un impacto territorialmente acotado.

En este caso, se hace referencia específicamente a las inversiones que soportan las infraestructuras que articulan los mercados locales, financian y apoyan las redes productivas y comerciales, así como las dotaciones urbano-rurales y regionales básicas, tanto como a los sistemas estratégicos ambientales. Los recursos sectoriales de obras de interés nacional deben seguir bajo el mando de los ministerios y demás entidades centrales con dichas funciones. De manera alternativa a dicha financiación o complementaria a ella, se puede crear un *fondo de solidaridad socio territorial para la equidad en el desarrollo*. Cada entidad territorial aportaría en proporción directa a sus recursos propios, otra parte se podría obtener de un porcentaje del impuesto de renta y una tercera parte del impuesto al valor agregado (IVA). De esta manera, los territorios más desarrollados, las clases sociales más ricas y los individuos que más consumen aportarían solidariamente, en relación con sus capacidades, a la financiación del desarrollo económico de los territorios más deprimidos y con mayor concentración relativa de pobreza. El Congreso de la República adoptaría la ley de distribución de recursos después de una amplia discusión nacional sobre los criterios técnicos, sociales y económicos más adecuados para fomentar la descentralización de oportunidades de desarrollo económico territorial.

Crédito y fondos para el desarrollo territorial

Además de los recursos sectoriales nacionales que financiarían la ley de descentralización de oportunidades de desarrollo territorial, es perentorio que el crédito acompañe la financiación de la estrategia. El crédito privado se concentra en muy pocos centros urbanos, lo que no resulta extraño, en la medida en que el muy conservador sector bancario, adverso al riesgo, coloca sus principales créditos principalmente en grandes mercados.

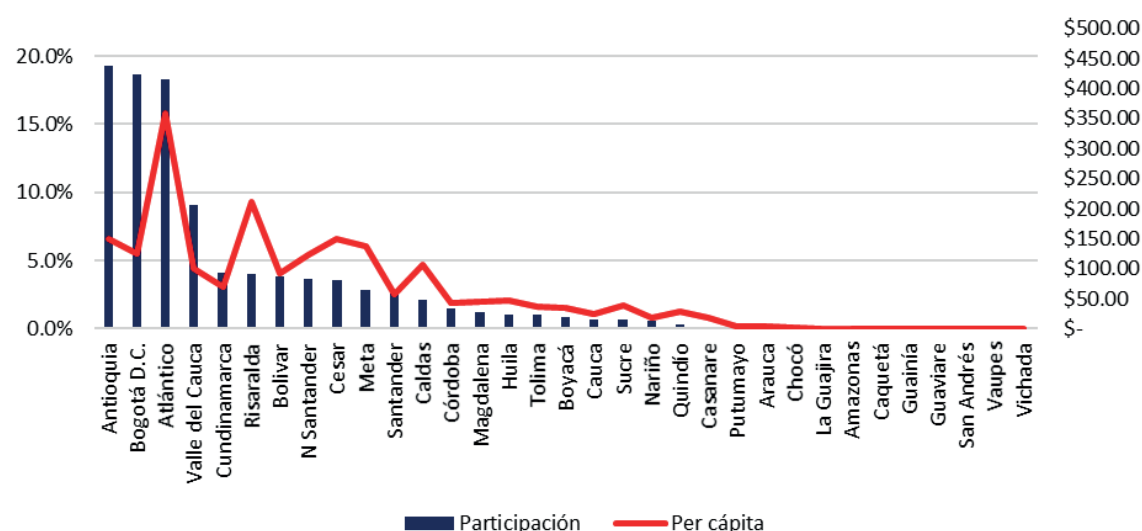
Le corresponde a los bancos y fondos de préstamos e inversiones públicas romper la tendencia a la concentración y centralización del desarrollo. Hoy en día, los créditos públicos refuerzan la tendencia centralizadora del capital, pues como lo muestran las estadísticas de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), que se muestran la figura 40, siete departamentos no recibieron desembolsos de créditos de esta entidad durante los dos últimos años, al tiempo que otros 10 departamentos recibieron menos del 1 % del total de los créditos.

Mientras tanto, los departamentos del centro concentran la mayoría de los desembolsos, tanto en porcentaje como en términos per cápita.

Por tanto, se requiere que la política de crédito público se guíe por las prioridades establecidas en los planes de desarrollo departamentales y municipales, en particular en cuanto a los requerimientos de apoyo a las cadenas productivas y comerciales, así como al cambio técnico, las investigaciones en ciencia y tecnología y la transición energética.

Es prudente revisar la amplia experiencia colombiana y latinoamericana que, desde la década del 50 a los años 80 del siglo pasado, especializó agencias de crédito público para diferentes sectores industriales, agropecuarios, infraestructuras urbano-regionales, salud y educación. En todos los casos, estos instrumentos especializados en los bienes y mercados específicos deben tener una vocación territorial.

Figura 40. Distribución territorial de las colocaciones de Findeter. Año 2018 y 2019



Nota: Las colocaciones per cápita se encuentran en miles de pesos.

Fuente: Cálculos propios con base en Findeter.

Una visualización de largo plazo

El diseño funcional y territorial de las instituciones no es una caja de herramientas que sirva a cualquier política de desarrollo. Ignorarlo lleva al fracaso

muchas iniciativas bien formuladas, que al usar las viejas instituciones encuentran una incapacidad interna para impulsar sus propósitos, antes aún que las inevitables fricciones, resquemores y resistencias de parte de grupos sociales, eventualmente temerosos de los cambios en las condiciones de juego de las políticas públicas. Igual ocurre con la organización espacial del Estado, de la Administración pública y del sistema político, las cuales son incapaces de mitigar diversas desigualdades de poder. Más aun, la materialidad, extensión e intensidad de la presencia territorial del Estado es un factor central en la reproducción permanente de las desigualdades económicas, políticas y sociales.

La concentración del poder económico y político se traduce, para la mayoría de los territorios, en la precariedad de la presencia estatal, así como en bajos niveles de acceso a la justicia, las políticas sociales, los servicios públicos y a las dotaciones en infraestructuras urbanas y rurales. Tal es el caso de los municipios sujetos de planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET), los cuales históricamente han recibido menos transferencias por población pobre con respecto al promedio de los municipios del país (Restrepo y Peña, 2018b). De tal manera, la repartición territorial histórica del gasto público es determinante en la perpetuación de las causas que sostienen la ilegalidad, la pobreza, la violencia y las vías de hecho para tramitar intereses sociales y políticos.

Es así como, para extender a todo el territorio nacional sistemas económicos territoriales sostenibles en el largo plazo, se debe emprender un rediseño espacial de las instituciones que los exprese, los ampare y los reproduzca. El fomento de la asociatividad territorial, de las ya conformadas regiones y de la creación de municipios a lo largo y ancho del país representa un primer paso para reconciliar el ordenamiento administrativo con la realidad territorial. Específicamente, a través de las asociaciones de municipios se pueden generar soluciones de carácter subregional o regional a los problemas acá expuestos.

Sin embargo, también es necesario avanzar en lo que tiene que ver con los arreglos nacionales para el desarrollo territorial, por lo que a continuación se presenta una visualización de tales arreglos que comprenden la planeación, el presupuesto, la contabilidad y la representación política de las entidades territoriales en la nación. No son modificaciones perentorias en la forma propuesta, nos anima suscitar un debate sobre alternativas que se puedan emprender

atendiendo tradiciones nacionales y locales. Además, los arreglos institucionales solo pueden ser definidos y encarnados por sectores sociales, económicos y políticos con suficiente fuerza para llevarlos a cabo.

Cada cuatro años, el Plan Nacional de Desarrollo es formulado por el equipo tecnopolítico de campaña del presidente ganador. Luego se genera una negociación con los principales aliados partidistas en el Congreso, transacción que hace parte de la conformación de una mayoría de Gobierno. La lógica política incluye la territorial y la subordina, en el sentido de que la primera establece las prioridades programáticas del desarrollo, mientras que la segunda aparece como transacción compensatoria con las elites territoriales, con el fin de que estas accedan al apoyo de una futura agenda legislativa. La negociación nación-territorio arrastra y reproduce las elites más tradicionales de los departamentos, que suelen alimentarse de las rentas de la tierra, del control de los aparatos, programas y presupuestos estatales transferidos y de las burocracias y contratos locales. Dicha técnica de acumulación y conservación del poder debilita la calidad de la discusión sobre las prioridades del desarrollo a todo nivel. Las fuerzas nacionales incurren en altos costos de transacción para adoptar políticas y normas menguadas en la dinámica legislativa, mientras las fuerzas territoriales se acomodan cada cuatrienio logrando mantener la intermediación entre rentas nacionales y gasto local.

La calidad y pertinencia de la planeación podría mejorarse fortaleciendo su ordenamiento territorial. El programa de gobierno tendría obligatoriamente dos partes. Una en la que se establecen las prioridades del desarrollo nacional y otra que acuerda prioridades del desarrollo para las siete macrorregiones del país y para cada departamento. Las prioridades nacionales son de obligatorio concurso de las autoridades departamentales y municipales, por lo que tienen un estatuto superior. El Gobierno nacional y sus diferentes aparatos apoyan las prioridades territoriales del desarrollo, con el concurso de todos los niveles administrativos y de planeación del Estado. La adopción definitiva del Plan de Desarrollo Nacional debe ser el resultado de tres dinámicas de concertación diferentes. Una política con los gobernadores, otra técnica con los secretarios de Planeación departamentales y una tercera social, con los consejos territoriales de Planeación (nacional y departamental), los cuales, aunque existentes, se han venido a menos. Es deseable que dicha concertación a tres bandas no dependa de la voluntad del Gobierno nacional de turno, sino que se convierta en regla obligatoria permanente y tradición institucional.

La concertación nación-territorios de las prioridades del desarrollo consignada en el ejercicio de la planeación, podría con el tiempo perfeccionar sus instrumentos, sistemas de información, metodologías de concertación y sistemas de seguimiento a los resultados de los acuerdos. Es importante que el Plan Nacional de Desarrollo considere las prioridades de los planes de desarrollo departamentales y de las grandes ciudades con el fin de armonizarlos con las prioridades del Gobierno nacional. También es altamente deseable que tanto la planeación nacional como territorial fortalezcan el debate público sobre las prioridades de la política, a través de diferentes espacios y mecanismos de interlocución con diversos actores de la sociedad civil.

El principal objetivo de la política nacional en cuanto al desarrollo territorial equitativo es cerrar tres brechas: a) la brecha social en términos de acceso universal a las políticas sociales básicas, b) la brecha económica que acorte los diferenciales en el PIB per cápita entre regiones, c) la brecha de capacidades institucionales y políticas para el ejercicio pleno de la autonomía.

Lo que la planeación visualiza el presupuesto debe expresar. El presupuesto debe separar lo más claramente posible la parte nacional de la territorial. En la nacional estarían reflejados los grandes rubros de la administración pública, la defensa, el servicio exterior, los grandes proyectos de inversión, entre otros. En la parte territorial, estarían todas las fuentes descentralizadas. La gran innovación y dificultad estaría en la expresión territorial del gasto público sectorial, es decir que cada sector debe expresar los costos atribuibles a las prioridades nacionales, distinguibles de aquellas partidas de apoyo al desarrollo territorial.

Ante la ausencia de estadísticas y sistemas contables técnicamente rigurosos, las decisiones de política acuden a la intuición y son más fácilmente presas de decisiones arbitrarias e interesadas (Durán, 1997). Sin embargo, no existe una técnica que se funda en un criterio técnico, es decir que cada sistema de información selecciona, pondera y jerarquiza diferentes registros de la realidad económica y social. La contabilidad pública resalta ciertos hechos que permiten análisis específicos de las relaciones entre ellos, mientras obscurece ciertas realidades, nubla entramados de relaciones entre hechos reales y hace difícil la formulación técnica de ciertas políticas alternativas. Tal es el caso de las relaciones entre el presupuesto nacional y los sistemas económicos territoriales.

El presupuesto como la contabilidad está organizado prioritariamente como agregado nacional por sectores de gasto. Cada sector no expresa contablemente sus presupuestos por niveles territoriales de inversión. De esta manera es sumamente dispendioso, cuando no prácticamente imposible, realizar una arqueología de datos que descubra el carácter inevitablemente territorial de todo gasto sectorial y nacional. El debate sobre la justicia territorial en el gasto público es casi inexistente, entre otras razones porque no hay amparo técnico para demostrar, una y otra vez, la ausencia de criterio de justicia territorial distributiva. Avanzar hacia una contabilidad territorial de todos los sectores nacionales, permitiría un debate tecno-político sobre los criterios de asignación del gasto, en relación con la realidad social y económica de cada entidad territorial. La contabilidad territorial es el requisito técnico para avanzar hacia sistemas económicos territoriales sostenibles como prioridad de la nación.

El sistema político electoral expresa el poder económico de diversas maneras, una de ellas mediante la concentración de la representación político-territorial de parte de los departamentos y ciudades base de los sectores económicos más poderosos, tanto en el Congreso de la República como en las asambleas departamentales. Una reforma territorial del sistema político es perentoria en la construcción sostenible de los sistemas económicos territoriales. ¿Pero, qué viene primero: la reforma política o el desarrollo económico? No hay respuesta única en la historia nacional y mundial, aunque en todo lado ambas condiciones se retroalimentan y terminan entrelazándose de manera inevitable. Deberíamos desnaturalizar el hecho de que 11 departamentos no tengan representantes en el senado de la república y que en conjunto sus congresistas no representen más que el 9 %. Una propuesta que fracasó en su primer intento de adopción en el congreso fue el aumento de la cantidad de congresistas de aquellas entidades con menor representación, sin alterar la cantidad en número de los otros departamentos.

Esta iniciativa va en la dirección correcta y no debe abandonarse. Sin embargo, es todavía tímida respecto de las necesidades. Se podría también asegurar un mínimo de senadores de todos los departamentos. En un horizonte más radical, podrían existir las dos cámaras distinguidas de manera más clara. La cámara nacional, conformada mediante una combinación entre el voto proporcional y una representación mínima de todos los departamentos. La cámara nacional se consagraría a los temas, leyes, regulaciones, políticas y presupuestos nacionales.

Otra cámara territorial, con idéntica representación por cada departamento, se consagraría a legislar, acompañar y promover los sistemas económicos territoriales, expresaría las demandas territoriales al plan nacional de desarrollo y velaría por el concurso de todos los niveles del Estado en la implementación de la planeación nacional y territorial. La misma lógica debiera extenderse a las asambleas departamentales, en las cuales los niveles de concentración de la representación territorial son aún mayores que los del congreso (Restrepo y Peña, 2020). La misma lógica de combinación de la representación por cantidad de votantes y por equilibrio territorial debería lograrse. Por ejemplo, la mitad de las asambleas podrían estar conformadas por una representación provincial o por una combinación entre un número determinado de alcaldes y de asambleístas por voto directo.

Referencias

- Acosta, A. (2006). Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución? *Revista Nueva Sociedad*, (204). <https://nuso.org/articulo/petroleo-rentismo-y-subdesarrollo-una-maldicion-sin-solucion/>
- Bonet, J., Pérez, G., y Ayala, J. (2016). Contexto histórico y evolución del sgr en Colombia. Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma. Banco de la República.
- Bonet-Morón, J., Ricciulli-Marin, D., Pérez-Valbuena, G., Araújo, I., y Perobelli, F. (2020). Diferencias regionales en el impacto económico del aislamiento preventivo por el covid-19: estudio de caso para Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*, 290.
- Bonet-Morón, J., y Ayala-García, J. (2016). *La brecha fiscal territorial en Colombia*. Recuperado de <https://doi.org/10.1692-3715>
- Bonet-Morón, J., y Meisel-Roca, A. (2001). La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1995. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, (8). <http://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/394>
- Cardenas, E., Ocampo, J., y Thorp, R. (2000). *An Economic History of Twentieth-Century Latin America*. Palgrave Macmillan UK.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). (2019). Invitados, VIPs y excluidos en el gran pacto para Colombia. Análisis crítico del Plan Nacional

- de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.
- Cimoli, M., y Porsile, G. (2013). *Tecnología, heterogeneidad y crecimiento*. Serie Desarrollo Productivo (194). Cepal. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4592/1/S2013731_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Cepal.
- Contraloría General de la República. (2019). Resultados del Sistema General de Regalías a diciembre de 2018 y perspectivas del bienio 2019-2020. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1560084/Situaci%C3%B3n+de+las+Finanzas+del+Estado+en+2018+-+S-G-Regal%C3%ADas.pdf/1c312e6c-9d20-4032-b054-0dae21361df3>.
- Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias). (2017). *Boletín Estadístico*, 5. <https://minciencias.gov.co/sites/default/files/boletin-estadistico-2017.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). Política Nacional de Desarrollo Productivo (documento CONPES 3866). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3866.pdf>
- Durán, W. (1997). La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional. Tercer Mundo editores.
- Galvis, L., Galvis, W., y Hahn-De-Castro, L. (2017). Una revisión de los estudios de convergencia regional en Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, 264(42). [http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6969/Una revisión de los estudios de convergencia regional en Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6969/Una%20revisi%C3%B3n%20de%20los%20estudios%20de%20convergencia%20regional%20en%20Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Giraldo, A. (2019). *La articulación actual de la altillanura colombiana a la lógica del capital: una mirada espacial a sus fundamentos y contradicciones*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Grupo de Investigación Protección Social. (2009). *Análisis de la metodología de cálculo y estudio de suficiencia de la UPC*.
- Gudynas, E. (2015). *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. CEDIB.
- Izquierdo, A., y Pessino, C. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Martínez, J. (2018). *Impacto de la insurgencia armada y las economías de la coca en la transformación del espacio: el caso del departamento del Caquetá (1997-1985)*. Universidad Nacional Autónoma de México.

- Misión Ciencia Educación y Desarrollo. (1996). Colombia: al filo de la oportunidad. *Informe de la Misión de Sabios*. Tomo 1.
- Misión Internacional de Sabios. (2019). Colombia: hacia una sociedad del conocimiento. *Informe de la Misión Internacional de Sabios 2019 por la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación*. https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/ebook-_colombia_hacia_una_sociedad_del_conocimiento.pdf
- Misión para la Transformación del Campo. (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal_y_pesca/El CAMPO COLOMBIANO UN CAMINIO HACIA EL BIENESTAR Y LA PAZ MTC.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal_y_pesca/El_CAMPO_COLOMBIANO_UN_CAMINIO_HACIA_EL_BIENESTAR_Y_LA_PAZ_MTC.pdf)
- Ocampo, J. (2008a). Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 62, 41-61. <https://www.redalyc.org/pdf/1691/169113810003.pdf>
- Ocampo, J. (2008b). La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo. *Revista de Trabajo*, 4, 5.
- Ocampo, J. (2011). Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas. *Revista Cepal*, 104. https://www.cepal.org/sites/default/files/gi/files/hoja_macroeconomia_para_el_desarrollo_revistacepal_104_.pdf
- Ocampo, J. (2014). Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/D.C.MENTO%20MARCO-MISION.pdf>
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (1-2 de noviembre de 2015). *Brazil Policy Brief: Improving policies to reduce inequality and poverty*. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/888932315602>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). *Economic Surveys: Colombia 2015*. Recuperado de https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-colombia-2015_eco_surveys-col-2015-en
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). *Production Transformation Policy Review of Colombia*. <https://doi.org/10.1787/9789264312289-en>
- Otero-Bahamon, S. (2019). Subnational inequality in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 1(2), 1-25.
- Peña, C. (2019). *La desindustrialización frente a la dominancia en balanza de pagos en América Latina*. Universidad Nacional de Colombia.

- Restrepo, D. (2016). Dimensiones Territoriales del Desarrollo, la Democracia y el Bienestar. Contribución a la Agenda Alternativa del Posacuerdo. Observatorio Nacional de Paz.
- Restrepo, D. (2017). Fuentes doctrinarias y objetivos políticos del ajuste estructural en salud: 1970-2005. En Ó. Rodríguez (ed.), *La protección social bajo el reino del mercado* (pp. 199-224). Universidad Nacional de Colombia.
- Restrepo, D., y Peña, C. (2018a). Documento de Política. Descentralización para la equidad en el posconflicto. Red Rinde USAID.
- Restrepo, D., y Peña, C. (2018b). Economía política de la descentralización y de la recentralización (1986-2016). En L. Estupiñán, G. Moreno y A. Montiel (ed.), *La cuestión territorial a debate: España y Colombia* (pp. 165-196). Universidad Libre de Colombia.
- Restrepo, D., y Peña, C. (2019). Institutional dilemmas and challenges in the territorial construction of peace. *Cuadernos de Economía*, 38(78), 785-811. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/71593>
- Restrepo, D., y Peña, C. (2020). La re-centralización y las caras de la desigualdad territorial en Colombia. *Revista Foro*, 100, 119-131.
- Rey, O. (2020). *Explotación y comercio de materias primas en la transformación de los llanos orientales de Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez, C. (2019). Del total de la red vial terciaria con la que cuenta Colombia, 96% está en mal estado. *La República*. <https://www.larepublica.co/infraestructura/del-total-de-la-red-vial-terciaria-con-la-que-cuenta-colombia-96-esta-en-mal-estado-2828335#:~:text=En%20total%2C%20las%20v%C3%ADas%20de,kil%C3%B3metros%20est%C3%A1%20a%20su%20carga>.
- Rodríguez, J. (2018). El pleno empleo y el marco legal de la política macroeconómica. *Revista de Economía Institucional*, 20(39), 187-209. <https://doi.org/10.18601/01245996.v20n39.08>
- Rodrik, D. (2005). Políticas de diversificación económica. *Revista Cepal*, 87.
- Transparencia por Colombia. (2018). *Descentralización para fortalecer la lucha anticorrupción*. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-descentralizacion.pdf>
- Universidad de los Andes. (2020). El patrón socioeconómico del covid. El caso de Bogotá. *Nota Macroeconómica*, 23(23).

Ciencia y tecnología (C&T) para un modelo social alternativo

Álvaro Zerda Sarmiento¹

1. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Ph.D. economía, Observatorio de Economía Internacional UNAL.



En este documento se plantea que la ciencia y la tecnología (C&T), entendidas de manera amplia como la utilización de medios con arreglo a fines, no son un campo del conocimiento vacío de intereses políticos, sociales y culturales. Los procesos para su planeación, producción, desarrollo y circulación están marcados por intereses con diversos propósitos, en particular, para el ejercicio del poder en beneficio de unos grupos sociales sobre otros, de unos países sobre otros. Esta situación ha definido en el mundo, en general, y en Colombia, en particular, el modelo antidemocrático de producir conocimiento y aplicarlo, con lo cual a lo largo del tiempo se ha configurado el tipo de sociedad profundamente desigual y contraria al bienestar humano en el que habitamos.

A partir de los análisis y propuestas del filósofo de la ciencia de origen canadiense Andrew Feenberg, en el texto se adelanta una reflexión sobre la manera como en el país se ha proyectado desde la década de los años 90 del siglo xx el papel de la C&T como supuesta palanca para el desarrollo económico. Con base en este examen, se expone la necesidad de democratizar el ejercicio concreto de la C&T en Colombia, como un componente fundamental y parte de un entramado de relacionamiento con otros campos del ejercicio económico, social, cultural y político, para avanzar en la construcción de un modelo social alternativo.

Para ello, en la primera sección se expone el enfoque de la C&T que se defiende en el texto, a partir de las contribuciones de Feenberg. En la segunda sección se analiza la manera como ha sido construido el discurso alrededor de la C&T en el país. En la sección tres se enumeran algunos resultados de las políticas formuladas con base en ese discurso y cómo se han manifestado durante la pandemia del covid-19. Finalmente, en la cuarta sección se avanzan los elementos mínimos para una política de C&T alternativa que coadyuve a la construcción de un “sistema social para el buen vivir”.

Enfoque de la c&t

Existe un imaginario construido acerca de la relevancia de la c&t para el desarrollo como algo que suele darse por sentado, como una verdad irrefutable que no necesita siquiera discutirse. Se traen a cuento inmediatamente datos históricos de grandes revoluciones en c&t que a lo largo de la historia han impulsado la riqueza de las naciones, o comparaciones entre niveles de crecimiento económico de países, y a continuación se mencionan cifras que relacionan tasas de innovación con crecimiento económico. Las simples correlaciones estadísticas pueden ser ciertas, pero los defensores del determinismo tecnológico parecieran concebir a la c&t como si estuviera en un vacío, sin contaminación alguna con el mundo que habitamos, independiente del tipo de sociedad de que se trate y la condición de los humanos que la conforman. En últimas, se concibe a la c&t como absolutamente neutra y, hasta cierto punto, disponible para todo aquel que la quiera alcanzar, ya sea produciéndola o apropiándola. En esa medida, sus resultados, consecuencias e impactos no pueden ser otros que el progreso de los pueblos y el bien de la humanidad.

Sin embargo, la realidad es bien distinta: la c&t no son neutras. Como cualquier tipo de conocimiento son absolutamente situadas, y se producen y desarrollan con unos valores que corresponden a una determinada civilización y sus élites, como ha señalado Feenberg (2005), y antes que él Marcuse (2017). De tal manera, resulta que la c&t sirve a los intereses muy particulares de quienes se la apropian, y en esa medida logran solidificar la hegemonía con base en una supremacía técnica (Fischetti, 2014). Se ha configurado así una determinada civilización industrial, que domina en el contexto mundial y que porta y lleva sus valores allí a donde penetra. En este sentido es que W. Sachs (2009) señala, por ejemplo, que cuando llega una licuadora a una comunidad rural apartada, no solo está entrando a las casas un aparato eléctrico útil, sino que, a lo largo de sus cables de conexión, se está introduciendo a esa casa todo un conjunto de valores, de concepciones del mundo y una determinada forma de relaciones sociales, que remodelan totalmente la sociedad.

La neutralidad de la ciencia, entonces, se asume en todos aquellos discursos del desarrollo que comportan, además, un modo de usarlas y aplicarlas, de manera acrítica, de tal forma que termina reproduciendo y alimentando un

cierto orden social que además no es ni siquiera visible como sujeto de crítica, en cuanto su resultado —el progreso— es evidente en sí mismo. Y así se continúan perpetuando las condiciones en que es generado y reproducido. Por el contrario, la consideración de la no neutralidad de la C&T lleva no a negar su adopción o generación, sino al establecimiento de una convicción de que la manera como ellos se hagan y la forma como se determine su uso obedece a un estado de cosas, a un orden social que se debe cuestionar.²

El discurso que se construye conlleva consecuencias políticas y culturales favorables al mantenimiento del orden social que desea perpetuar quien emite el discurso. Es necesario, como lo señala Feenberg, estar consciente de que se construya una manera de concebir la C&T, un pensamiento, diferente a la racionalidad tecnológica dominante, vale decir, una “racionalidad crítica que reflexione sobre el contexto más amplio de la C&T, sus manifestaciones diseños y formas de aplicación, más allá de la autosatisfacción de los expertos y la aceptación acrítica de sus juicios y dictámenes” (Feenberg, 2012, p. 188). Son muchos los artefactos técnicos y los grandes proyectos iniciados con base en decisiones tomadas por expertos que no consultan buena parte de impactos sociales y ambientales, lo que genera impactos negativos sobre las personas y la naturaleza (García y Zerda, 2018).

Sus propósitos y resultados deseables

El propósito, entonces, de la C&T, asumida de una manera crítica, debe ser el invertir las dominancias del discurso hegemónico que la ha generado, para construir en torno a ella nuevos discursos, nuevas epistemologías que no solo la desnuden en sus valores, sino que los ponga al servicio de otra manera de concebir el orden social que la ha hecho posible. En últimas, que no coarte el pleno ejercicio de la agencia humana y permita la democratización de las instituciones que están mediadas técnicamente, en términos de igualdad racial, de género, de reforma ambiental y de humanización del proceso de trabajo.

2. En América Latina se ha intentado reflexionar sobre la C&T desde un enfoque “inclusivo”, a partir del concepto de los Sistemas Nacionales de Innovación (SNI), considerando la necesidad de que se contemple la inclusión social en el desarrollo como un objetivo explícito del SNI. Sin embargo, la argumentación no ha ido más allá, de manera que se plantee cuestionar la misma idea del tipo de desarrollo producido por el sistema de C&T convencional. Véase un ejemplo de este tipo de enfoque en Dutrénit y Sutz (2013).

Todo esto transformando aquellos ámbitos en los que tanto en el sector privado como en el sector público influyen también las técnicas de gerenciamiento y organización, como pueden ser la misma administración y gobierno, la salud y la educación, entre otros (Feenberg, 2005).

De esta manera, se estaría buscando la afirmación de una estructura de poder diferente por un camino y una tecnología diferentes, con diferentes consecuencias. La democratización de la tecnología es crucial, pues la difusión del conocimiento es insuficiente para este propósito (Feenberg, 2005). Se requiere una alianza técnica de carácter democrático, constituida tan ampliamente que tome en cuenta los efectos destructivos de algunas tecnologías sobre el medio ambiente y los seres humanos. El sistema mundo capitalista actualmente organiza al planeta entero en una fantástica red de conexiones con consecuencias contradictorias.

La política tecnológica es, entonces, más que una lucha contingente de una clase particular y constituye “una forma básica de resistencia en el centro de la lucha social en las sociedades avanzadas” (Feenberg, 2012, p. 104).

El último capítulo de este documento desarrollará las características de una política de C&T para Colombia que avance en esta dirección.

C&T en Colombia

En Colombia, el discurso en torno a la importancia de la C&T para la economía se introdujo por la influencia de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), y como parte del discurso sobre el desarrollo que por los años 40 a 60 del siglo XX los Estados Unidos proponían para el resto del mundo, consecuencia de su predominio internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial (Sachs, 2009; Escobar, 2015). Durante la misma época fueron creados, de manera aislada, institutos estatales descentralizados de investigación como el Instituto de Investigaciones Tecnológicas (IIT), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), y el Instituto de Asuntos Nucleares, además de otras instituciones. Durante ese periodo,

la dirigencia nacional mostraba cierto interés por adaptar el país a los cánones del capitalismo internacional, lo que se rememora como la época de “modernización”.³

Sin embargo, fue durante el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo, en 1968, cuando el interés por impulsar la investigación en el país fue formalizado mediante la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales Francisco José de Caldas (Colciencias). Esta entidad se creó para canalizar recursos hacia ese propósito, en el marco de la intención de profundizar el capitalismo a través de industrializar el aparato productivo, lo que se concretó con la adopción de la política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), impulsada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (Rodríguez, 1980). Veintitrés años después, el modelo ISI estaba siendo abandonado, pero renació el discurso oficial sobre la importancia de la C&T, paralelo al inicio del proyecto neoliberal bajo el Gobierno del presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994).

El discurso en los planes de desarrollo

En Colombia se suele identificar la carencia de continuidad en las políticas como uno de los problemas críticos para que no haya construcción de planes de largo plazo, en la medida que cada gobierno que llega al poder quiere partir de cero (síndrome de Adán), interrumpiendo la ejecución de los planes de su antecesor. No obstante, si se examina más en detalle esta afirmación, vistos en perspectiva los planes de desarrollo de los ocho últimos Gobiernos en su componente de C&T, se puede ver una continuidad tanto en el discurso como en las ejecuciones.⁴ El discurso generalizado de los planes de desarrollo en el país durante los últimos 30 años ha sido el de incorporar un componente de C&T enfocándolo de manera consistente (y hasta obsesiva) hacia sus

3. No sobra recordar que mucho antes, en 1917, por iniciativa privada se había creado el Laboratorio Samper-Martínez, para investigar en el campo de la salud, que en 1928 sería asumido por el Gobierno nacional y en la década del 70 convertido en el Instituto Nacional de Salud (INS), todavía existente, aunque disminuido frente a lo que significó en su mejor época.

4. El primer plan de desarrollo que incorporó un capítulo de C&T fue el Plan de Integración Nacional 1979-1982, del presidente Turbay Ayala. Posteriormente, el Plan de Desarrollo 1987-1990 del presidente Virgilio Barco incluyó el Plan de Ciencia y Tecnología para una economía social (Tovar et al., 2010).

posibilidades de apoyar el mejoramiento de la competitividad (tabla 18). En el plan de desarrollo del presidente Duque se agrega la innovación como requisito para la competitividad.

Tabla 18. C&T en los planes de desarrollo 1990-2022

Períodos del PND	Lugar de la C&T
Gaviria (1990 – 94)	Política activa C&T: Acrecentar productividad y mejorar calidad, fundamentos de la competitividad.
Samper (1994 – 98)	Política nacional de C&T: Integrarla firmemente a sectores de la economía para incrementar competitividad.
Pastrana (1998 – 02)	Estrategia para las exportaciones: 2. Apoyo al desarrollo científico y la IT según necesidades de competitividad.
Uribe I (2002 – 06)	Generación y apropiación de tecnologías por parte de las empresas (para aumentar la competitividad).
Uribe II (2006 – 10)	CTI facilita y activa sociedad del conocimiento. Garantizar mayor competitividad y DH.
Santos I (2010 – 14)	CTI para la locomotora nuevos sectores basados en la innovación y aumentar la competitividad.
Santos II (2014 – 18)	Integración del Sistema de Competitividad e Innovación con el sistema de CTI para aumentar la competitividad
Duque (2018 – 22)	CTel para solucionar problemas que requieren diseños aplicados de CTel, para la nueva economía del conocimiento, hacia la innovación para la competitividad

Fuente: Elaboración propia con base en diversos planes de desarrollo.

De tal manera, se podría afirmar que la dirigencia nacional ha asumido el discurso de la teoría neoclásica del comercio internacional en torno a la competitividad y lo ha asimilado en el imperativo que rige las instituciones basadas en “la lógica de la productividad, el trabajo abstracto, el consumo de masa, la sincronización, tendiendo a la mundialización” (Gorz, 2004; citado por Tula, 2015, p. 20).

Las misiones de C&T

Una de las “posturas” que se repiten frecuentemente para la simulación en diferentes frentes de la política económica y social hace relación a la conformación de grupos de académicos e investigadores notables (nacionales y extranjeros) en torno a lo que en determinado momento el Gobierno de turno considera problemático (el empleo, la situación del agro, los temas fiscales, etc.). A estas comisiones, en el tema de C&T, se las ha dado el denominativo de misiones de sabios, de las cuales se contabilizan tres desde el Gobierno del presidente Virgilio Barco. Pero la experiencia de todas ellas ha sido que, una vez hecho el acto de presentación de sus informes y su publicación, los Gobiernos respectivos y sus sucesores olvidan el asunto y no toman en cuenta ni aplican las recomendaciones.^{5, 6}

→ *Primera Misión de Ciencia y Tecnología (1988)*

La primera misión fue constituida en el país por iniciativa del presidente Virgilio Barco y se proponía:

Instituir un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología que colabore en la promoción del desarrollo económico y social, dentro del marco general de política establecido por el gobierno para alcanzar un desarrollo sostenido y justo, una lucha eficaz contra la pobreza absoluta y el logro de la generación de empleo y la modernización del Estado. (Colciencias, 1988).

Los resultados de los trabajos de la misión se presentaron en un documento de tres volúmenes sobre políticas y arreglos institucionales para la C&T, que incluyeron una amplia reflexión sobre educación básica y media y calidad de la educación (Colciencias, 1991).

5. Se suele afirmar, no obstante, que uno de los resultados aplicados de la misión de César Gaviria fue la conformación de doctorados en el país. Sin embargo, un balance de tal hecho muestra que su origen se debió no al impulso desde el Estado, sino a la iniciativa y esfuerzo de académicos en universidades públicas y ONG. Pero, un balance general de todo el sistema educativo del país muestra que la emergencia de los doctorados se debió a un ajuste de los currículos a lo que mostraba el contexto internacional, sin que los programas tuvieran como eje la investigación (mal financiada) y más bien se convirtió en fuente de recursos para instituciones, tanto privadas como públicas, estas últimas con una raquítica financiación estatal.

6. Incluso, la recién concluida Misión de Sabios ya sentó su protesta ante el Gobierno nacional por lo que considera que este la ignoró al expedir un decreto sobre la integración del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, sin haberla consultado (“Misión de Sabios se queja por la falta de coordinación del Gobierno”, 2019).

→ *Misión de Ciencia, educación y desarrollo (1993)*

Convocada por el presidente César Gaviria, esta misión entregó un informe que tituló *Colombia, al filo de la oportunidad*, y centraba su propuesta en la educación, como medio para impulsar el desarrollo económico y social del país. En cuanto a C&T, la misión recomendó multiplicar, por lo menos por cinco, la inversión en investigación, y propuso la meta de llegar a un investigador por cada mil habitantes en los años 2000 (“Los sabios se hicieron oír”, 1994; Misión Ciencia, Educación y Desarrollo, 1995).

→ *Misión Internacional de Sabios (2019)*

En esta oportunidad, el presidente Iván Duque Márquez prefirió conformar una misión numerosa, de 47 personas, que contara con invitados internacionales provenientes de distintos campos del saber, con el propósito de “aportar a la construcción e implementación de la política pública en educación, ciencia, tecnología e innovación”. El trabajo resultante de la misión propone, al igual que las anteriores, que “el conocimiento y la educación se conviertan en la base del desarrollo humano, sostenible y con equidad de Colombia”. Para lograrlo, el país debería “unir esfuerzos para cumplir tres retos y llevar a cabo cinco misiones emblemáticas” (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Minciencias, 2019).

Los retos identificados por la misión fueron nombrados *Colombia biodiversa*, *Colombia productiva y sostenible*, y *Colombia equitativa*. Las misiones, por su parte, se refieren en primer lugar a la ampliación del conocimiento para reducir la desigualdad; la segunda misión se propone construir condiciones para la educación de calidad; la tercera busca la conservación y uso sostenible del agua; la cuarta plantea adicionar un componente al crecimiento económico del país, en torno a la bioeconomía y la economía creativa; y la quinta misión plantea aprovechar las tecnologías convergentes e industria 4.0 para definir “un nuevo modelo productivo, sostenible y competitivo a partir de diversificar la economía” (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2019).

Más adelante se confrontarán las propuestas puntuales de la Misión Internacional de Sabios, en tanto se refieren a puntos específicos de lo que se planteará como una propuesta alternativa sobre C&T para el país. Por el momento, valga resaltar que el elemento que han tenido en común las tres misiones, a lo largo de tres décadas, ha sido señalar a la educación como la clave para alcanzar el desarrollo económico y social del país.

Educación: ¿la clave del desarrollo?

Ciertamente mejorar, ampliar y universalizar la educación en un país es una condición necesaria para sentar las bases que permitan formar ciudadanos más conscientes de su realidad, proclives a asimilar los avances del conocimiento universal y local y a participar en procesos de enriquecimiento social. Pero no es suficiente. En primer lugar, depende de qué tipo de educación se trate, si realmente obedece a los principios de equidad, pertinencia y calidad (Zerda, 2009).

En relación con la equidad, la ideología dominante en las ciencias sociales (incluida la economía) afirma que se trata de un resultado de la educación, en la medida que los individuos “se esfuercen” en aumentar su capital humano y sacrifiquen el ocio en el presente. Lo que olvida esta perspectiva de pensamiento es que la “igualdad de oportunidades” no está presente para todos, pues condiciones precarias de vida para un niño desnutrido le niegan de entrada la capacidad para asimilar el conocimiento o siquiera para llegar a ciertos niveles de rendimiento. La equidad, por lo tanto, es una precondition para el posicionamiento social, si por ello entendemos la liberación del individuo y de los pueblos, tal como lo planteara el pedagogo Paulo Freire (2005).

Respecto a la pertinencia de la educación, se hace referencia a los contenidos de esta, que no deberían ser ajenos a los múltiples problemas que aquejan a la sociedad colombiana y a los países en desarrollo, en general. En todo caso, la reflexión y crítica permanente sobre la realidad y las teorías con que esta se aborda deberían hacer parte del núcleo formativo en todos los niveles de la educación, entendiendo, desde luego, que el avance del conocimiento es posible por medio de su acumulación, ruptura y recontextualización. Lo cual implica, además, incorporar variedad de perspectivas como la feminista, de diversidad sexual y de género, de etnia, entre otras, teniendo siempre en cuenta la urgencia de construir una epistemología diferente a la legada por la colonialidad del poder, del saber y del ser (Grosfoguel, 2006). De eso se trata, en nuestro medio y en nuestra época, el proceso de construir una ética de la liberación, en el sentido de Dussel (1976).

En la educación, la exigencia de calidad puede referirse a muchos criterios para definirla o establecerla, como lo muestra el largo debate internacional al respecto. Sin embargo, Paulo Freire hablaba de una “nueva calidad” como tener todos (cantidad) acceso al conocimiento y a relaciones sociales y humanas renovadas,

solidarias. En este sentido, un componente esencial de calidad es comportar el conocimiento humanístico para superar la práctica estrecha de la educación que se ha impuesto en la mayoría de las instituciones, que educan para fines “prácticos” orientados al enganche laboral o al manejo tecnocrático de las profesiones y disciplinas. Dejar de lado esta dimensión de la educación es parte de la impronta de la perspectiva neoliberal insolidaria y, por lo tanto, individualista, que ha marcado las instituciones y el comportamiento de la sociedad actual (Nussbaum, 2015).

De tal manera, la educación no tiene que ser un fin en sí mismo, por el contrario, debe ser llenada de sentido si se persiguen fines de mejoramiento de la calidad de vida de las personas y la superación de la dependencia y dominación con respecto a otros países. De lo contrario, se corre el riesgo de conformar sociedades de “idiotas ilustrados”.

Resultados de las políticas formuladas y su reflejo durante la pandemia

Todos los diagnósticos sobre la situación de la C&T en el país y de este en relación con el contexto internacional (incluidos los realizados en los mismos planes de desarrollo y por parte de las misiones reseñadas) han coincidido en señalar repetidamente el rezago de los indicadores que se suelen utilizar para hacer comparaciones entre países. No sobra examinar aquí unos cuantos, en particular para evidenciar de qué manera los propósitos plasmados en los documentos oficiales no se ven cumplidos en acciones concretas y simplemente quedan como un ejercicio de simulación ante la comunidad que exige que esos temas sean considerados, en el entendido de que son necesarios para el “progreso” del país. Pero también estos indicadores sirven para comprobar que las recomendaciones de los expertos que se convocan de manera repetida no son tomadas en consideración para el ejercicio práctico de gobierno.⁷

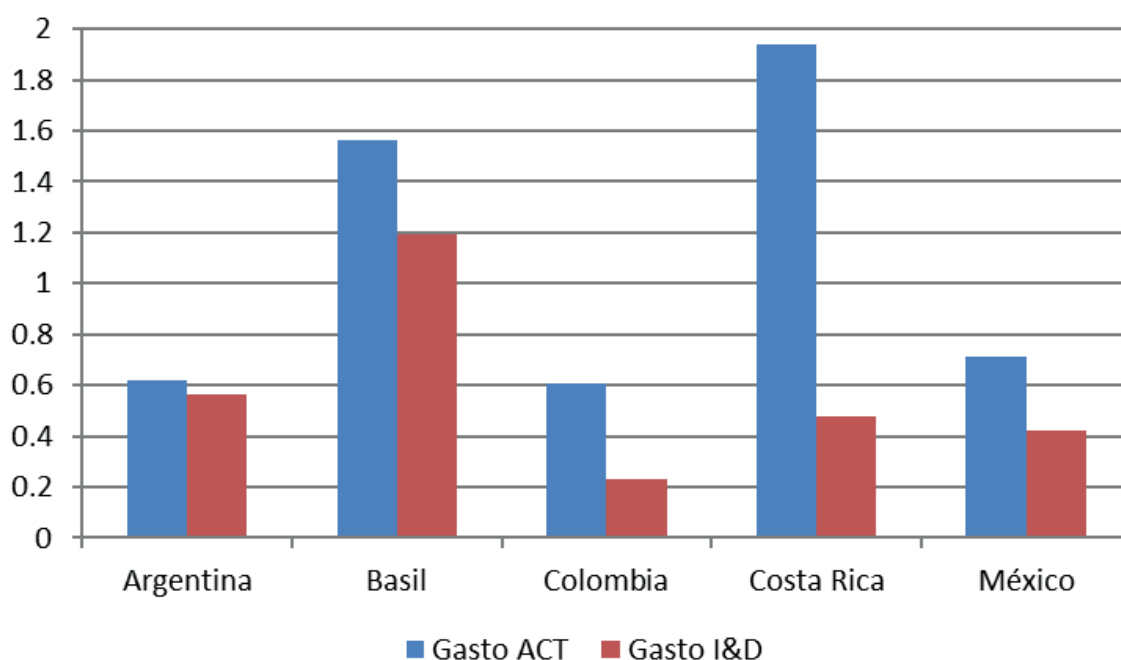
7. Como, al parecer, va a suceder con las recomendaciones de la Misión de Sabios 2019, el documento CONPES que actualmente (septiembre de 2020) se tramita por el DNP, “Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2030”, “no refleja las propuestas de la Misión”, al decir de uno de sus miembros, el académico Enrique Forero (Correa y Silva, 2020).

Gasto en C&T

Para no ilustrar la comparación frente a países líderes en C&T como Corea del Sur, que dedica a C&T el 4,81 % del PIB; Japón, el 3,26 %; Alemania, el 3,09 %; Estados Unidos, el 2,84 %, y los países de la OCDE, en promedio el 2,4 %, la figura 41 muestra la comparación con países vecinos y similares a Colombia.

El gasto de Colombia en ACTI y en I&D como, porcentaje del PIB, es el más bajo entre estos países y también en relación con el promedio de América Latina, que alcanza el 0,8 % en ACTI. Lejos se está, por lo tanto, de la meta fijada por la Misión de Sabios de 1993, que era del 1 % y de la Misión de 2019, que la sube al 1,5 %.⁸

Figura 41. Porcentaje del PIB dedicado a actividades de ciencia, tecnología, innovación (ACTI) y a investigación y desarrollo (I&D), algunos países latinoamericanos, promedio 2007-2017



Fuente: Elaborado con base en información de Ricyt (2020).

8. A este respecto, nuevamente el Gobierno de turno desoyó las recomendaciones de sus sabios: en el proyecto de presupuesto general de la nación que la administración Duque presentó al Congreso, disminuye en 30 % el presupuesto asignado al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación para el año 2021 (El Observatorio de la Universidad Colombiana, 2020).

Los impulsos importantes de financiamiento a proyectos de C&T se han dado en tres oportunidades, gracias a créditos otorgados por el BID:

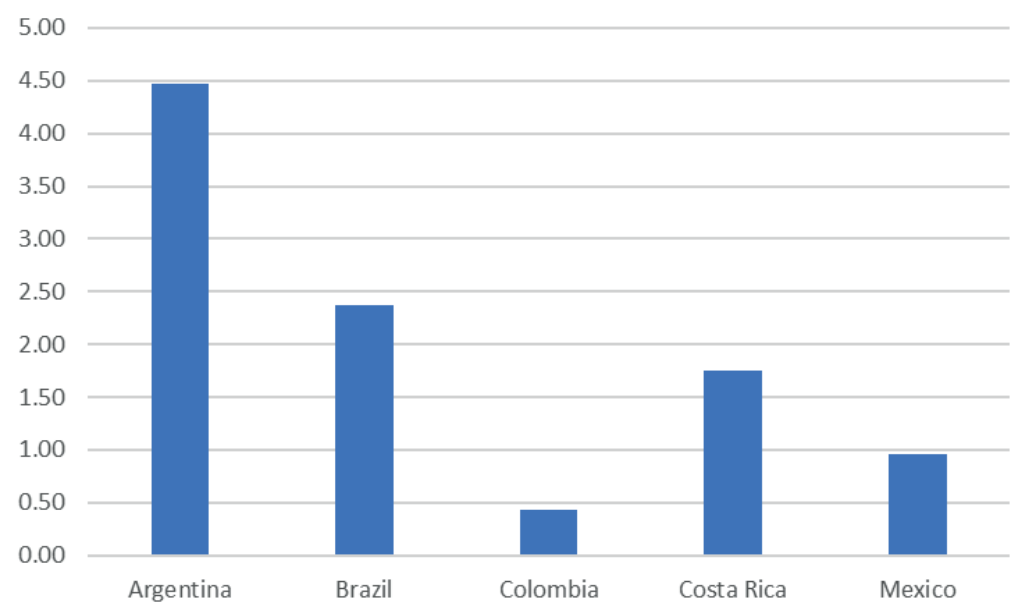
- BID I: Icfes-Colciencias, 1983-1989, por 44 millones de dólares;
- BID II: Colciencias 1989-1995, por 100 millones de dólares;
- BID III: Colciencias 1995-2003, por 219 millones de dólares.

Estos recursos permitieron hasta cierto punto actualizar equipamientos de laboratorios e infraestructura para la investigación y apoyar algunos temas claves de investigación como desarrollo tecnológico industrial, acuicultura, sector agrícola y laboratorios para ciencias básicas (Tovar, Quiñonez y Plata, 2010).

Cuerpo de investigadores

Similares resultados se observan cuando se examina cuál es el cuerpo de investigadores con que cuenta el país, en relación con los vecinos (figura 42).

Figura 42. Investigadores por cada 1000 habitantes de la PEA, algunos países latinoamericanos, promedio 2007-2017



Fuente: Elaborado con base en información de Ricyt (2020).

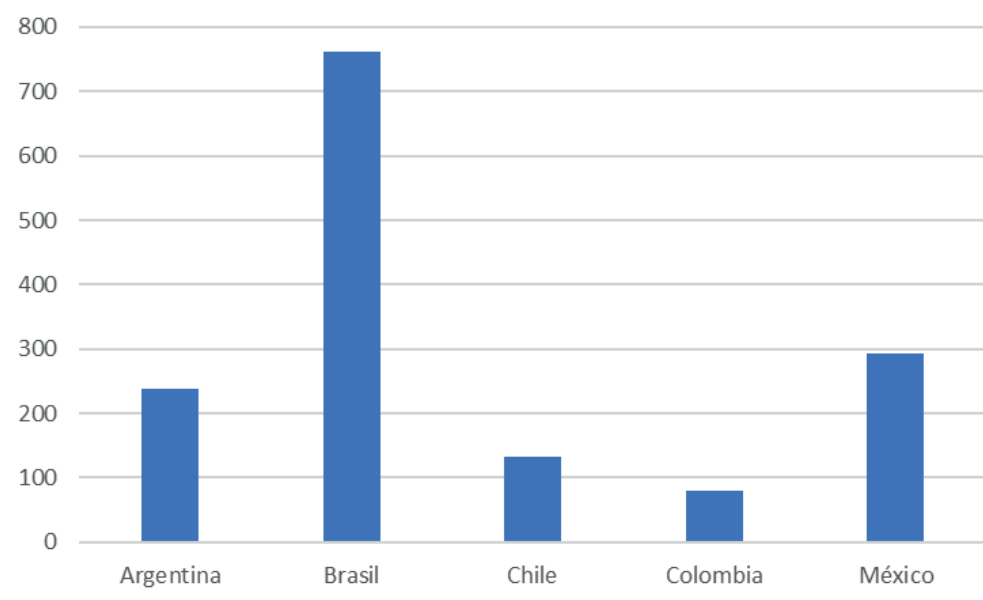
Colombia cuenta con 0,43 investigadores por cada 1000 habitantes de la PEA, bastante por debajo de sus países vecinos. Más aun, la meta de 18 Ph.

D. graduados por millón de habitantes fijada por la misma misión se ubicaba en 12,6 en 2016 (Minciencias, 2020). Estos indicadores gruesos muestran la situación general del poco esfuerzo articulado que se realiza en el país por estimular en las personas desde temprana edad el espíritu investigativo y apoyar a lo largo de su trayectoria de formación por el sistema educativo el desarrollo de capacidades para la investigación. Los casos de éxito de uno (a) que otro (a) científico en el contexto internacional, obedece más que todo a historias de vida marcadas por sus esfuerzos individuales.

Resultados de las políticas

Los anteriores indicadores son normalmente considerados “de insumo” por los analistas de la ciencia, en la medida en que representan recursos que se inyectan al sistema de C&T para llevar a cabo las actividades de investigación. Un indicador “de resultado” o de salidas del proceso de investigación, dentro de la misma jerga, es el de la cantidad de patentes obtenidas de ese proceso. Como muestra la figura 43, en este aspecto, Colombia también aparece rezagado frente a países similares.

Figura 43. Número de patentes otorgadas a residentes en el país, algunos países latinoamericanos, promedio 2007-2017



Fuente: Elaborado con base en información de Ricyt (2020).

Una comparación de las figuras 42 y 44 apuntaría hacia otro indicador frecuentemente utilizado: el de esfuerzo gasto a patente o, en otros términos, la “productividad” de los recursos financieros movilizados hacia la actividad científica. Es claro que en esta consideración la eficiencia del gasto en Colombia también es débil en relación con sus países vecinos.

Finalmente, en este breve examen hay que anotar que ni siquiera se logró el propósito expreso de los planes de desarrollo, de utilizar la C&T como recurso para mejorar la competitividad del país. Como muestra la tabla 19, en 15 años tan solo se logró avanzar un puesto en el *ranking* global de competitividad.

Tabla 19. Puesto ocupado por Colombia en el ranking e índice de competitividad global, 2005-2019

Fecha	Ranking de competitividad	Índice de competitividad
2005	58	n.d.
2006	65	n.d.
2007	63	58.57
2008	69	57.76
2009	74	57.84
2010	69	57.91
2011	68	59.18
2012	68	60.04
2013	69	59.76
2014	69	59.90
2015	66	60.46
2016	61	61.12
2017	66	61.29
2018	60	61.63
2019	57	62.73

Fuente: Datosmacro.com.

Vistos de manera más detenida, los anteriores resultados de la política de C&T a lo largo de las últimas tres décadas no deberían extrañar, si se tiene en cuenta que la producción de conocimiento (en particular tecnológico) suele darse en contextos en donde la existencia de un aparato productivo industrial dinámico es, en últimas, el llamado a jalonar las soluciones tecnológicas para su correcto funcionamiento, pero también para competir en los planos local e internacional. Es lo que en la literatura se conoce como el *technology pull*. Pero, por otro lado, la producción de ciencia, es decir, conocimiento básico que puede o no aplicarse en la producción (tecnología) en un mediano o largo plazo (*technology push*), tampoco ha sido impulsado por los Gobiernos, pese a los llamados repetidos de las diferentes misiones de sabios. En realidad, la dirigencia política ha tenido un doble discurso y, apoyado por las élites económicas, ha configurado sobre las políticas de apertura un modelo con base en la extracción de recursos primarios para la exportación (60 % de los cuales son de petróleo, carbón y otros minerales), cuya tecnología es básicamente importada por las empresas extractoras y tampoco genera suficientes incentivos a la innovación (Zerda, 2015).

Se trata, entonces, de entender estos procesos como inmersos en un marco de relaciones sociales a escala global que se manifiestan a escala local y determinan buena parte la manera como las dirigencias se proyectan y toman decisiones, en el marco de una concepción del mundo en particular. La trayectoria errática de la estructura institucional marca, además, la desorientación en la planeación que la dirigencia nacional ha tenido en el manejo del sector C&T. Establecido en 1968 como un fondo para canalizar recursos hacia la investigación, en el seno del Ministerio de Educación, en 1990 es adscrito al Departamento Nacional de Planeación (DNP) como Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, coordinador del Sistema Nacional de C&T. En el 2009, es transformado en departamento administrativo (rango similar a ministerio), acto con el cual se esperaba que la C&T fuera asumida por los niveles tecnocrático de gobierno en igualdad de condiciones a los demás temas del desarrollo económico del país. Ante la frustración de ese propósito, y mediando la presión de la comunidad científica nacional, en 2019 el Congreso de la República aprueba la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Lo que se podría interpretar como la evolución normal en el tiempo de una institución, en realidad, refleja la poca importancia que en el imaginario nacional se le atribuye a la C&T, que suele utilizarse como comodín de una supuesta estrategia de desarrollo basada esencialmente en los diversos extractivismos agrícolas y mineros.

Evidencias durante la pandemia

Desde un punto de vista de C&T, la pandemia desatada por el coronavirus SARS-COV-2, que produce la enfermedad covid-19, forma parte de una cadena de infecciones respiratorias virales emergentes con potencial pandémico presentadas en las últimas décadas, como el síndrome respiratorio agudo SARS-cov-1, que emergió en China en 2002; la pandemia de gripa de origen porcino causada por el virus de influenza A (H1N1) que se inició en México en 2009, y el síndrome respiratorio del Medio Oriente, causado por el coronavirus MERS-COV, que surgió en Arabia Saudita en 2012.

De acuerdo con epidemiólogos y especialistas de diferentes ramas de la salud, dichas infecciones tienen como punto en común que son enfermedades originadas en animales que lograron cruzar la barrera de especies para convertirse en zoonosis, resultantes de la invasión de ambientes silvestres por seres humanos, en una interrelación forzada por la expansión de la vida urbana y la introducción de especies aisladas a la vida cotidiana (Botero, 2020). Esta interacción define una nueva tecnología social de poblamiento y diseño de ciudades que habrá que modificar para evitar efectos devastadores para la humanidad.

En Colombia, la situación planteada por la pandemia, en términos de la estrategia de confinamiento utilizada por los Gobiernos nacional y locales para combatirla, sirvió de evidencia para muchos de los problemas señalados repetidamente y de tiempo atrás por académicos y analistas críticos de la realidad colombiana, pero que normalmente son ignorados o acallados por el *establishment*. En el plano de lo económico, resaltaron las consecuencias de informalidad, empleo precario, pobreza disfrazada, fragilidad empresarial, resultantes del modelo extractivista que desde la década de los 90 la élite política y económica ha venido profundizando en el país. En el plano social, se mostraron de manera protuberante la inseguridad laboral, la fragilidad de la estructura y de la infraestructura educativa, la verdadera cara de las posibilidades de acceso real a la salud y, sobre todo, la tremenda desigualdad en ingresos y recursos que caracteriza a la población colombiana. Todo esto como resultado de la adopción del modelo neoliberal desde comienzos de los noventa, con sus prácticas y políticas de privatización, desregulación, liberalización, flexibilización, que en conjunto configuran el *ethos* del “sálvense quien pueda” (Pensamiento Geográfico Crítico Latinoamericano, 2020).

En el plano de la C&T, no fueron menores las falencias que brillaron con la pandemia, en especial en el campo de la salud. Frente al reto que significaba la rápida expansión de la contaminación con su amenaza a la vida humana, fue palpable la escasa dotación de infraestructura en número de unidades de cuidado intensivo e intermedio, lo que llevó a ampliar sucesivamente los tiempos del confinamiento general hasta tanto no se obtuvieran los elementos técnicos necesarios según la proyección de la enfermedad. Pero, incluso cuando este tema se estaba solucionando, fue palpable la escasez de personal capacitado para manejar los equipos conseguidos, es decir, intensivistas que estuvieran atentos a los pacientes. Las consecuencias de toda esta situación sobre el circuito económico han sido profundas y la recuperación de la actividad tomará un tiempo prolongado.

Más allá de las necesidades de la atención inmediata de las personas enfermas, buena parte de la población experimenta efectos colaterales, como la interrupción de tratamientos para enfermedades crónicas, aplazamiento de procedimientos en muchos casos urgentes y la interrupción de chequeos de rutina en la vía de la prevención de la salud. Un efecto generalizado que en buena parte se origina en la estructura del sistema de salud, intermediado por las EPS que tienen propósitos de rentabilidad basados en disminución de “costos” y por lo tanto de la prontitud y efectividad de la atención a sus afiliados. Todo ello resultante de la Ley 100 que definió el sistema desde 1993 (Arévalo, 2019).

En términos de infraestructura tecnológica, también se evidenció la limitación en número de laboratorios habilitados para realizar pruebas diagnósticas, la escasez de insumos para las mismas y un grave riesgo de desabastecimiento de cierto tipo de medicamentos necesarios para el tratamiento de los pacientes contaminados.

Pero, aunque tal vez no sea de tanta notoriedad como los temas enumerados, una falla estructural quedó latente y es la carencia de infraestructura para la investigación, desarrollo y producción de soluciones antivirales, valga decir vacunas, que permitieran presentar a la población colombiana la esperanza de una solución a mediano plazo para enfrentar los riesgos de contagio. Durante buena parte del siglo xx, el Instituto Nacional de Salud (INS) fue líder en Latinoamérica en la investigación y producción

de productos biotecnológicos para atender los requerimientos de vacunas para casos de rabia, mordedura de serpientes y otros (Dáguer, 2018). Sin embargo, a partir de los años 90 con la ola neoliberal de desmonte del Estado, esas capacidades del INS fueron abandonadas, no actualizadas y, en la práctica, desmontadas. De tal manera, el país no cuenta en la actualidad, ni siquiera con la capacidad para producir una vacuna contra el covid-19 en las cantidades requeridas por su población, así se las regalara el laboratorio extranjero que lograra desarrollarla (Zerda, 2020).

Otro efecto importante de la situación vivida con la pandemia ha sido el sufrido por el sistema educativo, en todos sus niveles y por las actividades laborales susceptibles de ser desempeñadas de manera remota (BID, 2020). Al tener que replegarse a sus hogares por fuerza mayor, miembros de las familias que están en cualquiera de esas situaciones se han visto obligados a desempeñarlas haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) (OIT, 2020). Los últimos Gobiernos, sin excepción, en forma repetida habían hecho alarde de la ampliación del cubrimiento de internet a prácticamente todo el país, a más de la realización de programas de entrega de tabletas electrónicas en escuelas de poblaciones remotas (Constaín, 2019). La distancia entre los discursos y la realidad puso en evidencia los graves problemas de conectividad de amplias zonas del país y la carencia de recursos informáticos de grandes capas de la población, amén de los problemas de ingreso y precariedad laboral (Alfonso, 2020).

Todo ello sacó a flote el atraso del país en materia de conectividad y desigualdad en acceso a las tecnologías, pero, además, los profundos efectos que tendrán sobre el mundo del trabajo las prácticas laborales de las empresas, que han podido experimentar las ventajas en términos de ahorro de costos al no ocupar infraestructura propia y trasladar a los trabajadores parte de los costos por servicios de energía, internet y hasta seguridad en el sitio de trabajo. Materias estas que tendrán que ser objeto de una profunda revisión en la legislación existente, de cara a la adopción del modelo llamado de “industria 4.0”, basado justamente en la convergencia de esas tecnologías. Con todo, esta situación muestra lo lejanas que están para el país la configuración de las tan publicitadas “ciudades inteligentes”, que se proyectan alrededor de esas nuevas tecnologías.

Hacia una política de c&t alternativa

El patrón tecnoeconómico que, como contratendencia a las crisis económicas, se ha venido consolidando a escala mundial en las actividades de producción y servicios está montado sobre un trípode compuesto por la investigación científica y tecnológica de carácter propietario, es decir, protegida por patentes; el avance de la utilización de las TIC, con sus desarrollos hacia la robótica, la inteligencia artificial, la minería de datos, entre otros muchos, y un esquema de grandes corporaciones de cubrimiento (alcance) mundial, respaldadas por sus Gobiernos de origen e interrelacionadas con el capital financiero que circula excedentes producidos en todos los sectores económicos, legales e ilegales, de diversas partes del mundo.

Este paradigma de la producción capitalista tiene profundas implicaciones a lo largo del circuito de acumulación de capital mundial, en particular sobre el mundo del trabajo, el comportamiento de las empresas, las actividades financieras y la vida ciudadana en general. También sobre el resto de los países que no pertenecen al grupo selecto que conforma el núcleo del sistema, pero que están vinculados a él, sea por el suministro de las materias primas (legales e ilegales) o por la circulación de los excedentes extraídos localmente, o por ambos.

Los impactos sobre el mundo del trabajo marcan un proceso de selección y de expulsión de mano de obra, que, al mismo tiempo, conforma una elite de trabajadores altamente calificados que laboran en la investigación científica y el desarrollo tecnológico (innovación), y expulsa a trabajadores de baja calificación a empleos precarios o simplemente los saca del circuito principal hacia actividades de subsistencia y de resiliencia, con lo que, en la práctica, vienen a engrosar las filas de un ejército de reserva cada vez más numeroso, pero con escasas posibilidades de competir en el acceso a escalas de calificación superiores.

La ciudadanía en su conjunto se ve marcada por la impronta del patrón tecnoeconómico en diversas dimensiones de su vida, que tienen que ver con pautas de comportamiento (alrededor del uso de las tecnologías o de su producción), hábitos de consumo, de moda, de relacionamiento social (discriminación y marginamiento —el que tiene la tecnología y el que no—). Pero, además, ve invadida su vida privada y disminuidos sus derechos por la intromisión en el uso de la información que pone a circular en los dispositivos tecnológicos y

que es utilizada por los proveedores de los diversos servicios informáticos para provecho económico y hasta por los Gobiernos para provecho político, como lo ha señalado la psicóloga social Shoshana Zuboff, en su obra *El capitalismo de vigilancia* (Scolari, 2020).

A una escala macro, los países que no están en el núcleo del sistema, pero que giran con él, ven cada vez más lejanas las posibilidades de adoptar ese patrón tecnoeconómico para formar parte del club privilegiado (“el mundo desarrollado”) pero desde luego sufren sus consecuencias, que se manifiestan en inestabilidad económica, financiera y política, así como en grandes brechas sociales entre su población. Una de estas brechas está marcada por la elite que ha acumulado riqueza y poder, que se siente parte integral de “la metrópoli”, por lo que en realidad se nutren justamente del esquema mundial. Otra parte por un gran conjunto de población que experimenta lo que desde la corriente de la colonialidad/decolonialidad se denomina “la colonialidad del ser”, que tienen el norte global como su ideal y hacen todo lo posible por ser parte de él, así solo sea imitando su forma de comportarse.

En realidad, la mayor parte de las elites dirigentes de estas naciones conscientemente han renunciado a que el país que gobiernan haga parte del núcleo, porque están cómodos en el concierto internacional con la posición desde su propia realidad, de la cual extraen su riqueza y derivan su modo de vida.⁹ Esto explica, en parte, por qué, en Colombia los discursos modernizantes en torno al avance de la ciencia y tecnología y su adopción se han quedado tan solo en los documentos oficiales, sin pasar a las acciones prácticas.

Pero, adicionalmente, los pobladores de los países de la periferia proveedores de materias primas son testigos y víctimas de graves daños ambientales, producidos por empresas locales o corporaciones transnacionales que llegan a extraer sus riquezas sin consideración ni compensación del impacto que causan; a cambio,

9. Gabriel Misas señala cómo los reacomodos del bloque social dominante en Colombia y otros países de América Latina “no han logrado aprehender las grandes debilidades del patrón de desarrollo emprendido” sustentado en sectores intensivos en recursos naturales y en el gran flujo de inversión extranjera directa y de portafolio (Misas, 2019, pp. 626-627).

entregan exiguos pagos por regalías que no resarcen los daños producidos en la salud de las personas, en las fuentes de agua, en los circuitos comerciales de sus actividades económicas, en la producción agrícola, en fin, en las fuentes de sustento de la vida.¹⁰

Premisas para una política alternativa de C&T

1. De acuerdo con lo planteado en la primera sección de este documento, y siguiendo a Feenberg, el diseño de la política de C&T puede constituirse en “una forma básica de resistencia en el centro de la lucha social” (Feenberg, 2012; citado por Tula, 2015, p. 181). Esto, en la medida en que tiene que dar cuenta y buscar modificar el patrón tecnoeconómico adoptado, que no refiere exclusivamente al diseño, utilización y reproducción de “artefactos técnicos” al estilo del discurso normal sobre C&T, sino que contempla la sociedad en su conjunto y sus particularidades, en un país como Colombia.
2. En esa dirección, la actividad de C&T no debe ser un nodo aislado de toda una red de enlaces con diferentes frentes de actividad económica, social, política, de formación y capacitación, e incluso de financiación, sino un entramado de relaciones cruzadas al estilo de un modelo sociotécnico (Callon), más allá del análisis de lo eminentemente científico y técnico. Se trata de utilizar criterios de bienestar material que estén vinculados a la educación, la calidad ambiental y la satisfacción laboral, priorizando la afirmación de la vida (servir a las necesidades humanas en armonía con la naturaleza).
3. Estos propósitos requieren por lo tanto de un diseño institucional que los sustenten y les den cuerpo y posibilidades operacionales para alcanzar la democratización de la C&T con el propósito de instrumentalizar los medios con arreglo a esos fines, de manera que haya una participación amplia de sectores de la sociedad para que, en decisiones generales o nacionales que toquen con megaproyectos o macroproyectos, pero también en decisiones locales de acuerdo con sus necesidades, se supere la estrecha visión del juicio experto y permita la emergencia de nuevos bienes comunes. Esto implica una nueva forma de vernos entre nosotros (comunidad), de ver a los otros (alteridad) o de concebarnos en el mundo (humanidad).

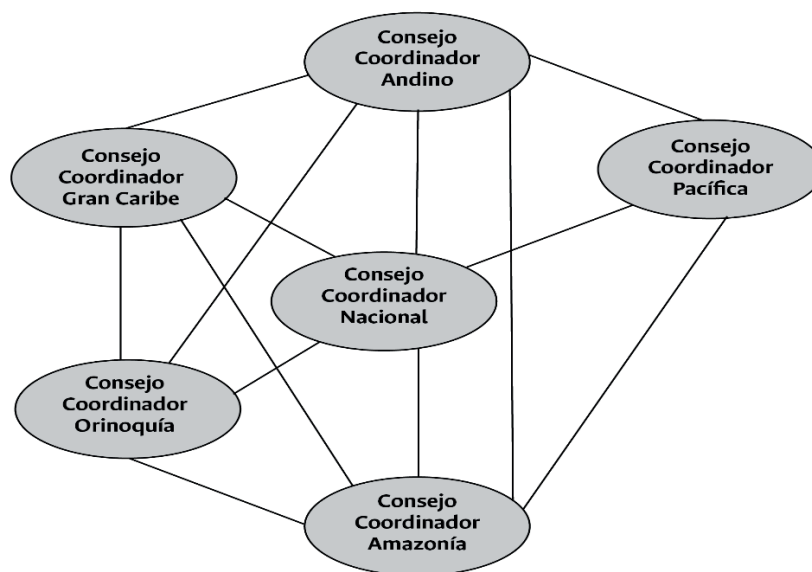
10. A este respecto, ver el muy completo informe de la Contraloría General de la República, dirigido por Luis Jorge Garay, sobre los impactos de la minería en Colombia (CGR, 2013).

4. En ese sentido, el nodo de coordinación del nuevo sistema de C&T estaría conformado por
 - Un consejo de coordinación nacional, integrado por:
 - - Ministro(a) de Ciencia y Tecnología
 - - Dos delegados(as) del Sistema Universitario Estatal (SUE)
 - - Un delegado(a) de Asociación Colombiana de Universidades (Ascún)
 - - Un delegado(a) del Colegio Máximo de las Academias
 - - Un delegado(a) de la Federación Colombiana de Municipios
 - - Un senador(a) de la República
 - - Un(a) representante a la Cámara
 - - Dos miembros elegidos(as) por pueblos y comunidades indígenas
 - Dos miembros elegidos(as) por comunidades negras, afrocolombianas, rai-zales y palenqueras
 - - Dos miembros elegidos(as) por comunidades campesinas
 - - Un miembro de las comunidades rom.
 - Capítulos de este consejo se abrirían en cinco grandes regiones del país: el gran Caribe, con inclusión del territorio insular; la región andina, conformada por los departamentos del centro del país; el gran Pacífico, desde Chocó hasta Nariño; y las de la Orinoquia y Amazonia, con complejidades y necesidades propias. En cada una de las regiones, se constituiría el respectivo consejo con representación de las comunidades presentes en ellas (figura 44).

Para que realmente funcione como un sistema, deberá existir permanente comunicación e interrelación entre sus diferentes componentes y de estos con el nivel de coordinación nacional, en cuanto a sus experiencias, propósitos, planes y proyectos.

- El Consejo de Coordinación Nacional se reuniría dos veces al año, para definir, hacer seguimiento y ajustar, las políticas generales de C&T, así como para recibir, discutir y aprobar las propuestas de políticas que se generen en los niveles regionales. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación se encargará de la puesta en marcha de las políticas así definidas.

Figura 44. Colombia, Sistema Nacional de C&T



Fuente: Elaboración propia.

5. La participación democrática implica una crítica de los esquemas de propiedad privada ejercidos sobre los “comunes del conocimiento”, en la forma de propiedad industrial e intelectual, que gobierna la I&D en temas clave como la actividad farmacéutica, la educación, la ciencia y la cultura, las TIC, en función de beneficios que se proporcionen a la totalidad de la comunidad, respetando la pluralidad y la equidad (sobre los medios de comunicación, por ejemplo) y buscando variados tipos de soberanía en lo alimentario, lo farmacéutico, lo ambiental. Este nuevo esquema democrático deberá modificar la manera como se proponen, planean, deciden y ejecutan los proyectos de infraestructura para el desarrollo, que tengan algún impacto sobre comunidades y sus territorios, de manera que se constituya en un esquema participativo para la solución de los conflictos ambientales en curso y evite la ocurrencia de otros en el futuro (Munévar y Valencia, 2020). Lo anterior implica, también, el reconocimiento de otras formas de conocimiento, como el ancestral o vernáculo, guardado y desarrollado por las comunidades étnicas, campesinas y locales, y que constituye una forma de hacer ciencia (Zerda, 2003).
6. La conformación de este entramado de relaciones sociales para la generación y el avance del conocimiento pertinente deberá contribuir, a su vez, a la

transformación del tipo de democracia consolidada en Colombia que, tal como la califica Arturo Escobar, se trata de una narcodemocracia, concentrada en unos pocos, discriminatoria, racista y patriarcal (Escobar, 2020a). En esta medida, el re-conocimiento de la existencia y validez de otras formas de conocer y de relacionarse con el mundo, de otras culturas, de otros saberes, como los de las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y rom deberá ser parte integral de una forma de democracia asentada en la tierra en la que muchas políticas culturales y culturas políticas puedan coexistir, dando sentido a la democracia (Escobar, 2020b).

7. Otra civilización industrial es posible, definida por otros valores y el cambio en la idea misma de desarrollo, en la cual la consideración de las condiciones de vida del ser humano como parte de la naturaleza y de este conjunto en total persigan la conservación de la armonía por sobre la utilización y el deterioro sin fin de los dones de la madre tierra. La liberación de tiempo en los procesos laborales del tipo que sean, el reconocimiento de las labores del cuidado en el hogar, la igualdad entre géneros y el respeto por las diferencias debería constituirse en un propósito para configurar el nuevo modelo que permita avanzar hacia un estilo de vida en el que se puedan cultivar los anhelos, capacidades y aptitudes de las personas. Un esquema de renta básica o ingreso garantizado podría coadyuvar a estos fines. Y en consonancia con ese estilo de vida, un nuevo modelo de diseño de los núcleos urbanos no superconcentrados e insanos por multitud de presiones sobre la cotidianidad de las personas.
8. Deberán, por tanto, desarrollarse en mayor medida tecnologías amigables al ambiente en los procesos de producción, en la locomoción de los bienes y de las personas, en la generación de la energía no fósil necesaria para poner en marcha los procesos, entendiendo que la economía es un subsistema abierto, parte de un sistema mucho más amplio (la naturaleza) y que la idea de circularidad, si bien es positiva para disminuir contaminación, no fija por sí sola los límites al consumo de carbono. La constitución de facultades de Ciencias Sociales Ambientales debería promoverse en las universidades.
9. La educación debe, entonces, asumirse como un proceso de producción y transmisión de conocimiento situado, vale decir, acorde con y en el medio, el territorio, la cultura en la que sucede. En esa medida, sin desechar lo que hay de positivo del conocimiento legado por occidente, debe generar nuevas epistemologías, nuevas formas de entendernos y proyectarnos, de

manera que contribuya a la superación de los distintos tipos de colonialidad. La posibilidad de acceso a la educación, por demás, deberá ser universal y gratuita en sus diferentes niveles y modalidades.

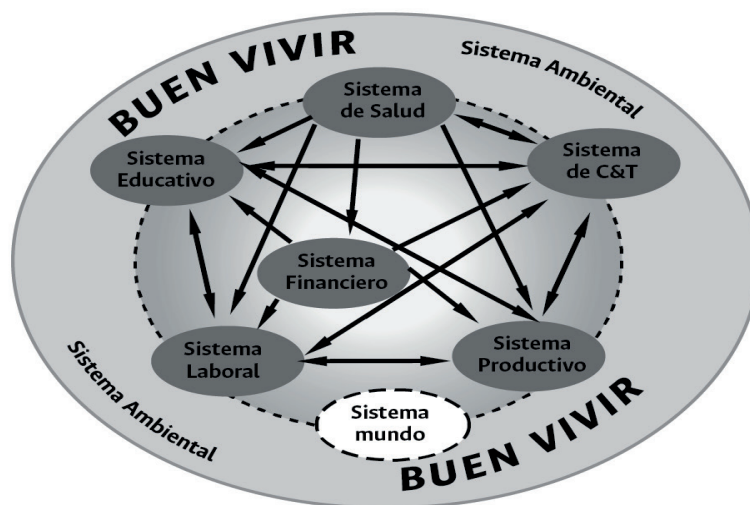
10. Los programas de investigación científica que en consonancia con estas premisas defina el Consejo de Coordinación Nacional del nuevo sistema de C&T —y en cascada los diferentes consejos regionales en el plano de lo local— deberán atender a las necesidades de desarrollo autónomo nacional y local, y a recuperar capacidades perdidas en distintas áreas de la investigación y atención técnica a actividades particulares del sistema productivo, como el cierre de la brecha digital¹¹ y como la que por mucho tiempo y con éxito desarrollaron el Instituto Colombiano Agrario (ICA), en el agro; el Instituto de Investigaciones Tecnológicas (IIT), en la industria; el INS, en la salud, entre otros. La Misión Internacional de Sabios 2019 ha propuesto la metodología de investigación orientada por misión (OIM) para la definición y adelanto de proyectos de investigación científica en el país, con base en las enseñanzas de la economista Mariana Mazzucato (Misión Internacional de Sabios, 2020). El esquema democrático del nuevo sistema de C&T aquí propuesto podría adoptar este enfoque, pero matizando su carácter impositivo dado por las decisiones tomadas “desde arriba” hacia uno de carácter más participativo, que reconozca diferentes niveles de intereses y necesidades.
11. La sociedad en conjunto y en desarrollo de estas premisas deberá modificar el esquema vigente de distribución del excedente social creado, en un nuevo pacto fiscal que permita redirigir recursos hacia la financiación de instituciones y actividades resultantes, de manera que sea posible avanzar en la construcción de otro modelo civilizatorio, en conjunción con los programas definidos en los demás nodos de la gran red de relacionamiento del “sistema social para el buen vivir” (figura 45).

Este gran sistema está compuesto por los modos de interacción entre los subsistemas particulares de C&T, educación, financiero, laboral, productivo y el de salud y se encuentra caracterizado por sus formas de organización y lógicas de acción propias, pero con el propósito de generar sinergias que puedan contribuir a construir el buen

11. A este respecto, debería considerarse la adopción de la inclusión digital como un derecho fundamental, tema que está ganando consenso en la comunidad internacional (Chacón-Penagos, Ordóñez-Córdoba y Anichiarico-González, 2017).

vivir colectivo. En este plano es necesario considerar el papel que desempeña el sistema mundo capitalista (Wallerstein) y la manera como el país se relaciona con él, que, en el nuevo modelo, deberá ser de autonomía y defensa de la estructuración de soberanía en los distintos planos de actividades y recursos.

Figura 45. Colombia, Sistema Social para el Buen Vivir



Finalmente, el sistema ambiental, entendido como el gran sistema natural que contiene el subsistema económico, abarca el conjunto de la acción humana, en la medida en que es el que constituye y sostiene la vida, en la perspectiva holística que asume la teoría de la economía ecológica, cercana en este sentido a la concepción de las comunidades étnicas y su ontología del buen vivir.

Referencias

- Alfonso, O. (2020). Desigualdad y brechas digitales: un problema apremiante. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/desigualdad-brechas-digitales-problema-apremiante/>
- Arévalo, D. (ed.) (2019). *Poder político y mercado en las reformas a la seguridad social*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), División de Educación. (2020). La educación en tiempos del coronavirus. Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante covid-19. Documento para discusión

- IDB-DP-00768. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-educacion-en-tiempos-del-coronavirus-Los-sistemas-educativos-de-America-Latina-y-el-Caribe-ante-COVID-19.pdf>
- Botero, L. (11 de agosto de 2020). Retos de la salud y la producción animal frente al covid-19. *UN Periódico*. <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/retos-de-la-salud-y-la-produccion-animal-frente-al-covid-19/>
- Chacón-Penagos, Á., Ordóñez-Córdoba, J., y Anichiarico-González, A. (2017). Hacia el reconocimiento de la inclusión digital como un derecho fundamental en Colombia. *Vniversitas*, 66(134), 139-168. <http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n134/0041-9060-vniv-134-00139.pdf>
- Constaín, S. (24 de octubre de 2019). Estamos construyendo un sector TIC para la equidad, moderno y al servicio de los ciudadanos. Audiencia pública de rendición de cuentas Mintic. <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/106827:Estamos-construyendo-un-sector-TIC-para-la-equidad-moderno-y-al-servicio-de-los-ciudadanos-Ministra-Constain>
- Contraloría General de la República (CGR). (2013). *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Bogotá: CGR. <https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Miner%C3%ADa%20en%20Colombia%20Institucionalidad%20y%20territorio,%20paradojas%20y%20conflictos.pdf>
- Correa, P., y Silva, S. (16 de septiembre de 2020). Ciencia y tecnología: otra hoja de ruta sin presupuesto (por ahora). *El Espectador*. <https://www.elspectador.com/noticias/ciencia/ciencia-y-tecnologia-otra- hoja-de-ruta-sin-presupuesto/>
- Dáguer, C. (2018). *Vigilantes de la salud. Un siglo de historia del Instituto Nacional de Salud*. Bogotá: INS.
- Datosmacro.com (2020) Índice de competitividad global. <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-competitividad-global>
- Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias). (Octubre-diciembre, 1988). La Misión de Ciencia y Tecnología. *Revista Colombia: Ciencia y Tecnología*, 6(4). <http://repositorio.colciencias.gov.co/bitstream/handle/11146/1683/1988-V6-N4-Articulos-Art%204.2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias). (Enero-marzo, 1991). La Misión de Ciencia y Tecnología. *Revista*

- Colombia: Ciencia y Tecnología*. <http://repositorio.colciencias.gov.co/bitstream/handle/11146/1849/1990-V8-N1-4-Articulos-Art%204.12.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Dussel, E. (1976). *Filosofía de la liberación*. México: FCE.
- Dutrénit, G., y Sutz, J. (eds.). (2013). *Sistemas de innovación para un desarrollo inclusivo. La experiencia latinoamericana*. México: Foro Consultivo y Tecnológico.
- El Observatorio de la Universidad Colombiana. (3 de agosto de 2020). Presupuesto 2021: Inicia discusión con preocupación por fuerte recorte a Minciencias. <https://www.universidad.edu.co/presupuesto-2021-inicia-discusion-con-preocupacion-por-fuerte-recorte-a-minciencias/#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20Proyecto%20de%20Ley,256%20mil%20millones%20de%20inversi%C3%B3n>.
- Escobar, A. (2015). *La invención del desarrollo*. Editorial Unicauca.
- Escobar, A. (Septiembre, 2020a). Conferencia dictada en la presentación del número 100 de la *Revista Foro*. Bogotá.
- Escobar, A. (Junio, 2020b). El pluriverso, o la democracia entre mundos y sus implicaciones socioambientales. *Revista Foro*, 100. https://drive.google.com/file/d/15eXoQQ-stLZU6DGpHv5_-Wk5BzzL6BRY/view
- Feenberg, A. (2005). Teoría crítica de la tecnología. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad CTS*, 2(5), 109-123.
- Feenberg, A. (2012). *Transformar la tecnología. Una nueva visita a la teoría crítica*. Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Fischetti, N. (2014). Filosofía de la tecnología y democracia por Andrew Feenberg como emergente de la teoría crítica de Herbert Marcuse para el siglo XXI. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad CTS*, 9(26), 79-88.
- Freire, P. (2005). *Pedagogía de la esperanza* (5.ª ed.). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- García, R., y Zerda, A. (2018). Caracterización de la función de valor empleada en las decisiones ambientales por las grandes organizaciones: estudio de los grandes proyectos hidroeléctricos en Colombia. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 26(1), 69-91. <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/rfce/article/view/1884/2671>
- Gorz, A. (2004). *Miserias del presente. Riqueza de lo posible*. Barcelona: Paidós.

- Grosfoguel, R. (2006). *La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: transmodernidad, pensamiento descolonial y colonialidad global*. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-24892006000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=es
- Los sabios se hicieron oír. (22 de julio de 1994). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-178907>
- Marcuse, H. (1967/2017). *El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*. Barcelona: Ariel.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. (2019). *Misión de sabios. Colombia 2019*. https://minciencias.gov.co/sites/default/files/libro_mision_de_sabios_digital_1_2_0.pdf
- Misas, G. (2019). *Regímenes de acumulación y modos de regulación: Colombia 1910-2010*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas, Iepri.
- Misión Ciencia, Educación y Desarrollo. (1995). *Colombia al filo de la oportunidad*. Colección Documentos de la Misión. Tomo 1. Informe conjunto. <https://repositorio.idep.edu.co/bitstream/handle/001/130/Colombia%20al%20filo%20de%20la%20oportunidad.%20Informe%20conjunto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Misión de Sabios se queja por la falta de coordinación del Gobierno. (14 de septiembre de 2019). *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/ciencia/mision-de-sabios-se-queja-por-la-falta-de-coordinacion-del-gobierno/>
- Misión Internacional de Sabios 2019 (2020). *Colombia hacia una sociedad del conocimiento. Reflexiones y propuestas* (vol. 1). Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/ebook-_colombia_hacia_una_sociedad_del_conocimiento.pdf
- Munévar, C., y Valencia, J. (Enero-julio, 2020). Los conflictos socioambientales en Colombia en el contexto de las Licencias Ambientales y el acceso a la justicia. *Revista Jurídica*, 17(1).
- Nussbaum, M. (2015). *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita a las humanidades*. Madrid: Katz Editores.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (23 de septiembre de 2020). La covid-19 y el mundo del trabajo (6.ª ed.). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_755917.pdf

- Pensamiento Geográfico Crítico Latinoamericano. (31 de mayo de 2020). La faceta espacial del neoliberalismo y la Pandemia en América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). <https://www.clacso.org/la-faceta-espacial-del-neoliberalismo-y-la-pandemia-en-america-latina-pronunciamento-del-grupo-de-trabajo-pensamiento-geografico-critico-por-la-defensa-de-los-territorios-y-la-vida-digna/>
- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (Ricyt). Indicadores comparativos. <http://www.ricyt.org/category/indicadores/>
- Rodríguez, O. (1980). *La teoría del subdesarrollo de la Cepal*. México: Siglo XXI Editores.
- Sachs, W. (2009). Arqueología de la idea de desarrollo. *Revista Envío*. <https://www.envio.org.ni/articulo/317>
- Scolari, C. (23 de agosto de 2020). El capitalismo de vigilancia. La rebelión de las máquinas. *Hipermediaciones*. <https://hipermediaciones.com/2020/08/23/capitalismo-vigilancia-i/>
- Tovar, G., Quiñones, M., y J. Plata. (2010). *Colciencias; 1968-2010. Hechos destacables en las etapas de la política y la institucionalidad en ciencia, tecnología e innovación*. http://repositorio.colciencias.gov.co/bitstream/handle/11146/678/Colciencias_Historia1968-2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Tula, F. (2015). La teoría crítica de la tecnología: revisión de conceptos. *Redes*, 21(40), 179-214.
- Zerda, A. (2003). *Propiedad intelectual sobre el conocimiento vernáculo*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.
- Zerda, A. (2009). Instalación de la Cátedra Manuel Ancízar. en A. Zerda, P. Bejarano y F. Orjuela (eds.), *La educación superior: tendencias, debates y retos para el siglo XXI* (pp. 00-00). Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Zerda, A. (2015). La economía de Colombia: entre la apertura y el extractivismo FCE Documentos No. 68 Escuela de Economía, Universidad Nacional de Colombia. Diciembre.
- Zerda, A. (2020). COVID-19 y la industria farmacéutica nacional. *UN Periódico* (En prensa).

Hacia el desarrollo con un sistema tributario progresivo y eficiente

Jairo Orlando Villabona R.¹

1. Profesor Universidad de Colombia, Ph. D. en Ciencias de Gestión. Grupo de Estudios Fiscales y de Equidad UNAL.

La globalización económica generó una gran competencia fiscal internacional llevó a los sistemas impositivos a una desfiscalización. En el caso del impuesto de renta de las personas naturales, el sistema sintético² del impuesto se fue diluyendo debido a que el volumen de ciertas rentas que recibían un trato fiscal más ventajoso fue en aumento. En razón a esta situación, actualmente este sistema se combina con los sistemas duales.³

El sistema tributario colombiano está altamente erosionado, como consecuencia esencialmente de la enorme cantidad de beneficios tributarios que no se encuentran justificados adecuadamente.

La erosión de la base imponible y el traslado de beneficios no sólo afecta a todos los países en el ámbito económico, ya que se convierte además en un asunto de confianza, dijo el Secretario General de la OCDE, Ángel Gurría. (OCDE, 2016).

Los beneficios económicos periódicos (BEPS)⁴ está privando a los países de preciados recursos para hacer despegar el crecimiento, abordar los efectos de la crisis económica global y crear más y mejores oportunidades para todos. Pero, por encima de esto, los BEPS han erosionado la confianza de los ciudadanos en la imparcialidad del sistema tributario mundial (OCDE, 2015).

-
2. El sistema sintético es aquel que suma todas las rentas, las consolida y el impuesto se calcula en una sola tabla.
 3. El sistema dual por lo general separa las rentas laborales de las demás, en Colombia adicionalmente se hace una sola tabla para los dividendos privilegiándolos aún más.
 4. Los BEPS hace referencia a la erosión de la base imponible, es decir, un volumen importante de beneficios tributarios y al traslado de beneficios propiciados por la existencia de lagunas o mecanismos no deseados entre los distintos sistemas impositivos.

Se han realizado múltiples estudios sobre el sistema tributario en Colombia y existen varios diagnósticos sobre los aspectos más relevantes. Los estudios con fundamentos técnicos han demostrado que el sistema tributario de Colombia incumple lo estipulado por la Constitución política en el art. 363, en cuanto que debe ser progresivo, es decir, que los que reciben mayores ingresos y ostenten mayor riqueza paguen más impuestos, y eficiente en el sentido de que sea suficiente para cumplir con los requerimientos de la sociedad en la atención de las necesidades en educación, salud, infraestructura, tecnología y demás programas, (Villabona y Quimbay, 2017; Clavijo, 2005; Rincón-Castro y Delgado-Rojas, 2018; Concha, Ramírez y Acosta, 2017; Garay y Espitia, 2019).

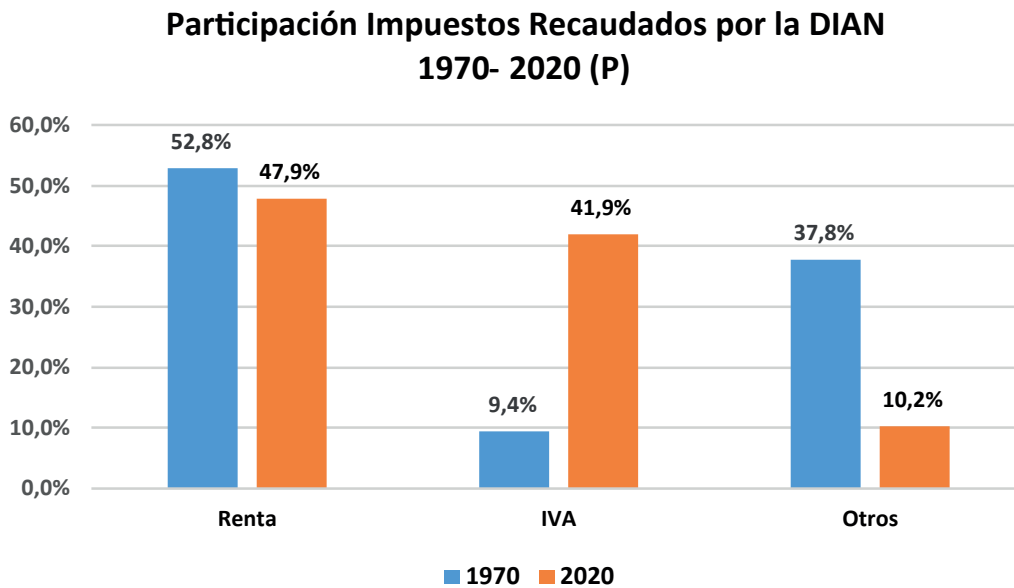
A pesar de las múltiples modificaciones que se han centrado en el corto plazo, ajustes e inclusive reformas al sistema tributario colombiano, a lo largo de las últimas décadas, la recaudación tributaria en relación con el PIB no ha sido la más favorable (Villabona, 2015), ha sido uno de los países, en todo el mundo, que tiene de las más bajas productividad y eficiencia en la recaudación de impuestos. La baja productividad puede explicarse por la incorrecta administración de los tributos, una inadecuada planeación, la constante evasión y elusión de impuestos, la abundancia de tratamientos preferenciales, excesivas deducciones y exenciones sobre las rentas del capital, así como por la creciente economía informal.

La regresividad del sistema tributario en Colombia ha generado una gran inequidad, el coeficiente de Gini es, de por sí, muy alto antes y después de impuestos (Concha et al., 2017), prácticamente permanece invariable, como sucede en muy pocas partes del mundo. En general, en los países de la OCDE, el coeficiente de Gini disminuye cerca de 15 % después del pago de impuestos, es decir que estos sí cumplen con su función de redistribución del ingreso y la riqueza.

Al analizar los cambios en la estructura de recaudo de los impuestos correspondientes a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), entre 1970 y 2020 (proyectado DIAN), se aprecia que el recaudo ha tenido un gran aumento a través del IVA, que pasó de representar en 1970 un 9,4 % al 41,9 % en el 2020. Esta situación es altamente inequitativa y regresiva, si se tiene en cuenta que el IVA, como está diseñado en Colombia, es un impuesto que no

tiene en cuenta la capacidad contributiva, en el fondo está situación afecta a las personas de ingresos medio y bajos. Además, como se muestra más adelante, el mismo impuesto de renta que *per se* debería ser progresivo, en Colombia también es regresivo.

Figura 46. Impuestos recaudados por la DIAN

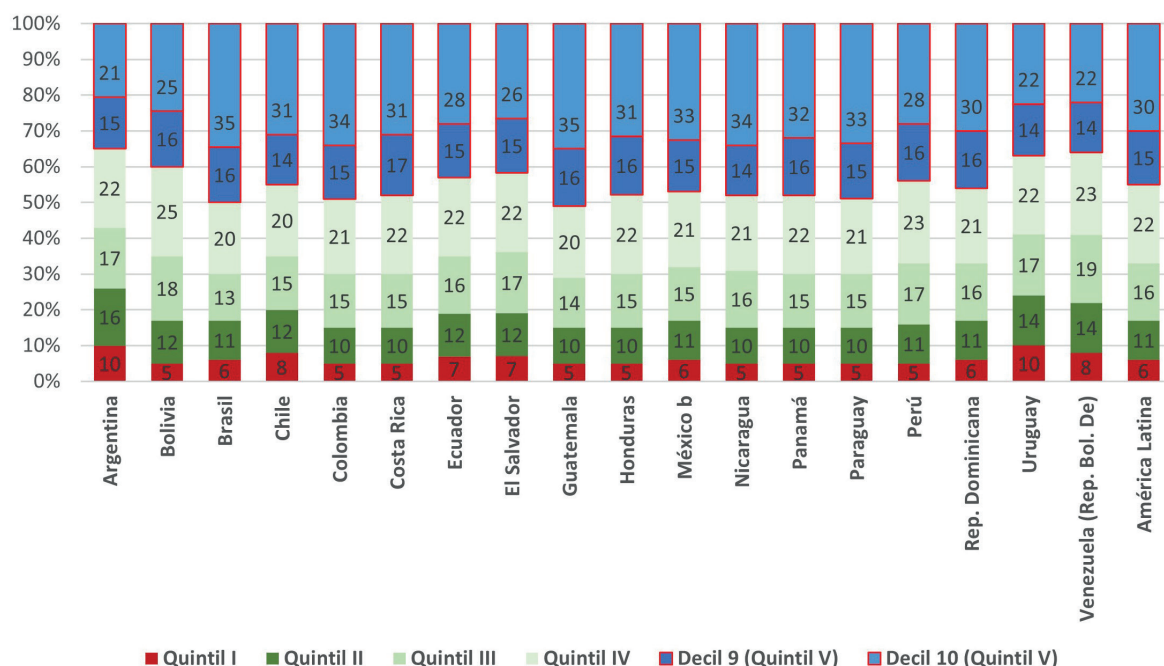


Fuente: Elaboración propia, con información de la DIAN.(2021).

Los escenarios planteados como alternativas para generar un sistema tributario más eficiente y progresivo en Colombia no son producto de un gran ingenio y creatividad del autor, sino que se basan en tomar aspectos de los mejores sistemas tributarios en países desarrollados, sería un error compararse solo con los países de Latinoamérica, una de las regiones más desiguales del mundo y con una baja carga fiscal. Se debe precisar que este documento no pretende cambiar todo el sistema tributario, sino replantear los principales aspectos que no permiten equidad, progresividad y eficiencia.

En la figura 47, en el caso colombiano se aprecia que el V quintil agrupa el 49 % de los ingresos y el quintil I, tan solo el 5 %, esto es una indiscutible consecuencia de contar un sistema tributario regresivo y mal diseñado.

Figura 47. Participación por cuantiles en el ingreso América Latina



Fuente: Cepal (2017). Tomado de Abramo (2015, p. 42).

La regresividad del sistema tributario en Colombia contempla todos los impuestos, situación muy extraña a nivel global, más aún en un país que pertenece a la OCDE. El sistema de renta de personas naturales en Colombia, como se ha demostrado en varios estudios, en los percentiles 99 y 100 tiene tarifas entre el 1 % y el 2 % (Alvaredo y Londoño, 2013), la seguridad social se ha vuelto confiscatoria para la clase media, hay una persecución de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), se ha vuelto un verdadero verdugo de las pequeñas rentas, tales como un arrendamiento, un servicio personal de un desempleado que preste un servicio personal que reciba el equivalente a un salario mínimo debe pagar el 29,02 %, ⁵ pero si el ingreso le corresponde por ejemplo a un banquero sobre dividendos o rentas, por ejemplo, \$1.000 millones en un mes tan solo paga el 0,63 %. ⁶ Los grandes latifundios ganaderos pagan montos muy reducidos por cuanto no se ha realizado la actualización en el valor de los predios, las pequeñas empresas pagan la misma tarifa de impuesto

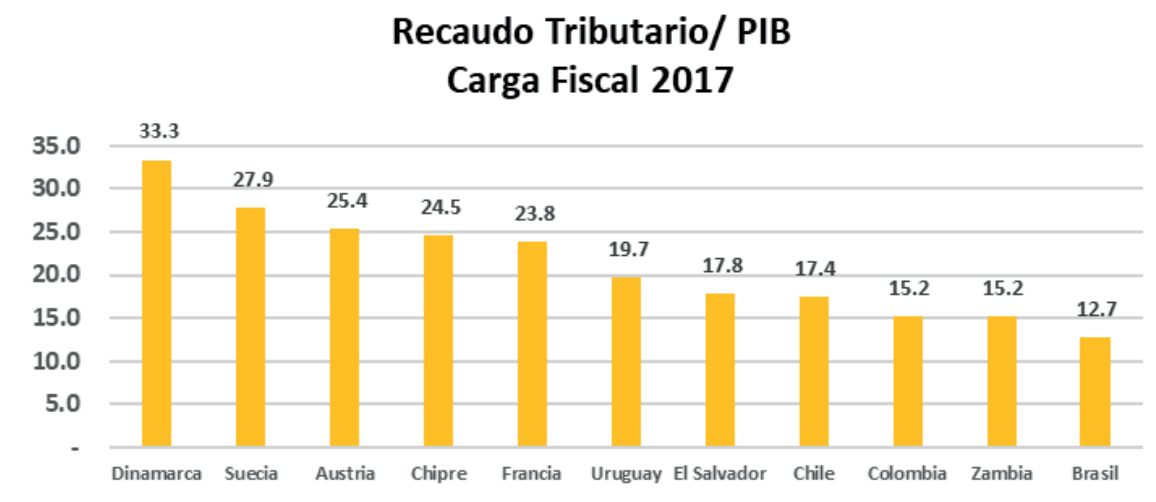
5. Al liquidar para el año 2020 la seguridad social, por ejemplo, de un conductor de taxi sobre un salario mínimo \$877.803, le corresponde un pago de seguridad social de \$254.755.

6. Ingresos recibidos por un monto superior a 25 salarios mínimos, pagan sobre sobre esa base.

de la multinacional más grande, así en los demás impuestos, esto no permite desarrollo y fomenta aún más la concentración de la riqueza.

Las consecuencias adicionales de un sistema regresivo, inequitativo, ineficiente, sin una adecuada planeación, con una administración de impuestos politizada, con personal escaso, con sistemas de información ineficientes y desarticulados, como sucede en el caso colombiano trae como consecuencia una baja carga fiscal que se refleja en un bajo recaudo, insuficiente para cumplir con las obligaciones del Estado en educación, salud, vivienda, vías y demás programas sociales, en el caso colombiano para 2017 con cifras del Banco Mundial la carga fiscal fue del 15,2 %, casi la mitad de los países europeos.

Figura 48. Recaudo fiscal 2017



Fuente: Elaboración propia con información de (Banco Mundial, 2021)

Impuesto de renta

Personas naturales o físicas

En razón al dinamismo en la movilidad del capital, durante las tres últimas décadas la mayoría de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) han tenido que modificar sus sistemas fiscales, especialmente, el impuesto sobre la renta de las personas naturales o físicas como se llama en Europa, es el que se ha visto más afectado por la

aplicación de tratamientos excepcionales y diversos a las rentas del capital. Esta situación la han enfrentado los países de diferentes maneras, algunos de ellos han terminado con la imposición sintética de manera arbitraria, otros lo han hecho de forma sistemática, además de darle formalidad.

Esta última alternativa se conoce como modelo dual (cedular en Colombia) del impuesto sobre la renta, aplicado inicialmente en los países nórdicos a finales de los años 80 y posteriormente otros países, tanto de la OCDE como de Latinoamérica, optaron también por una tributación separada de las rentas laborales de las rentas del capital.

En el caso latinoamericano, esta tendencia ha sido una dualización desordenada, que carece de las ventajas de los sistemas duales formales y privilegia de forma injustificada a las rentas de capital (Barreix Garcimartín y Velayos, 2012, p. 192).

Si se comparan los sistemas tributarios para las personas naturales o físicas, en esencia se dispone del sistema dual y el sintético. En el sistema dual, básicamente se separan las rentas laborales o similares y las rentas de capital; a las rentas laborales o similares se les aplica una tabla progresiva y las de capital tienen una tarifa fija o también un rango, pero más restringido; en el sistema sintético se aplican tarifas dentro de un rango con tarifas marginales, en la tabla 20 se aprecian algunos casos referentes.

Como se aprecia, hay algunos países como Chile y Estados Unidos que aplican el impuesto sintético, es decir, que globalizan (consolidan) todas las rentas y aplican una única tabla de tarifas marginales progresivas, esto implica que por ejemplo una alta renta de dividendos o arriendos en estos países paga tasas del 35,5 % y el 37 % en Chile y Estados Unidos, respectivamente, eso sí, dando la posibilidad de descontar o realizar un crédito por los impuestos pagados por las empresas, mientras que en los demás países estas rentas de capital en el sistema dual tributan a tasas entre el 19 % y el 30 %.

Es incuestionable que el impuesto de renta de las personas naturales en Colombia es inequitativo, caso evidente son las rentas cedulares o duales que implican que dos personas con una misma renta, pero por disímiles conceptos paguen un impuesto diferente, esto rompe el principio de la equidad horizontal. Para

demostrar lo expuesto se plantea un sencillo ejemplo hipotético en donde hay cuatro personas que ganan lo mismo, sin embargo, todos pagaron un impuesto diferente.

Tabla 20. Tarifas duales y sintéticas impuesto de renta 2019

	País	Escala progresiva		Tasa sobre el capital	
		Min.	Max.	Dual	Sintético
1	Alemania	0	45	25	
2	España	19	45	19 - 23	
3	Francia	0	45	30	
4	Holanda	9	51.75	30	
5	Chile	0	35.5		0-35,5
6	Estados Unidos	10	37		10 – 37

Fuente: Elaboración propia con base en (Banco Santander, 2021)

Es incuestionable que el impuesto de renta de las personas naturales en Colombia es inequitativo, caso evidente son las rentas cedulares o duales que implican que dos personas con una misma renta, pero por disímiles conceptos paguen un impuesto diferente, esto rompe el principio de la equidad horizontal. Para demostrar lo expuesto se plantea un sencillo ejemplo hipotético en donde hay cuatro personas que ganan lo mismo, sin embargo, todos pagaron un impuesto diferente.

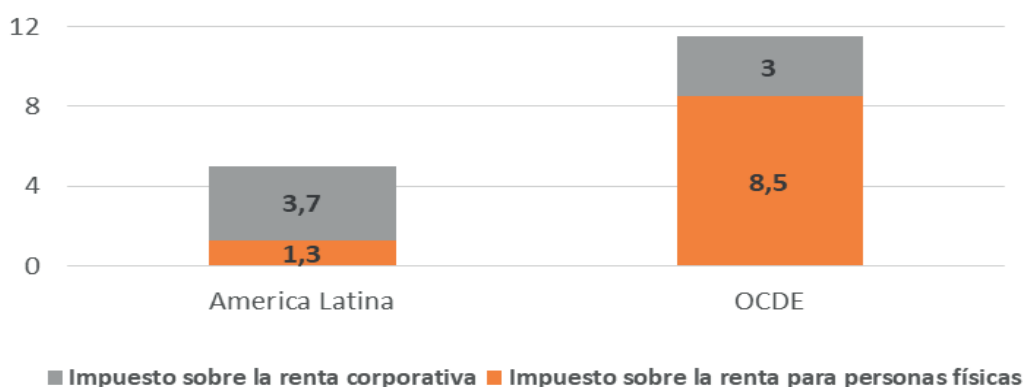
El impuesto de renta de las personas naturales es el que genera mayor recaudo a nivel global, en Colombia ocurre lo contrario y se explica por los excesivos beneficios a las altas rentas, las empresas generan mayor recaudo que las personas naturales, pero lo más grave es que esto no sucede porque las empresas estén pagando muchos impuestos (Villabona y Quimbay, 2017; Rincón-Castro y Delgado-Rojas, 2018), sino por cuanto los hiper ricos pagan una tasa efectiva muy baja, de hecho el recaudo porcentual frente al PIB en el caso de las empresas es muy similar en Colombia frente a los demás países de la OCDE, como se aprecia en la figura 49.

Tabla 21. Liquidación impuesto de renta 2018

	Liquidación por rentas Cedulares		Utilidad Fiscal Gravable (Renta Líquida Gravable)	
	Martha Pérez	Carlos Mayorga	Luisa Sarmiento	Pedro Cabal
	Empleado y No Laborales	Pensionado	Accionista Bancario	Empleado, inmobiliario y accionista
Laborales	\$ 118,155,675			\$ 59,077,838
No Laborales	\$ 118,155,675			\$ 59,077,838
Pensión		\$ 236,311,350		
Dividendos			\$ 236,311,350	\$ 118,155,674
Total Ingresos	\$ 236,311,350	\$ 236,311,350	\$ 236,311,350	\$ 236,311,350
Impuesto	\$ 57,861,375	\$ -	\$ 21,082,000	\$ 22,859,694
%	24.5%	0.0%	8.9%	9.7%

Fuente: Elaboración propia con base en (DIAN. 2021)

Figura 49. Composición de la recaudación por impuesto sobre la renta, 2015 (en porcentaje del PIB)



Fuente: (Cepal, 2020)

Por ejemplo, en la declaración de renta del año 2018 del senador Arturo Char publicada en la página de la Función Pública, él recibió \$516.377.000 por

dividendos y no pago un centavo de impuestos por este concepto, sin embargo, si esa misma renta hubiera correspondido a un trabajador este habría pagado un impuesto de \$82.870.000 y un anticipo de \$42.714.000, para un total de \$125.584.000. Fuera de pagar un impuesto diferente, lo inconcebible es que la persona que recibe estos dividendos y no paga nada de impuestos es una persona que tiene un patrimonio bruto de \$25.938.970.000 y líquido de \$16.794.693.000, evidentemente, muy rico en un país como Colombia.

En Colombia, es un privilegio pensionarse, solo cerca del 25 % de las personas con la edad cumplida para hacerlo lo logran, no es equitativo que una persona que se pensione, y tenga una mesada superior a 12 SMMLV hoy \$10.533.636, no pague impuestos por este concepto. Estas pensiones altas generalmente han correspondido a congresistas, magistrados, altos ejecutivos y regímenes especiales que devengaron altos salarios, no pueden seguir siendo privilegiados, además con normas que ellos mismos establecen, deben gravarse las pensiones mayores a 12 SMMLV.

En el caso colombiano, podrían plantearse dos escenarios, el primero eliminando las rentas cedulares o duales, en ese caso todas las rentas se deben sumar e ir a una bolsa común para que no existan privilegios por tipo de actividad como hoy existen para los dividendos, como se hace por ejemplo en Chile y estados Unidos (Banco Santander, 2021), en ese caso, debe existir una sola tabla con más rangos que los actuales, al menos ocho para mejorar la progresividad. El segundo escenario corresponde al sistema dual o de rentas cedulares, pero aumentando la progresividad en las rentas no laborales.

Estos dos escenarios planteados generan una mayor equidad, por cuanto permite que las rentas de capital y principalmente la de los grandes accionistas de grupos económicos, que en esencia pertenecen a las personas que más riqueza acumulada tienen en el país paguen unas mayores tarifas de impuestos, como corresponde en un sistema tributario que se ajuste a los principios de progresividad.

En Colombia, puede afirmarse que en toda su historia los dividendos no han pagado impuestos o su pago ha sido inmaterial, lo cual no se justifica porque son las personas de mayores ingresos y riqueza, mientras los trabajadores con menores ingresos han tenido unas cargas impositivas más elevadas.

Con base en las tablas de impuestos para personas naturales tomadas de Santander Trade (2020), para Japón, Francia y España, se puede establecer una tabla más progresiva para el caso colombiano, que genera mayor recaudo y equidad.

Tabla 22. Tabla sugerida para impuesto de renta

Desde > UVTs	Hasta UVTs	Tasa	Cálculo del Impuesto	Desde Millones \$	Hasta Millones \$
-	1,244	0%	0%	-	42.6
1,245	2,523	14%	(RLG - 1.244) * 14%	42.7	86.5
2,523	3,521	19%	(RLG - 2.523) * 19% + 179	86.5	120.6
3,521	4,396	24%	(RLG - 3.251) * 24% + 369	120.6	150.7
4,396	7,414	30%	(RLG - 4.396) * 30% + 579	150.7	254.1
7,414	9,601	37%	(RLG - 7.414) * 37% + 1,484	254.1	329.0
9,601	19,203	40%	(RLG - 9.601) * 40% + 2,293	329.0	658.1
19,203	42,673	45%	(RLG - 19.203) * 45% + 6,134	658.1	1,462.4
42,673		50%	(RLG - 42.673) * 50% + 16,695	1,462.4	

Año Gravable 2019 UVT \$ 34,270

Fuente: Elaboración propia .

En simulaciones realizadas con este cambio en el sistema tributario, tomando las ganancias del sector financiero y de las 5.000 empresas más grandes en 2018, con las condiciones actuales, el recaudo del año gravable 2018 en impuesto a la renta por solo dividendos hubiera aumentado en cerca de \$5,5 billones, asumiendo una distribución de dividendos del 50 %, principalmente explicado por la eliminación de los beneficios a los dividendos, eliminación de las rentas cedulares y el establecimiento de nuevos rangos en los mayores ingresos.

Es importante precisar que las personas que reciben dividendos pueden restar el porcentaje de renta efectiva pagado por las empresas, para eliminar el mito de la doble tributación, como se aprecia en la tabla 23.

Tabla 23. Cálculo recaudo adicional por dividendos

Cálculo recaudo adicional Personas naturales estimado por Dividendos 2018 frente a situación actual	
Utilidades Billones Financieros y 5,000 más grandes	\$ 102.6
Tasa Efectiva	17%
Impuesto	\$ 17.4
Utilidad Neta	\$ 85.2
Dividendos del año decretados al	50%
Dividendos recibidos por accionistas Billones	\$ 42.6
Concentración altos ingresos	80%
Dividendos Altos ingresos Billones	\$ 34.1
Tasa impuesto renta estimada altos ingresos personas naturales	42%
Impuesto estimado personas naturales altos ingresos por dividendos Billones	\$ 14.3
Menos: Impuesto pagados por la empresa proporcional	\$ 5.8
Menos: Impuesto Actual ponderado 9%	\$ 3.1
Recaudo adicional en dividendos personas naturales Billones	\$ 5.5

Fuente: Elaboración propia con base en (Superintendencia Financiera, 2021), (Superintendencia de Sociedades, 2021), (DIAN, 2021).

El otro escenario indicado es el impuesto dual (rentas cedulares), en el cual se incluye una tarifa o un rango de tarifas para las rentas de capital (dividendos, arriendos, empresariales, etc.), en ese caso y de acuerdo con los países referentes se establecerían tres tarifas para las rentas de capital, tomado como referentes Francia y España.

Tabla 24. Tarifa para rentas de capital

Hasta Euros	Hasta UVTs	\$ millones	Tasa
€ 6,000	724	24.8	19%
€ 50,000	6032	206.7	21%
> € 50,000	6032	206.7	30%

Fuente: Adaptado de (Bankia, 2021)

Se debe precisar que en Colombia ha existido tarifa de impuesto sobre la renta para las personas naturales hasta de un 56 %, como se promulgó en el Decreto de Emergencia Económica 2053/74, del 49 % con la Ley 9 y Decreto 3541 de 1983, por lo cual colocar una tasa marginal del 50 % en el rango de rentas más altas no es una novedad y más bien está en concordancia con lo que manejan los países de la OCDE, lo que sin duda genera mayor equidad y contribuye a una mejor redistribución del ingreso y la riqueza.

No ampliar base de contribuyentes

Los gremios con su gran poder político y económico plantean como una herramienta para un mayor recaudo la ampliación de la base tributaria en el impuesto de la renta de las personas naturales. Esta alternativa podría funcionar en países como Suecia, Dinamarca, Suiza, Catar, Luxemburgo en donde el PIB per cápita es más de seis veces el de Colombia y que tienen un coeficiente de Gini mucho más bajo que el colombiano, es decir, tienen un poder importante de compra y sus sociedades son más equitativas, ampliar la base para personas que apenas tienen recursos para cubrir sus necesidades básicas no va a aumentar el recaudo, quizás incluso lo disminuya porque en muchos casos van a quedar más saldos a favor, un impuesto para estas personas sería sacrificar algunas de las necesidades primarias.

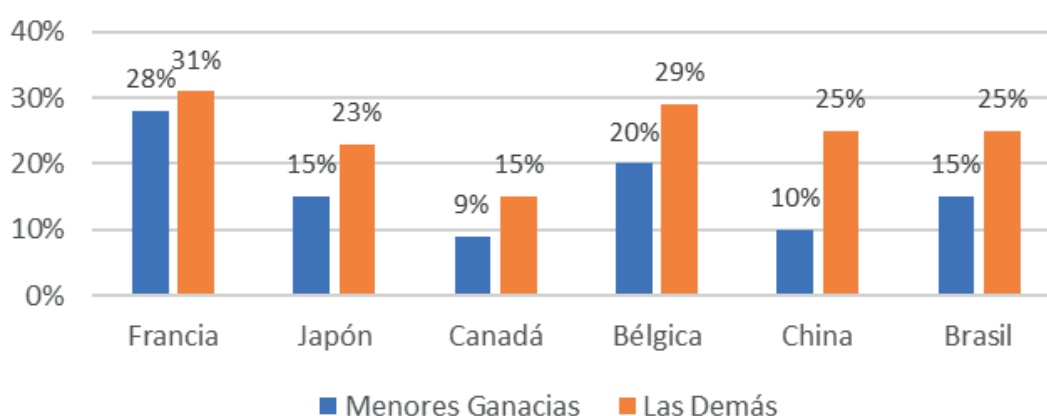
Personas jurídicas

Colombia anteriormente ha cobrado tarifas diferenciales de impuesto de renta para las personas jurídicas o empresas, por ejemplo en 1974 mediante el Decreto 2053 las sociedades anónimas que se suponía las más grandes pagaban el 40 % y las sociedades de responsabilidad limitada pagaban el 20 %, esta era una forma de tener tarifas diferentes; en realidad era arbitrario por cuanto no se consideraba el monto de ingresos, ni de ganancias, sin embargo, es una evidencia de que existió al menos en algún momento. Hoy en día en Colombia, sin importar el monto de ingresos, ni de ganancias, ni de activos, todas las empresas pagan el mismo impuesto a diferencia de la mayoría de los países de la OCDE que tienen cierta progresividad de acuerdo con los ingresos.

El sistema tributario en Colombia requiere un cambio estructural profundo para el largo plazo, si bien cada dos años o menos se hacen reformas tributarias, estas son coyunturales, generalmente cubren los déficits, con un alcance de corto plazo, no atacan los problemas de inequidad, ni de eficiencia.

Cuando se revisan los sistemas tributarios en varios países de la OCDE se aprecia que hay una variedad en las tasas impositivas cobradas a las empresas, en algunos casos como en España y Alemania se cobra la misma tasa a todas, en otros países como Japón, Canadá, Bélgica, China y Brasil se aplican tasas diferentes dependiendo de las ganancias, las cuales podrían asociarse también de manera general al tamaño, como se puede apreciar en la figura 50.

Figura 50. Impuesto de renta personas jurídicas en el mundo 2019



Fuente: Adaptado de (Banco Santander, 2021) (Banco Santander, 2021)

En la muestra tomada el promedio simple de las diferencias entre las tasas de las de menores ganancias y las demás es cercano al 9 %, este mismo porcentaje es el que se sugiere aplicar en Colombia, se recomienda que las ganancias para las menores ganancias tributen el 21 % y para las demás del 30 %. Tomando de referencia el caso francés se pueden considerar como menores ganancias las inferiores a \$2.067 millones en pesos de 2020.

Este cambio en la tributación va a favorecer en esencia a las micro, pequeñas y algunas medianas empresas, esta modificación genera progresividad en la tributación de la MiPymes que hoy en día se encuentran en gran desventaja frente a los grandes compañías y grupos económicos, muchas de estas últimas empresas también tienen beneficios de estabilidad jurídica, es por esto que actualmente para las MiPymes es muy difícil poder competir con estas grandes corporaciones nacionales y multinacionales, tienen desventajas en tasas financieras, en la capacidad tecnológica, en los mecanismos de mercadeo y publicidad, eso explica su alta

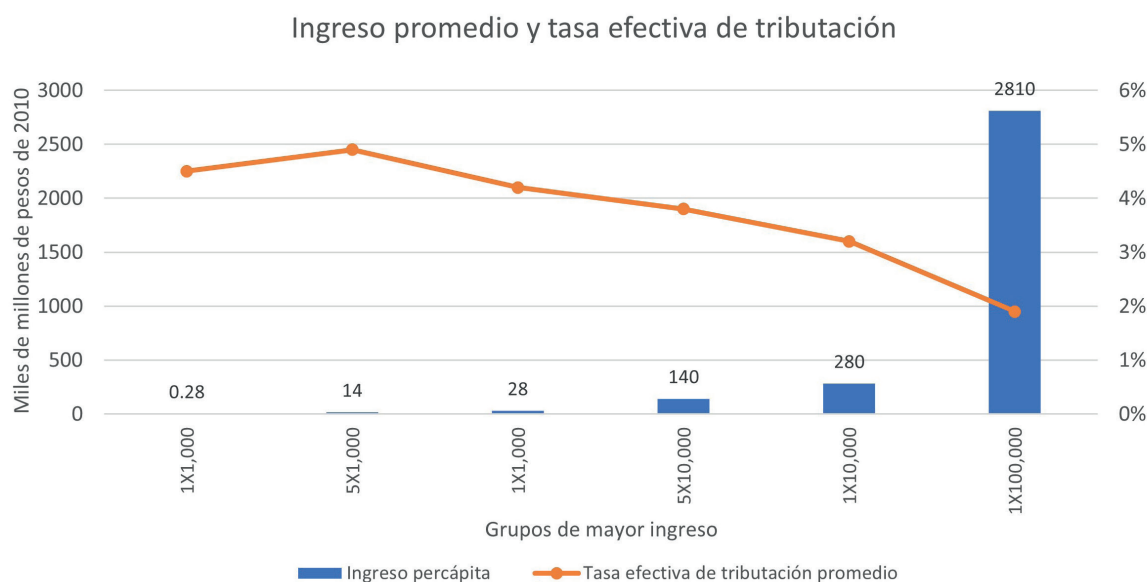
mortalidad, solo en la ciudad de Bogotá, entre 2009 y 2012, según el informe de la Superintendencia de Sociedades (2013), se crearon 274.792 empresas, mientras que en el mismo periodo se liquidaron 97.747, es decir, se cerraron cerca de un 36 % de las empresas que abrieron (Duarte, 2019).

Beneficios fiscales

El efecto de los beneficios fiscales se explica en la amplia brecha entre la tasa efectiva y la tasa nominal, tanto en las personas naturales como en las empresas, de acuerdo con el estudio de Alvaredo y Londoño (2013), la tasa efectiva de tributación del grupo 1/100 fue del 4,8 %, mientras que la del 1/100.000 fue de 1,8 %, cuando la tasa marginal para esos ingresos era del 33 %; en el caso de las empresas la tasas efectivas promedio entre 2000 y 2015 fue un tanto superior al 17 %, cerca de la mitad de la tasa nominal, en el sector financiero sin los bancos fue cercana al 9 % (Villabona y Quimbay, 2017).

A medida que son más altos los ingresos de las personas, es mayor el porcentaje que tienen origen en rentas de capital, cuya tasa efectiva de tributación resulta menor.

Figura 51. Tasas efectivas de impuestos a las altas rentas en Colombia



Fuente: Concha et al. (2017), con base en Alvaredo y Londoño (2013).

La suma de todos los beneficios tributarios, para el total de sectores entre el 2000 y el 2015, en valor nominal de pesos colombianos fue de \$349,6 billones, o en dólares americanos fue de USD 122.656 millones (Villabona y Quimbay, 2017).

Este valor total de beneficios tributarios, al ser visto como un impuesto de renta que efectivamente dejó de percibir la nación, fue de \$122,8 billones (USD 43.086 millones). Además, el anterior monto no percibido por la nación es alto, si se compara con el déficit en salud, que para el periodo 2000-2015 fue estimado por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) en \$5,3 billones, o si se compara con todos los recursos del sector salud en Colombia, durante el 2013, que sumaron un valor de \$34 billones (USD 11.930 millones) (Gómez y Nieto, 2014).

El efecto distributivo del impuesto sobre la renta personal es reducido, porque el ingreso en Colombia se encuentra altamente concentrado, por la alta erosión de la base gravable causada por las rentas exentas y deducciones, y porque la proporción de la población exenta es alta para estándares internacionales (Alvaredo y Londoño, 2013). Colombia cuenta con doscientos veintinueve beneficios tributarios (DIAN, 2021), estos se han otorgado sin estudios técnicos que los justifiquen.

Deben evaluarse los 229 beneficios actuales que vuelven el sistema muy complejo, se deben eliminar aquellos que no determinen un verdadero beneficio social representativo, también deben asignarse por un tiempo limitado. Cada vez que se piense establecer un beneficio fiscal, se debe hacer el estudio beneficio costo para cada uno de ellos, esto implica que el valor dejado de recaudar que corresponde al costo fiscal debería ser menor que el beneficio que está recibiendo la sociedad. Hacia el futuro solo en casos excepcionales se deben otorgar beneficios, podría ser para la ciencia y la tecnología, sector agrícola y el industrial que son los mayores generadores de empleo y desarrollo.

De acuerdo con Rodríguez (2019), hay dos aspectos irregulares que son determinantes en el otorgamiento de algunos beneficios fiscales, el primero es el *lobby* o cabildeo ejercido por especialistas en el tema o emisarios de grupos económicos, el otro corresponde a la financiación de las campañas políticas. El cabildeo es un mecanismo inequitativo y opaco, es muy difícil rastrear, debido a que en Colombia no existe regulación sobre el tema. En el

caso de la financiación de las campañas políticas, los financiadores procuran asegurar que los políticos que financian aprueben leyes que los favorezcan.

Figura 52. Cálculo de recaudo adicional en empresas estimado 2018

	Bancos	Seguros y Administradoras pensiones y cesantías	5,000 empresas más grandes	
Utilidad estimada antes de impuestos billones \$	13.5	3.2	85.9	\$ 102.6
Utilidad neta billones \$	11.3	2.9	71	\$ 85.2
Tasa efectiva estimada	16.5%	9.8%	17.3%	
Impuesto recaudado estimado TET	\$ 2.2	\$ 0.3	\$ 14.9	\$ 17.4
Nueva tasa disminuyendo beneficios	29%	29%	29%	
Impuesto recaudado estimado nueva tasa nominal	\$ 3.3	\$ 0.8	\$ 20.6	\$ 24.7
Diferencia recaudo	12.5%	19.2%	11.7%	\$ 7.3
Valor estimado adicional recaudo Impuesto	1.7	0.6	10.0	\$ 12.4

Fuente: Cálculos propios con base en información de (Superintendencia Financiera, 2021), (Superintendencia de Sociedades, 2021), (Villabona y Quimbay, 2017) .

En un sencillo ejercicio en el que se toman las utilidades de las empresas más representativas del sector financiero, en donde se eliminan gran parte de los beneficios tributarios y donde la tasa efectiva de tributación del 29 % se acerca más a la tasa nominal, se estima que el recaudo adicional para las personas jurídicas en 2018 hubiera aumentado en cerca de \$12,4 billones.

Los datos encontrados en los informes de “Cuentas Claras”, de Transparencia por Colombia, muestran que las campañas de quienes sí fueron elegidos al Congreso

tuvieron el doble de la financiación que aquellos que participaron en la elección, pero que no fueron elegidos. Ello demuestra que la financiación de las campañas se presenta como un factor determinante de la elección de los congresistas, el Grupo Aval no fue solo un gran patrocinador de congresistas, sino que fue uno de los principales inversores en cabildeo en el país (Rodríguez, 2019).

En la investigación de Rodríguez, se observaron aspectos tan evidentes, como el que se encontró la siguiente publicidad de una firma: “Legislando Abogados, tiene la capacidad para lograr sus objetivos, cuenta con personal especializado con capacidad de influir sobre un gobierno o una empresa, especialmente en lo relativo a las decisiones políticas, sociales y económicas”. La experiencia que tiene la empresa en temas de cabildeo le permite ofrecer este servicio a terceros con el fin de que puedan ver sus intereses representados, en la medida de lo posible, en el Congreso. Son cuatro las formas de intervención que propone la firma: “Aplicamos técnicas de *lobbying* directo, resolvemos técnicas de *lobbying* indirecto, realizamos técnicas específicas y ambivalente y mucho más hasta lograr los objetivos” (Legislando S.A.S), existen varias firmas consultoras adicionales expertas en este tipo de maniobras, no muy adecuadas.

Los datos encontrados en los informes de “Cuentas Claras”, de Transparencia por Colombia, muestran que las campañas de quienes sí fueron elegidos al Congreso tuvieron el doble de la financiación que aquellos que participaron en la elección pero que no fueron elegidos. Ello demuestra que la financiación de las campañas se presenta como un factor determinante de la elección de los congresistas. Otro dato significativo es que los grupos económicos poderosos financiaron en su mayoría los gastos de campaña de los partidos de la Unidad Nacional, que eran afines al gobierno y que votaron a favor de beneficios tributarios para sus patrocinadores. En cambio, los participantes minoritarios que no estuvieron a favor de aprobar beneficios tributarios no recibieron financiación de estos grupos.

Entre los principales beneficios a ser revisados para su eliminación están las zonas francas y los contratos de estabilidad jurídica.

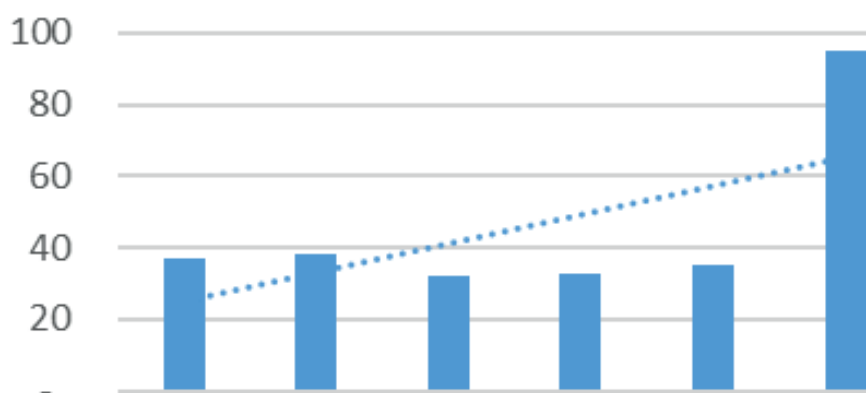
Un caso aberrante en relación con los beneficios tributarios fue el relacionado con la prima en colocación de acciones en el cual la mayor empresa colombiana Bavaria, cuyo valor antes de la venta era de USD 75.000.000.000

y finalmente fue vendida en USD 106.000.000.000, es decir, una utilidad de USD 31.000.000.000, lo que representa con la tasa actual más de \$109 billones, lo que implicaría si se hubiera aplicado la tasa corriente de impuesto de renta algo más de \$32 billones de impuestos, sin embargo a pesar de una ganancia jamás imaginada en Colombia este negocio no pagó un solo peso de impuestos y sí enriqueció aún más a sus antiguos dueños, entre los cuales figura la familia Santo Domingo, accionistas de SABMiller. La venta fue de SABMiller, propietaria de Bavaria, a AB InBev, esto cuestiona de algún modo la conveniencia de la inversión extranjera (Borda, 2016; Pedraza, 2005).

Impuesto a las herencias

En Colombia, de acuerdo con las cifras de las declaraciones la (DIAN. 2021), solo declara renta cerca del 9 % de las personas naturales económicamente activas, esto en razón a un ingreso per cápita muy bajo. Al comparar la relación del patrimonio bruto de las personas que declaran renta entre el decil diez y el decil uno, se aprecia una gran diferencia entre ambos, en el año 2009 esta era de 37 veces para las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad y en el año 2013 esta relación fue de 95 veces, es decir, aumentó un 156 %, agravando el problema de la concentración, como se puede apreciar en la gráfica.

Figura 53. Personas naturales sin contabilidad. Patrimonio Bruto D10/D1

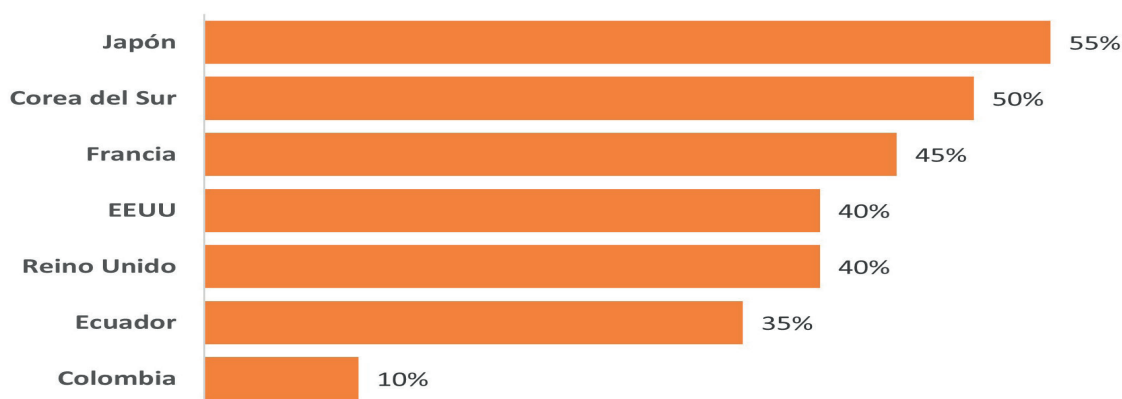


Fuente: Elaboración propia con base en (DIAN. 2021).

El mecanismo más efectivo para disminuir parcialmente esta gran concentración es el impuesto a las herencias. En Colombia, este impuesto está inmerso dentro del impuesto a las ganancias y corresponde a un 10 % para cualquier herencia, bien sea de una persona hiper rica o de una persona muy humilde, lo que de hecho ya va en contravía de la equidad vertical.

En países como Japón, las herencias de las personas más adineradas pagan un 55 % de impuesto; en Corea del Sur, un 50 %; en Francia, 45 %, Estados Unidos 40 %, esas tarifas contribuyen a aumentar el recaudo fiscal y disminuir la concentración de la riqueza. En el caso colombiano debe establecerse una tabla progresiva.

Figura 54. Impuesto a las herencias en el mundo 2020



Fuente: (Tableau Public, 2020)

En el caso colombiano, se sugiere establecer una tabla progresiva tomando como ejemplo rangos similares tomando los casos de España y Francia. La progresividad en los impuestos de las herencias permite contar con un sistema que genera mayor equidad, esto se va a traducir en mayor recaudo para el Estado que va a contar con mayores recursos para sus programas de educación, salud, vivienda, infraestructura y demás programas sociales. Así mismo, en el largo plazo, si se logra un adecuado control del impuesto se modula en buen modo la inequitativa distribución de la riqueza, lo cual no va a implicar que desaparezcan las grandes fortunas, ni los ricos como tal.

En Francia, por ejemplo, la tabla de impuesto a las herencias está en varios rangos entre el 5 % y el 40 %; en Chile, está entre un 1 % y un 25 %, en este país, las obligaciones tributarias que se adquieren al momento de recibir una herencia o donación se encuentran reguladas por la Ley sobre Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones (Ley 16.271), en Colombia, anteriormente, las herencias se trataban en forma similar al impuesto sobre la renta. Con la tabla sugerida, la herencia más alta del país, estimada según Forbes en \$41 billones en el 2020, pagaría con las leyes actuales \$4,1 billones, mientras que con la tabla progresiva pagaría \$18,5 billones, es decir, \$14,4 billones adicionales.

Tabla 25. Tabla sugerida del impuesto a las herencias en Colombia

		Monto de la Herencia *		Monto de la Herencia *	
Desde	Hasta	Tasa	Desde uvt's	Hasta uvt's	Tasa
	\$ 300,000,000	0%		\$ 1,083	0%
> \$ 300,000,000	\$ 600,000,000	10%	\$ 1,084	\$ 20,166	10%
> \$ 600,000,000	\$ 1,000,000,000	15%	\$ 20,167	\$ 33,610	15%
> \$ 1,000,000,000	\$ 4,000,000,000	25%	\$ 33,611	\$ 134,440	25%
> \$ 4,000,000,000	\$ 10,000,000,000	35%	\$ 134,441	\$ 336,101	35%
> \$ 10,000,000,000		50%	\$ 336,102		50%

* Se excluye la vivienda por 10,083 UVTs

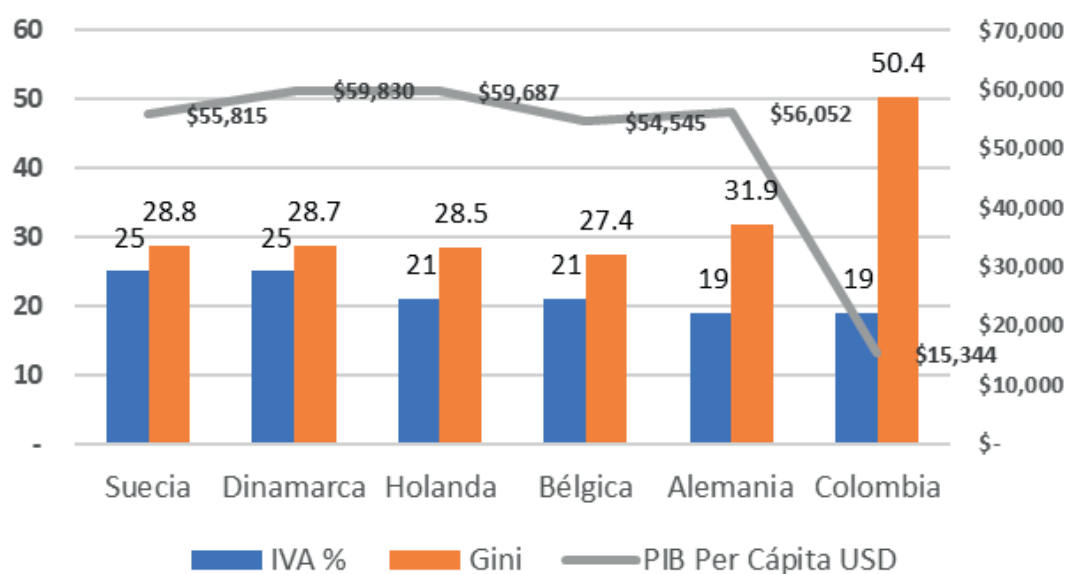
Fuente: Elaboración propia

Impuesto al valor agregado (IVA)

De acuerdo con cifras del Banco Mundial, Colombia tiene la tercera tasa general más alta del IVA en América con el 19 %, por debajo de Uruguay (22 %) y Argentina (21 %), también está por debajo de países nórdicos, de Holanda, Alemania y Bélgica. Sin embargo, en el caso de los países europeos, estos tienen un ingreso per cápita promedio de USD 57.186, un 273 % más alto que Colombia. Adicionalmente, Colombia tiene un coeficiente de Gini en ingresos un 73 % superior al promedio de estos países, por tanto, un alto IVA afecta a la mayoría de la población.

En la última reforma tributaria en Colombia, llamada Ley de Crecimiento, en 2019, se incluyó una devolución del IVA a las personas de ingresos bajos, sin embargo, en razón a la deficiencia en la información, esto no se puede garantizar adecuadamente. Esto implica que personas de bajos ingresos que no compraron tienen un pequeño ingreso por estas devoluciones, pero también personas de bajos ingresos que realizaron compras pagando IVA, van a recibir un menor valor de reintegro del IVA o podrían no recibir nada. Adicionalmente, el monto determinado de esta devolución es despreciable, se asigna un valor cercano a \$35.000 (USD 10) mensuales por hogar, lo cual quizás genera un trámite más costoso de lo que en realidad se entrega y no tiene ningún poder de compra.

Figura 55. IVA, GINI y PIB



Fuente: Adaptado de (Banco Mundial, 2020).

Dado el bajo ingreso per cápita generalizado de los colombianos, lo más apropiado, en principio, es bajar la tarifa general al 15 % cercano al promedio mundial de este impuesto. También es conveniente dar una tarjeta de aceptación en los comercios (no bancaria), como ocurre en Japón, a las personas de menores ingresos con un cupo definido de compras libres de IVA, eso sí, primero garantizando un censo de las personas de ingresos muy bajos, esas dos sencillas medidas contribuyen a generar mayor equidad en este impuesto regresivo y a aumentar la demanda y el consumo.

En la medida en que aumente el ingreso per cápita y disminuya el coeficiente de Gini, podría pensarse en un aumento de la tarifa del IVA. De ninguna forma es conveniente incluir más productos de la canasta familiar, eso golpea de manera directa las personas de menores ingresos y sobre todo la clase media, en esencia, los trabajadores, prestadores de servicios y microempresarios, quienes hoy en día tienen la mayor carga en impuestos.

La administración de impuestos

La DIAN es una entidad que depende del Ministerio de Hacienda, esta situación debe cambiar, la DIAN debe ser un organismo técnico e independiente, como ocurre en varios países desarrollados, todos sus funcionarios deben ser elegidos por concursos de méritos, incluidos los directores, libre de compromisos políticos.

En un breve diagnóstico, se aprecia que la DIAN tiene importantes falencias que pueden ser corregidas. La planta de personal es insuficiente. En los países desarrollados tienen entre 4 y 5 veces más funcionarios en relación con su población. Adicionalmente, en el área de fiscalización, la más importante para controlar y mejorar el recaudo, la participación de los funcionarios en Colombia es cerca del 25 %, frente a un porcentaje cercano al 50 % en países desarrollados, esta situación actual facilita la evasión y elusión fiscal (Villabona, 2015).

De otra parte, es necesario modificar la legislación actual en materia penal para que exista cárcel efectiva y cobro de multas por evasión de impuestos. En la actualidad se indica que habrá cárcel por evasión de valores \$4.389 millones (5.000 SMMLV) a precios del 2020, sin embargo, este es un monto muy alto para Colombia, debe hacerse desde al menos montos de 1.000 SMMLV, \$877,8 millones a precios del 2020. La evasión de impuestos en Colombia es uno de los principales aspectos que explica la baja carga fiscal o lo que es lo mismo un bajo recaudo, que no permite contar con adecuados programas sociales.

Así mismo la legislación penal en materia tributaria es muy laxa, es así como si el evasor reconoce la falta y paga la multa ya no tendrá que ir a prisión, esto incentiva las conductas que propician la evasión, los grandes evasores esperarán y si son detectados, simplemente aceptarán la situación y pagan las multas, así

no irán a prisión, pero sino son detectados su ganancia será muy significativa y equivalente a la pérdida de recaudo del Estado.

Debe establecerse un esquema de educación robusto en la DIAN. En Francia, por ejemplo, existe un centro de educación dentro de su administración de impuestos, muy similar a un centro universitario, en donde los funcionarios en el desarrollo de su carrera se preparan casi por tres años en tiempos diferentes. Actualmente, en la DIAN, un funcionario de auditoría se puede vincular a su labor un viernes y el lunes entrante ya está trabajando sin ninguna capacitación. Deben existir especializaciones por tipos de negocios o sectores económicos.

Es conveniente que la DIAN realice acuerdos con el Ministerio de Educación y las secretarías de Educación en programas de educación tributaria desde la primera infancia, esto con el fin de crear una conciencia social relacionada con la importancia de los impuestos desde la niñez. Esto disminuirá en buena medida el fraude fiscal.

La DIAN, y en general el Estado, deben modernizar los sistemas de información. Hoy en día, aunque algo han mejorado, son una vergüenza, en épocas de tributación constantemente se caen, no están articulados con las demás entidades del Estado, incluso en la misma DIAN, existe un sistema para impuestos y otro para aduanas. En varios países de la OCDE, existe un solo sistema de información articulado para el Estado y los entes territoriales, lo cual desde todo punto de vista es más eficiente y seguro.

Catastro

El impuesto predial es una fuente importante de recursos para las finanzas territoriales, sin embargo, en Colombia no se ha querido realizar la actualización catastral por la presión y los intereses particulares entre ellos de los políticos, muchos de ellos grandes poseedores de tierras.

Desde el 2014, Juan Antonio Nieto Escalante, director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), subrayó que esta actualización es un importante instrumento dentro de una política de tierras que conduzca a un “nuevo campo

colombiano” mediante una “reforma rural integral”, como reza el compromiso preliminar logrado en La Habana. Sobre este particular, Nieto Escalante señaló que será la base para buscar una distribución más equitativa de la propiedad rural y un mejor uso del suelo. Sobre lo primero recordó, por ejemplo, que Colombia es uno de los países de más alta concentración de la propiedad rural. Ocupa el puesto 60 dentro de setenta países, con un índice Gini de 0,86. Sobre el mal uso del suelo confirmó que, por ejemplo, la ganadería ocupa 35 millones de hectáreas, cuando solo hay 15 millones con esa vocación. Por el contrario, existen 5 millones de hectáreas en agricultura, cuando existe potencial agrícola en 22 millones de hectáreas, en pesos de 2013, el recaudo adicional mínimo se estima en \$1,5 billones (Escalante, 2013).

Mientras en Colombia, específicamente en Bogotá, la tasa más alta en el impuesto predial es del 1,2 %, en Inglaterra, Canadá, Estados Unidos y Francia las tasas son del 3,1 %, 2,9 % y el 2,6 %, respectivamente, esto evidencia un alto potencial para un mayor recaudo en este tipo de impuesto.

Economía social

El problema de fondo en la economía colombiana es la inequidad en los ingresos y la riqueza, los altos coeficientes de Gini en estos dos aspectos. Las leyes y en general las normas han permitido que hayan existido grandes beneficios fiscales para los grandes grupos económicos nacionales y extranjeros, que pertenecen generalmente a una familia o muy pocas personas, esto no permite un mayor desarrollo y sí una mayor concentración de la riqueza y el ingreso.

La propuesta pasa por una mayor democratización de la propiedad, que se logra mediante impuestos progresivos, normas que incentiven la propiedad colectiva o cooperativa, como es el caso de los países nórdicos, que presentan características en esta vía y se encuentran entre las naciones con mayor desarrollo humano del mundo. Las cooperativas, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales pueden ser una alternativa para reducir la desigualdad y mitigar la pobreza.

Las palabras de uno de los pensadores más influyentes de los últimos años delataron la crisis de la globalización y del libre mercado, económico fundado

en el egoísmo que fomenta las desigualdades: “Si la economía no sirve a la mayoría de los ciudadanos, será una economía fallida. Por eso, las cooperativas o economía social son el mejor modelo socioeconómico para enfrentar la próxima década”, concluyó Stiglitz (2012).

La alternativa para disminuir la alta concentración del ingreso y la riqueza, que minan el desarrollo de Colombia es fomentar empresas colectivas, empresas que pertenezcan a miles de personas y no a una familia o familias, como sucede actualmente con los grupos económicos nacionales y extranjeros que en el año 2017 manejaron el 71 % de todas las transacciones económicas del país, de acuerdo con el (Gestor Comercial y de Crédito, 2020)

La propuesta es que empresas nacionales con accionistas o propietarios que no tengan residencia en paraísos fiscales o países de baja tributación, en las cuales ninguno de ellos o sus familiares o allegados hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, no posean más del 1 % de los aportes tributen a una tarifa inferior de un 10 % de la tarifa general. Esto promoverá la creación de grandes empresas, preferiblemente industriales y agrícolas, aunque no se restringe en otros sectores. Imaginemos un Banco de Bogotá que no pertenezca a una persona, sino a cientos de miles de ciudadanos, así con las grandes superficies, compañías de seguros, compañías de alimentos, medios de comunicación, etc.

Esto también puede conseguirse modificando la legislación del sector solidario que en Colombia es obsoleta y restringe mucho el desarrollo de este tipo de organizaciones. Adicionalmente, debe impulsarse un acuerdo regional para contar con sistemas tributarios muy parecidos que no estimulen la competencia fiscal en detrimento de las economías de los países.

Paraísos fiscales y acuerdos regionales

Se ha promovido una competencia desleal en materia tributaria, grandes capitales buscan resguardos en donde ocultar sus grandes ganancias y fortunas, es como buscar permanentemente la cueva de Alí Babá y los 40 ladrones. Varios de los países desarrollados tienen una doble moral con estos paraísos fiscales y permiten que funcionen incluso en sus mismas geografías o posesiones. La

evasión y elusión de impuestos, fomentadas legalmente por la competencia fiscal de los Estados, se han trivializado, a partir de ahora, las estrategias de optimización de los bancos y las multinacionales utilizan paraísos fiscales, montajes jurídicos y contables, refacturaciones ventajosas. “Al convertirse en la norma de referencia, la minimización del impuesto participa en la carrera a los beneficios estériles de los directivos y de los accionistas” (Leroy, 2010).

De no lograr un intercambio automático de información, Colombia debe prohibir los giros desde o hacia paraísos fiscales, incluido Panamá. En declaraciones a el periódico *El Tiempo*, el exdirector de la DIAN, Juan Ricardo Ortega, afirmó que los colombianos tienen 100.000 millones de dólares en otras jurisdicciones, recursos que no tributan en el país (Ortega, 2016). Dicha cifra, equivalente a \$370 billones. Aseguró que la principal excusa de las personas adineradas para desviar el dinero desde el país para no tributar es la corrupción, por lo que se crean casos como el de “Panama papers”.

De los \$370 billones en paraísos fiscales, sí se cobra el 1 % como impuesto al patrimonio, se genera un recaudo adicional de \$3,7 billones y en renta, asumiendo una renta promedio del 5 %, genera un recaudo adicional estimado en \$5,9 billones.

Los paraísos fiscales son una realidad más cercana de lo que pueda parecer. Lejos del tópico que los describe como microestados en vías de desarrollo, muchos Estados europeos cumplen los requisitos para ser considerados paraísos fiscales: impuestos muy bajos y legislaciones laxas, que son aprovechados por grandes empresas y particulares con alto poder adquisitivo para evitar pagar impuestos que les corresponden.

Dentro de la Unión Europea, un grupo de países tienen una fiscalidad que provoca *dumping fiscal*: grandes empresas desvían sus beneficios hasta alguno de estos Estados miembros donde pagan muchos menos impuestos, dañando los ingresos de otras naciones. No está solo Países Bajos, también Luxemburgo e Irlanda son otros dos países que se encuentran en ese grupo. La Comisión Europea les ha avisado en varias ocasiones que sabe lo que están haciendo. En el último informe sobre la economía holandesa, los técnicos comunitarios alertaron de que la evidencia sugiere que las empresas que se dedican a una planificación fiscal agresiva utilizan las normas fiscales de Países Bajos (Álvarez, 2019).

Según cálculos de los economistas Emmanuel Saez y Gabriel Zucman (2016), un 8 % de la riqueza mundial en manos de los hogares se encuentra en paraísos fiscales, de la cual un 80 % no se declara. Esto supone pérdidas millonarias de recaudación de los impuestos de renta, sucesiones y patrimonio. Suiza, un país europeo, se encuentra en el centro de esta red de corrupción mundial, en la que también participa Luxemburgo, Estado miembro de la Unión Europea.

Pero los grandes protagonistas de la evasión fiscal son las empresas multinacionales. Las estimaciones de Saez y Zucman (2016) apuntan a que el 40 % de los beneficios de las grandes empresas son trasladados a paraísos fiscales cada año. Aprovechando vacíos legales y una legislación no adaptada al nuevo modelo económico y financiero, trasladan contablemente beneficios a jurisdicciones donde tributen menos, evitando así pagar lo que les correspondería. Por ejemplo, Google fue noticia hace unos años por terminar pagando una tasa efectiva de impuestos sobre beneficios del 2,4 %, muy por debajo del 35 % que marcaba entonces la ley en EE. UU., y del 12,5 % de Irlanda, donde tiene su sede. Esto fue posible por la desregulación de la legislación irlandesa, que le permitió declarar beneficios en Bermudas, territorio británico de ultramar sin impuesto de sociedades.

La alta y desleal competencia fiscal ha logrado un menor recaudo en los países, en favor de las grandes firmas multinacionales. Hay una doble moral en varios de los países desarrollados que abogan por unos impuestos transparentes que generen equidad, esto no se ha logrado por cuanto varios de ellos patrocinan los territorios de baja fiscalidad. Inglaterra tiene bajo su jurisdicción Las Islas Vírgenes, las Islas Caimán; en Estados Unidos hay estados como Delaware, Alaska, Nevada, Dakota del Sur; en Europa, Holanda, Suiza, Austria, Irlanda, Luxemburgo, Chipre, Bélgica, tienen baja tributación.

Según la Comisión Europea, la evasión fiscal en la Unión Europea supone una pérdida al menos de un billón de euros anual para las administraciones tributarias, esta situación también se presenta en América y Asia (López, 2016).

La única alternativa que existe para lograr que los países ganen la batalla frente a las grandes empresas evasoras es conseguir acuerdos regionales transparentes para lograr rangos similares de tributación que no estimulen la fuga de capitales.

Tratamiento de los dividendos

Al revisar los sistemas tributarios de otros países de la OCDE, se aprecia que en general hay un equilibrio entre las tasas que cobran a los inversionistas extranjeros y los nacionales con el propósito de no desincentivar a los inversionistas nacionales, ni promover la fuga de capitales hacia paraísos fiscales o países de baja tributación. Por ejemplo, los mismos Estados Unidos contemplan que las empresas extranjeras en general están sujetas al mismo impuesto a las sociedades que las empresas locales; en Francia, una empresa no residente está sujeta al pago de impuestos en Francia solo por sus ingresos atribuibles a actividades de negocio en Francia o a un establecimiento permanente en el país. En general, se considera que las ganancias de las filiales se han de distribuir a la oficina central. Se grava un impuesto retenido a las filiales francesas de corporaciones no residente, no parte de la Unión Europea, con una tasa de 30 % (a menos que se aplique un tratado fiscal).

En Colombia, la Ley 1943 de 2018, a través de su artículo 69, introdujo el denominado “Régimen de Compañías Holding Colombianas” (CHC), del cual harán parte aquellas sociedades colombianas cuyo objeto principal sea la “tenencia de valores, la inversión o holding de acciones o participaciones en sociedades colombianas y/o del exterior, y/o la administración de dichas inversiones”, siempre que se acrediten las demás exigencias previstas en la norma.

Se dice que el principal objetivo de este nuevo régimen es volver a Colombia en una opción más competitiva para la atracción de capitales y, de esta forma, impulsar el crecimiento de la inversión extranjera directa en el país, sin embargo, esto es un mecanismo para generar evasión u elusión de impuestos, para que los grandes bufetes de abogados expertos en planificación tributaria se sigan enriqueciendo.

Los beneficios tributarios del régimen CHC se dirigen, principalmente, a la tributación de los dividendos provenientes del exterior y de las utilidades que se generen en la venta o transmisión de la participación de una CHC en entidades no residentes en Colombia. También hay un beneficio en relación con los dividendos que reciba una CHC de una sociedad colombiana.

En primer lugar, los dividendos y participaciones distribuidos por entidades no residentes en Colombia a una CHC estarán exentos del impuesto sobre la renta. En segundo lugar, cuando la CHC distribuya los dividendos a una persona natural o jurídica no residente en territorio colombiano, se entenderán como rentas de fuente extranjera, con lo cual no estarán gravados en Colombia para ese accionista extranjero. Por el contrario, si la CHC distribuye dividendos a residentes en Colombia, estos estarán gravados con la tarifa general de impuesto sobre la renta, pero podrían obtener un descuento por los impuestos pagados en el exterior sobre las rentas gravadas en cabeza de la entidad extranjera.

Debe eliminarse el denominado “Régimen de Compañías Holding Colombianas” (CHC), es un régimen que promueve la evasión y elusión de impuestos y atenta contra la equidad vertical y horizontal, justificándolo con el aumento de la inversión extranjera, lo cual no es cierto. Está demostrado en múltiples análisis econométricos que la inversión extranjera directa (IED) está más relacionada con la rentabilidad de los negocios, por ejemplo, en Colombia cuando los precios de las materias primas a nivel internacional han tenido un mayor precio ha aumentado la IED.

Impuesto al patrimonio

El mayor problema que genera inequidad en el mundo es la concentración de la riqueza, en Colombia el caso es aún peor se aprecia como el coeficiente Gini de la riqueza es aún más alto que el de los ingresos (Banco Mundial, 2020), una alternativa para ir revertiendo esta situación es la implementación permanente del impuesto al patrimonio.

Al hacer una revisión de algunos países, se puede apreciar que en los altos patrimonios existen tarifas desde el 3.8% como en Suiza, España 2.5%, Francia 1.5% (Banco Santander, 2021), el presidente Biden en Estados Unidos está proponiendo el 2.0%, en Colombia debería modificarse este tributo, estableciendo tablas progresivas desde 0.5% para patrimonios líquidos a pesos actuales desde \$1.200 millones hasta \$2.000 millones, excluyendo siempre la casa de habitación hasta por \$600 millones, luego tarifas de 1.0% para patrimonios hasta de \$3.000 millones, 1.5% hasta \$6.000 millones y 2.0% para patrimonios superiores a \$6.000 millones. Actualmente el impuesto al patrimonio opera desde \$5.000 millones, el cual es excesivo y disminuye la posibilidad de un mayor recaudo.

Referencias

- Abramo, L. (2015). *Panorama social de América Latina*. Santiago: Cepal.
- Alvaredo, F., y Londoño, J. (2013). *High incomes and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993 -2003*. Working Paper, 12. Commitment to Equity. Tulane University.
- Álvarez, P. (2019). *Análisis de los paraísos fiscales y de estados miembros de la Unión Europea que ofrecen baja tributación: Irlanda, Luxemburgo y Países Bajos* (trabajo de grado). Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Pontificia Comillas. Recuperado de <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/27214/TFG%20-%20Alvarez%20Andonegui%2c%20Paula.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Barreix, A., Garcimartín, C., y Velayos, F. (2012). El impuesto a la renta personal: un cascarón vacío. En A. Corbacho, V. Fretes y E. Lora (eds.), *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo* (pp. 173-202). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Borda, Y. (2016). *¿Es realmente beneficiosa la inversión extranjera en Colombia?* Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Clavijo, S. (2005). Tributación, equidad y eficiencia en Colombia: guía para salir de un sistema tributario amalgamado. *Revista del Banco de la República* 78(927), 17-41.
- Concha, T., Ramírez, J., y Acosta, O. (2017). *Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad. Notas de estudio*. Bogotá: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Duarte, M. (2019). *Indicadores financieros que denotan el fracaso empresarial en las MiPymes bogotanas del sector servicios* (tesis de maestría en Contabilidad y Finanzas). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.
- Garay, L., y Espitia, J. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Gómez, R., y Nieto, E. (2014). Colombia: ¿qué ha pasado con la salud pública? *Revista Peruana de Medicina Experimental*, 31(4), 733-739. doi:10.17843/rpmesp.2014.314.127.
- Gurría, Á. (2016). La OCDE: *Analizando la desigualdad para promover el crecimiento incluyente*. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, 26 (1), 15-31.

- Leroy, M. (2010). *L'impôt, l'État et la société : la sociologie fiscale de la démocratie interventionniste* / Marc Leroy. Paris: Économica 2010.
- López, D. (2016). *Paraísos fiscales. 20 propuestas para acabar con la gran evasión*. Madrid: Los Libros de La Catarata.
- Pedraza, L. (2005). *La compra de Bavaria por SAB Miller Una fiesta del capitalismo internacional*. Recuperado de <http://www6.rel-uita.org/sectores/bebidas/bavaria-sab.htm>
- Rincón-Castro, H., y Delgado-Rojas, M. (2018). ¿Cuánto tributan efectivamente el consumo, el trabajo y el capital en Colombia? *Borradores de Economía*, (1041).
- Rodríguez, G. (2019). Efecto del régimen de financiación de las campañas electorales, del cabildeo y de las recomendaciones de organismos financieros internacionales y agencias calificadoras de crédito en la discusión de la Reforma Tributaria de 2014 (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Saez, E., y Zucman, G. (2016). Desigualdad de la riqueza en los Estados Unidos desde 1913: evidencia de los datos del impuesto sobre la renta capitalizado. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(2), 519-578.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad: el 1 % de población tiene lo que el 99 % necesita*. Madrid: Taurus.
- Villabona, J. (2015). *La Lutte contre la fraude fiscale: le cas colombien* (tesis doctoral). École Doctorale Economie-Gestion Normandie, Rouen.
- Villabona, J., y Quimbay, C. (2017). Tasas efectivas del impuesto de renta para sectores de la economía colombiana entre el 2000 y el 2015. *Innovar*, 27(66), 91-108.
- Páginas web y periódicos
- Banco Mundial. (26 de 12 de 2020). *Datos Banco Mundial*. Obtenido de Datos Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/>
- Banco Mundial. (21 de 03 de 2021). *Datos PIB*. Obtenido de Datos PIB: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>
- Banco Santander. (18 de 02 de 2021). *Establecerse en el extranjero*. Obtenido de Establecerse en el extranjero: <https://santandertrade.com/es/portal/establecerse-extranjero>
- Cepal. (28 de 12 de 2020). *Tributación para un crecimiento inclusivo*. Obtenido de Tributación para un crecimiento inclusivo: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/39949/S1600238_es.pdf

- DIAN. (03 de 01 de 2021). *Estadísticas de los tributos administrados por la DIAN*. Obtenido de Estadísticas de los tributos administrados por la DIAN. DIAN. (18 de 01 de 2021). Beneficios tributarios y aduaneros. Obtenido de Beneficios tributarios y aduaneros: <https://www.dian.gov.co/impuestos/reformatributaria/beneficiotributarios/Paginas/Beneficios-Tributarios.aspx>
- DIAN. (18 de 01 de 2021). *Beneficios tributarios y aduaneros*. Obtenido de Beneficios tributarios y aduaneros: <https://www.dian.gov.co/impuestos/reformatributaria/beneficiotributarios/Paginas/Beneficios-Tributarios.aspx>
- DIAN. (22 de 01 de 2021). *Renta personas naturales 2018*. Obtenido de Renta personas naturales 2018: https://www.dian.gov.co/impuestos/personas/Renta_Personas_Naturales_AG_2018/Paginas/default.aspx
- DIAN. (09 de 05 de 2021). *Recaudo anual por tipo de impuesto*. Obtenido de Recaudo anual por tipo de impuesto: <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>
- Gestor Comercial y de Crédito. (19 de 12 de 2020). *Gestor comercial*. Obtenido de Gestor comercial: <https://www.gestorcc.mobi/index.html>
- OCDE (2015), Nota explicativa, Proyecto OCDE/G20 de Erosión de Bases Imponibles y Traslado de Beneficios, www.oecd.org/ctp/beps-2015-nota-explicativa.pdf
- Superintendencia Financiero. (14 de 01 de 2021). *Estados financieros de las entidades vigiladas*. Obtenido de Estados financieros de las entidades vigiladas: <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/informes-y-cifras/estados-financieros-de-las-entidades-vigiladas-bajo-niif-10084754>
- Superintendencia de Sociedades. (09 de 01 de 2021). *Informe de las 9.000 empresas más grandes*. Obtenido de Informe de las 9.000 empresas más grandes: [https://www.supersociedades.gov.co/Noticias/Paginas/2019/principales-resultados-financieros-9000-empresas-siguientes-mas-grandes-\(excluye-1000-primeras\)sector-real-no-financiero.aspx](https://www.supersociedades.gov.co/Noticias/Paginas/2019/principales-resultados-financieros-9000-empresas-siguientes-mas-grandes-(excluye-1000-primeras)sector-real-no-financiero.aspx)
- Ortega, J. R. (19 de 04 de 2016). Unos 100 mil millones de dólares por fuera del país no pagan impuestos. *Unos 100 mil millones de dólares por fuera del país no pagan impuestos*. Bogotá: El Tiempo.
- Escalante, J. A. (19 de 06 de 2013). El IGAC está listo para la actualización catastral rural en Colombia. (RCN, Entrevistador)

Abreviaturas

BEPS	Base erosion and profit shifting
BID	Banco interamericano de Desarrollo
CHC	Compañía Holding Colombiana
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
IED	Inversión extranjera directa
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IVA	Impuesto al valor agregado
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PIB	Producto interno bruto
SMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente
UGPP	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social
USD	Dólares de Estados Unidos

Dependencia minero-energética y transición a economías bajas en carbono: los retos para el cambio climático después de la crisis

Diego Guevara Castañeda¹

Santiago Castaño Salas²

Leonardo Rojas Rodríguez³

-
1. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Ph. D. en Ciencias Económicas. Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo UNAL.
 2. Candidato a Mag. en Desarrollo Económico. Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo UNAL.
 3. Candidato a Mag. en Desarrollo Económico. Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo UNAL.



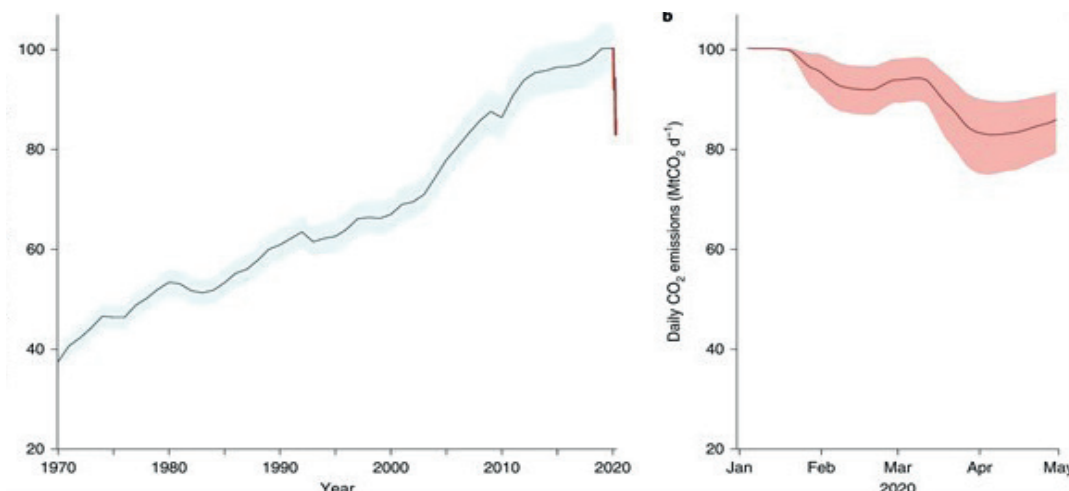
En las economías latinoamericanas, el inicio del siglo **xxi** estuvo marcado por un *boom* en el precio de las materias primas y esto permitió que tanto los Gobiernos progresistas como los Gobiernos de corte financiero y promercado tuvieran un mayor margen de maniobra en su gasto público y su política social. Sin embargo, la euforia que traían los recursos y las divisas provenientes de los altos precios de las materias primas borraron de la discusión de política pública importantes debates que eran pertinentes durante el auge como por ejemplo el cambio del modelo de desarrollo (económico), que, a su vez, implicaba una transición hacia economías bajas en carbono. La descarbonización hoy empieza a ser una realidad en las economías de centro, la prohibición del uso de minerales como el carbón para uso doméstico en países como el Reino Unido y las diferentes políticas que se implementen en el planeta para cumplir los acuerdos de París (COP 21) pondrán en jaque a los países cuyos mayores ingresos provienen de este sector, como el caso colombiano.

Esto entonces plantea retos de crecimiento sostenible para los países con una gran dependencia minero-energética para las décadas venideras, y ahora mucho más, cuando la pandemia ejercerá en el futuro cercano una mayor presión sobre las finanzas públicas que siguen siendo manejadas de manera estándar con un discurso de austeridad y preferencia por los acreedores financieros. La crisis del covid-19 y el confinamiento que obligaron a una parada repentina del aparato económico mundial han mostrado una clara mejora en los indicadores ambientales, pero con un sacrificio impresionante de empleo e ingresos para millones de familias en todo el mundo.

En la historia contemporánea mundial, ningún hecho reciente había tenido una reducción en la emisión de dióxido de carbono (CO₂) tan importante como la que ha traído consigo la pandemia del 2020 (figura 74 y figura 75). Este suceso, nos lleva a reflexionar sobre la forma en como los seres humanos

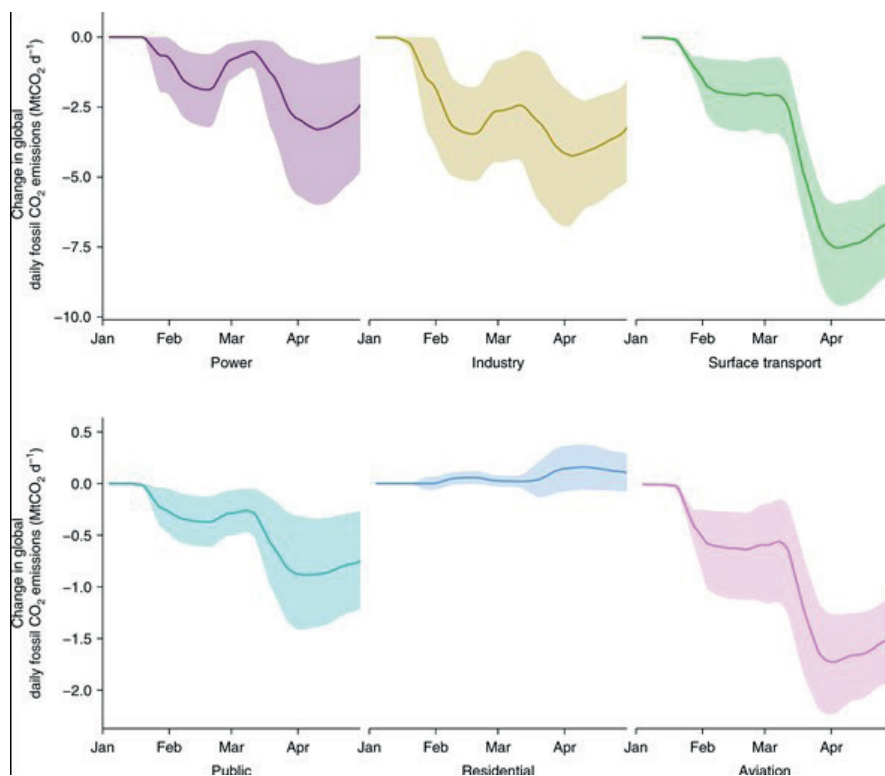
venimos desarrollando nuestras formas de producción en los últimos siglos desde la revolución industrial a principios del siglo XIX.

Figura 74. Emisiones globales de CO₂ por día hasta abril del 2020



Fuente: Le Quéré, C., Jackson, R. B., et al. (2020).)

Figura 75. Cambio en las emisiones globales diarias de CO₂

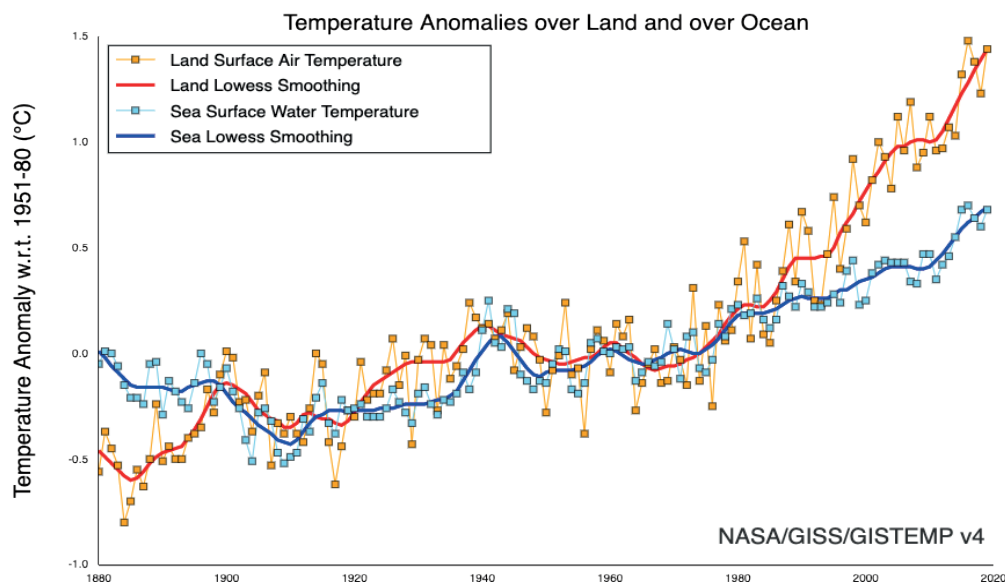


Fuente: Le Quéré, C., Jackson, R. B., et al. (2020).)

Cambio climático y crecimiento económico: sentimientos encontrados

En las últimas décadas, las condiciones atmosféricas a nivel mundial han tenido importantes cambios en cuanto a los niveles de la temperatura, lluvia, nieve y corrientes de viento (figura 76). Si bien es cierto que estos cambios se pueden producir de manera “natural” a través de largos periodos como consecuencia de las variaciones en la radiación del sol o cambios en la composición de la atmósfera debido a las erupciones volcánicas, en los últimos siglos, estos cambios se han presentado de manera más acelerada debido actividades humanas.

Figura 76. Anomalías de temperatura sobre la tierra y sobre el océano



Fuente: NASA-GISS, 2020

El modelo de producción desde de la Revolución Industrial ha estado fuertemente marcado por la generación de grandes cantidades de gases efectos invernadero (GEI), entre los que se encuentra, sobre todo, dióxido de carbono (CO_2), principalmente por el uso de combustibles fósiles en las actividades de producción y por el cambio en el uso de la tierra mediante la eliminación de bosques (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, 2013). Diversos estudios, han indicado que la tendencia en

esta emisión de CO₂ y otros GEI pueden llevar a un calentamiento de la atmósfera terrestre de más de 2 grados centígrados (IPCC, 2013), momento en el cual la propia existencia humana estaría amenazada. Estos cambios persistentes en las condiciones atmosféricas, es lo que se ha denominado cambio climático. En el mismo sentido, el incremento en la temperatura del planeta como consecuencia de estos cambios es lo que conocemos como calentamiento global.

El aumento e intensificación de los fenómenos naturales a causa del cambio en la temperatura de la atmósfera y los océanos puede provocar episodios de calor y frío extremos en diferentes regiones del planeta, así como, precipitaciones intensas, sequías o de déficits de precipitación en otras partes del hemisferio. Asimismo, un aumento en el nivel del mar trae consigo impactos en los ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce. Todo esto tendrá impactos en la biodiversidad y en los ecosistemas, entre ellos la posible pérdida y la extinción de especies. Ante un escenario como este, la supervivencia de los humanos enfrenta un inminente peligro, y sus modelos de desarrollo, en torno a una producción de bienes y servicios con una alta generación de CO₂, es el principal factor de amenaza.

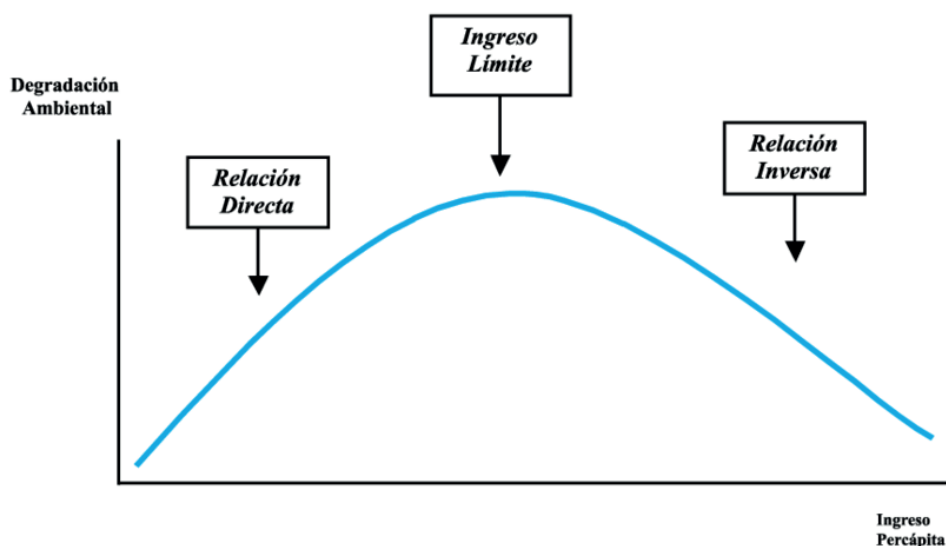
Relación entre el cambio climático y el crecimiento económico

En la década de los noventa hubo discusiones en torno a la relación que existía entre la contaminación y el crecimiento del ingreso en los países. El punto en común, como indica Dinda (2004), era que “la calidad ambiental se deteriora en la etapa inicial de desarrollo/crecimiento económico y mejora en la etapa posterior a medida que se desarrolla la economía” (p. 432). Es decir, en las primeras etapas del desarrollo, en donde la tasa de crecimiento del PIB tenía una mayor aceleración, el deterioro ambiental tenía una fuerte correlación positiva con el crecimiento de los ingresos, pero en etapas posteriores, cuando el PIB tenía unos mayores ingresos, se ralentizaba.

Esta relación, primero directa y luego inversa, entre el nivel de ingresos y las condiciones ambientales se ha denominado la curva ambiental de Kuznets (CAK). Su nombre proviene de los estudios de Simons Kuznets (1955) acerca de la misma relación, de U invertida, que existía entre el crecimiento económico y la desigualdad.

La CAK sigue una idea bastante sencilla. En la primera etapa del desarrollo, en donde hay un mayor crecimiento y por ende una industrialización, la contaminación crece rápidamente porque las empresas le dan una prioridad a aumentar la producción y proveer de bienes y servicios a la población sin tener en cuenta los daños ambientales, y simultáneamente, las personas están más interesadas en conseguir empleos e ingresos que en el aire y el agua limpia (Dinda, 2004). El rápido crecimiento en las etapas tempranas resulta en un mayor consumo de recursos naturales, generalmente fósiles, para la generación de energía los cuales generan altas emisiones de GEI y presiones sobre las condiciones ambientales.

Figura 77. Curva ambiental de Kuznets (CAK)



Fuente: Elaboración propia con base en Dinda (2004)

A medida que hay un mayor crecimiento, y un mayor nivel de ingresos, las personas y las sociedades valoran más las condiciones ambientales (situación que no pasaba cuando había bajos ingresos) por lo que crean instituciones y regulaciones para enfrentar los problemas de contaminación. Así pues, la CAK muestra una relación entre el crecimiento de la actividad económica (nivel de ingresos) y las condiciones ambientales (flujo de emisiones de GEI). Si bien la CAK ha sido el marco de análisis para analizar la relación entre crecimiento y degradación ambiental, la realidad en el sistema mundo es mucho más compleja, y lo que se ha observado es que los países desarrollados han bajado sus procesos de emisión en etapas “avanzadas del desarrollo”, pero lo han hecho a partir de la deslocalización de los procesos de producción con grandes emisiones de GEI de los países de mayores ingresos hacia los países con

menores ingresos (o emergentes) quienes cuentan con regulaciones menos estrictas en temas de emisión y cuidado ambiental (Rothman y De Bruyn, 1998). Este es el caso de lo que la literatura denomina *competencia* hasta el final la cual

postula que en países desarrollados las emisiones se reducen a través de una transmisión de los costos ambientales a países en vía de desarrollo. Así pues, para este grupo de países es más difícil reducir las emisiones, y el impacto global sobre el medio ambiente no se reduce a pesar de aumentos en el ingreso per cápita, por lo cual la CAK nunca entra en la fase decreciente. (Parra, 2017).

En esta misma línea, Falconi et al. (2016) encuentran que la CAK solo se da en unos pocos países desarrollados y en la gran mayoría suele ser débil, es decir, una vez aumentan hasta un nivel de ingresos determinados (USD 22.258, dólares del 2005) las emisiones se estabilizan, pero no disminuyen.

Por otro lado, estudios recientes han comenzado a señalar cómo el cambio climático y el deterioro en las condiciones ambientales puede tener implicaciones en la actividad económica y en el crecimiento de la producción, cuestionando así un poco la idea de la unidireccionalidad que existe entre la producción y el deterioro ambiental. Los cambios drásticos en las condiciones ambientales y los fenómenos asociados a estas pueden llegar a destruir el capital físico, disminuir la productividad de los trabajadores, modificar las decisiones de inversión de las empresas al igual que la propensión de ahorro y consumo de los hogares (International Monetary Fund, IMF, 2019).

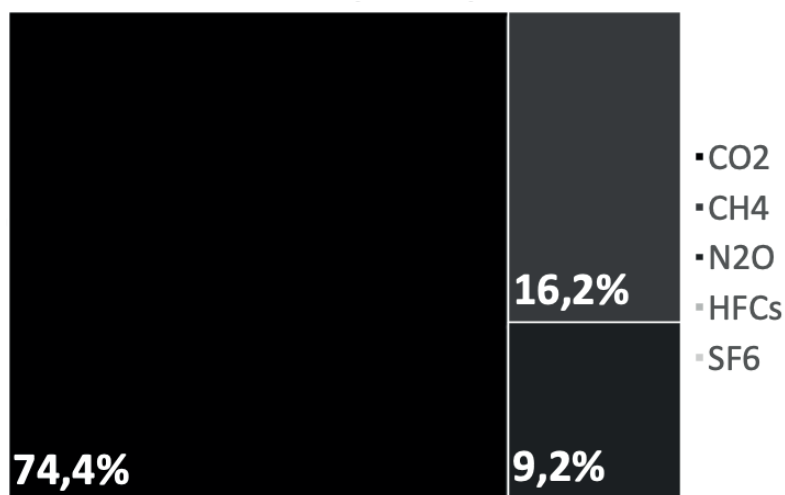
Colombia entre la dependencia y las vulnerabilidades económicas de la transición

Según el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), el país ocupa la posición 105 a nivel internacional respecto a las emisiones per cápita de GEI. Si bien esta posición puede parecer no desfavorable, esta no responde a un proceso sistemático de producción sostenible, contrario a ello debería explicarse más por la escala de la producción local. Por otro lado, la caracterización de las fuentes de emisiones revela un vínculo estrecho entre la producción de bienes de bajo valor agregado y los mayores niveles de emisión de GEI, es decir, los

sectores con más baja intensidad tecnológica son a su vez los que más contaminan en el país.⁴

Respecto a los diferentes tipos de GEI que se emiten en el país, el CO₂ ha ocupado la mayor participación durante los 24 años para los que se dispone de información (1990-2014), un 74,4 % de las emisiones de GEI, le siguen el CH₄, con 16,2 %, y el N₂O con 9,2 % las participaciones de HFCs y SF₆ son muy pequeñas, cercanas a cero, 0,2 % y 0,03 %, respectivamente.

Figura 78. Emisiones por tipo de GEI



Fuente: Elaboración propia Con base en datos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Observando en detalle las fuentes de emisiones de los tres principales tipos de GEI emitidos en el país (CO₂, CH₄ y N₂O), se puede ver que las actividades asociadas al sector primario ocupan participaciones bastante significativas.

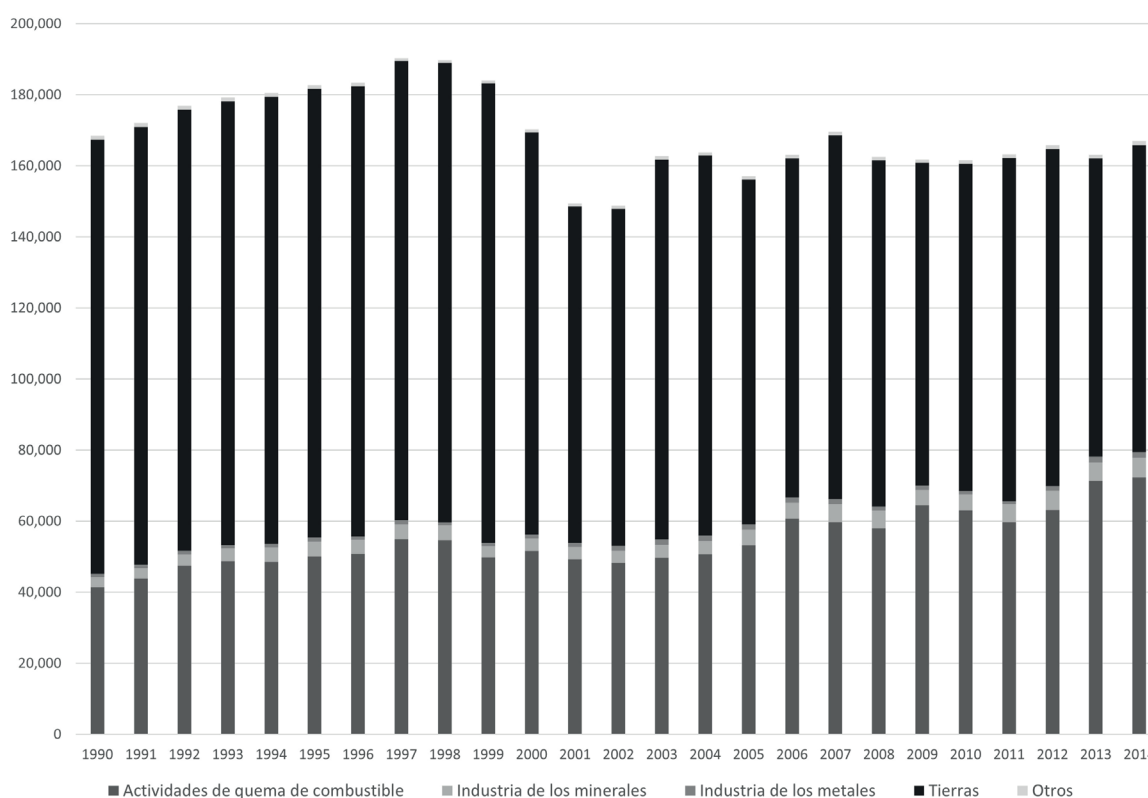
En el caso de las actividades, que son fuentes de emisiones de CO₂, son las actividades asociadas a la intervención sobre las tierras las que ocupan en gran medida el comportamiento de la generación de este tipo de gas, dentro de estas actividades se encuentran principalmente la deforestación asociada al cambio del uso del suelo, o las quemadas controladas vinculadas como una práctica

4. Ver también OECD (2014), que coincide en cuanto a las lecturas sobre las principales fuentes de emisiones de GEI.

menos costosa, en términos de precio de los insumos para la realización de las mismas, tanto para la preparación del suelo para nuevos ciclos de cosechas o cambios de productos; no obstante, con altos costos ambientales.

Por otro lado, las actividades de quema de combustibles han venido aumentando sus niveles de emisiones de manera significativa, casi doblando el total de emisiones en el 2014 con respecto a las emitidas en 1990, presentando un aumento del 74,5 %.

Figura 79. Emisiones de CO₂



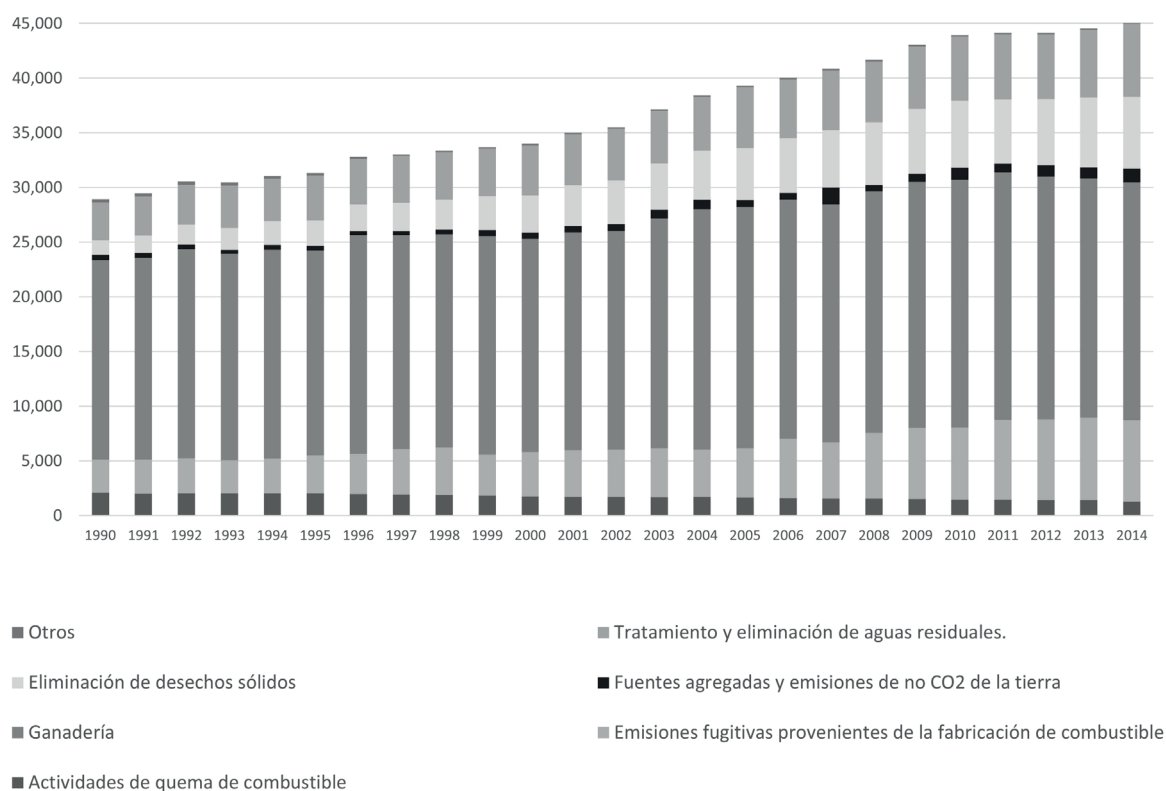
Fuente: Elaboración propia Con base en datos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Con respecto a la emisión de CH₄ lo que se observa es que la principal fuente de generación de este gas es la ganadería, en particular, los procesos asociados a la digestión, por lo que este tipo de actividad ocupa un lugar central en la explicación del comportamiento de la producción de este gas.

Con relación a las otras fuentes, llama la atención particularmente las actividades relacionadas con la eliminación de desechos sólidos y tratamiento y eliminación

de aguas residuales, puesto que ambas muestran un crecimiento, presentaron un crecimiento del 395 % y el 95 %. Lo que refleja un importante desafío en cuanto al tratamiento de los desechos y residuos durante el proceso productivo.

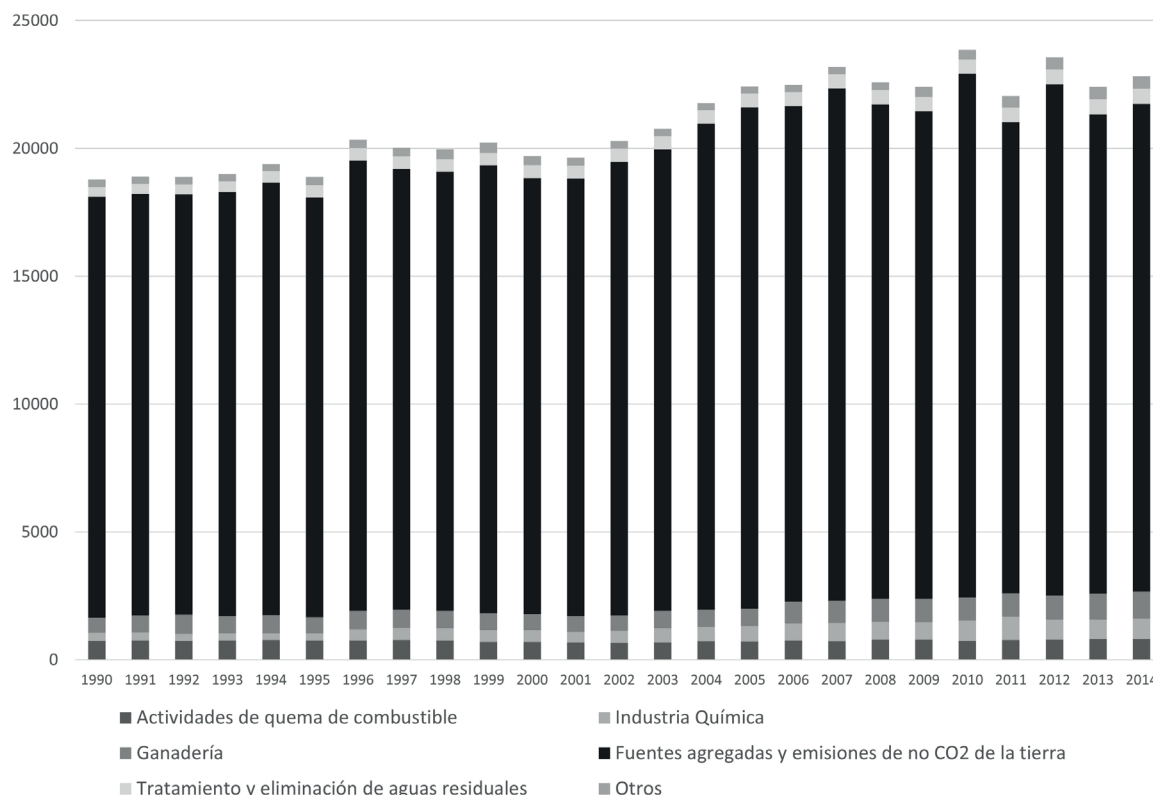
Figura 80. Emisiones de CH₄



Fuente: Elaboración propia Con base en datos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Finalmente, las emisiones de N₂O, que ocupan la tercera casilla en cuanto a las emisiones de GEI de Colombia, para el periodo 1990-2014, se observa que la mayor fuente para la generación de este gas son las fuentes agregadas y emisiones de no CO₂ de la tierra, que durante los 24 años para los que se tiene información representó más del 80 % del total de emisiones de este gas, lo que se explica por el manejo de diferentes tipos de tierras, y a lo cual agregando la ganadería, en especial el manejo de los residuos de estiércol, representara más del 95 % del total de las emisiones de este gas.

Figura 81. Emisiones de N₂O



Fuente: Elaboración propia Con base en datos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

De manera contundente, se evidencia una estrecha relación entre el patrón productivo del país y las emisiones de GEI. Si bien el sector agropecuario no representa la más alta participación en la creación de valor agregado de la economía, sí es la que más genera emisiones de GEI, por lo que nuevamente las reflexiones sobre el cambio estructural son pertinentes.

El contexto del proceso de la economía colombiana

Colombia en las últimas décadas ha tenido un crecimiento económico impulsado por el sector extractivo que le ha permitido gradualmente volverse un país de ingreso medio alto (Banco Mundial, 2019). Sin embargo, esto le ha significado una dependencia no solo de los precios internacionales de las materias primas, y de los

ciclos comerciales y financieros internacionales (Botta, Godin y Missaglia, 2016), sino también de la demanda de carbón y petróleo por parte de los países centrales (OEC, 2020), los cuales han comenzado a transformar sus matrices energéticas hacia un menor consumo de energías fósiles (COP 21; Consejo Europeo, 2014).

La economía colombiana desde el comienzo de su historia republicana ha presentado una vinculación al comercio internacional y a los mercados financieros globales de forma dependiente y subordinada. Como bien lo ha argumentado la teoría de la dependencia de origen latinoamericano, el subdesarrollo está directamente ligado a la expansión de los países industrializados y más allá de ser una etapa o proceso es una condición en sí misma.

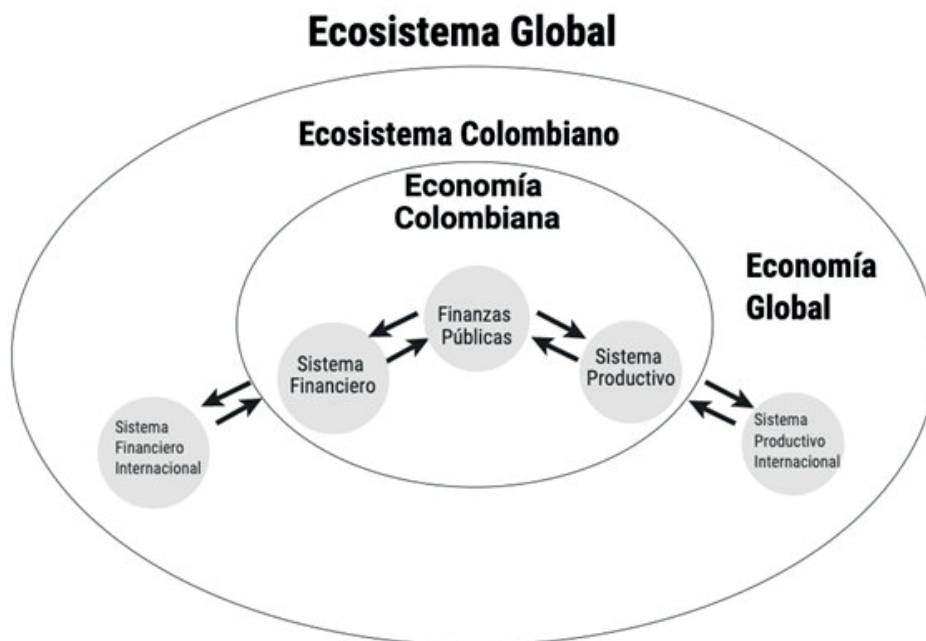
En el tema de transición a economía bajas en carbono la dinámica también es cierta, como ya se presentó en el análisis previo de la CAK. Por tanto, cualquier ejercicio de pronóstico o visión sobre el futuro de la economía nacional, tiene como requisito imperativo revisar el sector externo.

El escenario actual de la pandemia y en los riesgos que surgen en el mediano plazo, se evidencia la fragilidad que mantiene la economía colombiana frente a cambios a nivel global. Esto es desafiante y paradójico, más cuando esta economía es considerada como una de ingreso medio, manteniendo un nivel de población importante con respecto a sus vecinos en la región, y una de las que mantuvo un crecimiento importante durante las primeras dos décadas del presente siglo apalancada principalmente en los altos precios del petróleo y las gabelas tributarias que se le brindaron a la inversión extranjera directa (IED) en este sector.

Ahora bien, sumado a la restricción externa del crecimiento económico, se ha venido haciendo evidente otro factor que, en medio de todo, condiciona el comportamiento de la economía colombiana, pero del que Colombia, *per se*, no es determinante, el cambio climático y sus efectos.

En la siguiente figura (82) se hace una síntesis gráfica del sistema en el marco del cual se desarrolla el proceso económico colombiano haciendo un énfasis en las finanzas públicas.

Figura 82. Sistema Macro-ecológico



Fuente: Elaboración propia.

Partiendo del hecho que el proceso económico es uno de los diferentes fenómenos sociales que tienen lugar en una sociedad, podemos acercarnos a la idea misma de sistema para dimensionar la importancia de este elemento que constriñe el crecimiento económico en Colombia. Siguiendo a Adkisson (2009), puede entonces entenderse que el proceso económico es uno de los subsistemas del sistema que denominaremos Colombia, que a su vez es un subsistema del sistema mundo. De igual forma, dado que el proceso económico se desarrolla y tiene implicaciones, tanto sobre el espacio como sobre el ambiente, entendemos que el proceso de la economía colombiana se desenvuelve dentro de un ecosistema local, y que el sistema mundo también está delimitado por las posibilidades ambientales y físicas del ecosistema global (figura 82).

Vale la pena entonces analizar cuáles son las implicaciones de agregar al análisis económico de un país periférico la importancia del ecosistema tanto local como global.

El primer elemento que se podría destacar es que dicha ampliación representa un importante progreso en cuanto al entendimiento de los procesos económicos

y, por ende, a los resultados de cierto tipo de acciones que vengan de diversos actores. Sin embargo, se mantiene una mayor relevancia para los actores públicos, pues en ellos reside un importante rol en lo que corresponde a la gobernanza de un país.

En este mismo orden de ideas, derivado de la comprensión del proceso económico y su interacción con los ecosistemas local y global, se puede ubicar la posición en la que se encuentra Colombia frente a los retos que conlleva el cambio climático, así como los límites frente a la acción que pueden tener los actores públicos y privados a la hora de poner cara a dicho desafío. En este sentido, también se puede llevar el análisis más en detalle y preguntarnos por el relacionamiento de los diferentes eslabones del proceso económico local (supeditado al internacional) y el ecosistema.

Colombia, desde tiempos coloniales, en sus pretéritas formas institucionales, mantuvo un desenvolvimiento vinculado a la extracción de recursos naturales y a las economías de enclave. Bulmer-Thomas (2014) denominó a esto la lotería de los recursos naturales, como parte de una explicación de las trayectorias cercanas pero heterogéneas de las economías latinoamericanas. Esto ha implicado en el caso colombiano una trayectoria en la que la explotación de recursos naturales no renovables ha sido el centro de la dinámica económica, por mucho tiempo como principal producto de exportación, y desde la década de los noventa del siglo pasado con el oro y el petróleo como el activo colateral, para el establecimiento del régimen de acumulación del tipo de financiarización periférica.

No obstante, bajo la preocupación corriente, la trayectoria mencionada no puede omitir el impacto que la misma ha tenido sobre el ecosistema local, así como los efectos que sobre ella han recaído producto de la dinámica económica global, y las modificaciones ecosistémicas globales.

Las modificaciones incluyen una larga lista de fenómenos y modificaciones ecosistémicas, desde desvío de ríos, extinción de especies animales, desaparición de glaciares, aumento de las frecuencias de fenómenos estacionales como los fenómenos del Niño y la Niña (Oscilación Sur, ENOS) y aumentos de las temperaturas promedios entre otros.

Todos estos cambios tienen lugar en el ecosistema y son en parte resultado de los procesos sociales y económicos que a su vez se verán afectados en periodos siguientes. En este orden de ideas, la degradación del ambiente y la declinación de los recursos naturales afectan tanto las condiciones para la disposición de los factores de producción como para la producción misma. Acá, entonces, se puede introducir la idea de vulnerabilidad de las condiciones económicas ante el cambio climático.

La vulnerabilidad es usualmente definida como la capacidad de un sistema a ser afectado por una perturbación o tensión. Es una función de la probabilidad de ocurrencia de la perturbación y su magnitud, así como de la habilidad del sistema para adsorber y recuperarse de la perturbación” (Suarez, 2002 en Thywissen, 2013). Claramente, la vulnerabilidad está asociada a dos condiciones. La primera es externa y se determina por la exposición a una amenaza o a un peligro externo (la perturbación). La segunda es de naturaleza interna, es decir, está definida por las características internas del sistema. La vulnerabilidad se compone de 3 elementos: La susceptibilidad, la capacidad de reacción y la capacidad adaptativa (Welle et al., 2013). Las dos primeras son de corto plazo y están dadas por la estructura. En este contexto, se puede asumir la disminución en la demanda de materias primas por parte de nuestros socios comerciales, dado el compromiso en emisión de GEI, como una perturbación externa, y la estructura y políticas macro-económicas como las condiciones internas que permiten absorber y recuperarse de dicha perturbación. Así pues, la actual estructura productiva definirá nuestro grado de susceptibilidad y capacidad de reacción frente a factores como la menor demanda de petróleo o carbón o la transformación propia del país hacia una menor emisión de GEI como parte de los compromisos internacionales (COP 21).

Esto también se puede observar en temas de estabilidad financiera y monetaria donde se ha venido mencionando el riesgo que implica el Cisne Verde (Bolton et al., 2020), como una alerta de las implicaciones del cambio climático en diferentes aspectos financieros y monetarios que podrían devenir en riesgos importantes, como, por ejemplo, efectos sobre la distribución del ingreso. De forma similar, se han explorado vulnerabilidades del sector externo que puede experimentar una economía frente al cambio climático, problemas que van desde dificultades en la balanza de pagos hasta reducción de ingresos tributarios tradicionales o aumentos en el gasto público, producto de las necesidades de mitigación (Jones et al., 2007).

Con base en este marco de análisis, se puede vislumbrar que cualquier propuesta que pretenda mitigar los efectos, y superar las causas asociadas al cambio climático pasa por una perspectiva sistémica, en la que los resultados esperados no solo afectan variables ambientales, sino que son redundantes en el subsistema económico. La pandemia del 2020 es un buen ejemplo para entender como en una perspectiva sistémica una decisión política de confinamiento para proteger la vida de millones de seres humanos tiene un claro sacrificio en la varias económicas que influyen negativamente en los resultados de pobreza, producción y acumulación, pero que consecuentemente le han dado un respiro al planeta y una oportunidad de oro para insistir en un cambio del modelo de crecimiento en el que las energía fósiles fueron la palanca del desarrollo industrializado en el siglo xx, pero que ante los retos del calentamiento global han generado reflexiones profundas que se materializaron en los acuerdos de París de 2015. Más allá de esto, en Colombia seguimos anclados al mismo modelo y los tiempos de pospandemia parecen más bien alineados con el *fracking* y otros mecanismos de extracción que simplemente aplazan la discusión hacia una transición de una economía no dependiente de las materias primas que el mundo ya no quiere usar.

Alternativas de política económica y retos para un escenario pospandemia que sea consistente con una transición a una economía baja en carbono

En este contexto, Colombia, al igual que los países periféricos latinoamericanos que han basado su crecimiento económico en la explotación de materias primas, enfrenta un doble desafío. Primero, tiene que crecer de forma importante y sostenida para lograr garantizar los derechos sociales y económicos de su población y superar problemas acentuados estructuralmente como pobreza, el desempleo y la desigualdad. Segundo, tienen que responder a los desafíos ambientales que se han comprometido en espacios internacionales (COP 21) en términos de reducción, mitigación y adaptación al cambio climático, primordialmente mediante la disminución de GEI. Este desafío resulta aún más importante dadas las vulnerabilidades y riesgos macroeconómicos que ya se mencionaron y que podrían presentarse debido al patrón de crecimiento basado en la explotación de materias primas.

Si bien cualquier recomendación de política debería incluir un conjunto de políticas que apueste a un objetivo común, la emergencia sanitaria del 2020 y la crisis financiera asociada a la misma han derivado en que las herramientas de acción se concentran nuevamente, como sucede por lo general en las crisis en el plano de lo fiscal. Por ello, es preciso mencionar algunos elementos que pueden representar una alternativa para los tomadores de decisiones de política económica.

Partiendo de que el déficit público es un residuo dentro del proceso económico, y por ende una variable económica endógena, mientras que el gasto es una variable exógena que se encuentra supeditada a decisiones discrecionales de los Gobiernos de turno (Arestis y Sawyer, 2003), una de las principales herramientas fiscales, tanto para la crisis del covid-19 como para superar con éxito la transición a una economía bajas en carbono y el fin de la dependencia de las materias primas, debería ser el gasto público autónomo.

Bajo este orden de ideas, la motivación que debería guiar la implementación de algún paquete fiscal con objetivos de sostenibilidad ambiental en la perspectiva de *Green New Deal* debería tener dos objetivos, uno inmediato y uno de mediano y largo plazo, el primero encaminado a alcanzar metas de mitigación y el segundo a reducir vulnerabilidades.

Ahora bien, volviendo a que la vinculación externa a nivel productivo y financiero de Colombia con el exterior han sido fundamentales, la determinación del ritmo de crecimiento, la principal herramienta para emplear el gasto público, debería ser una política industrial y agraria verde enfocada en sectores intensivos en empleo. Esta debe estar fundamentada en modificar los vínculos productivos del país con el exterior, lo que a su vez tendría efectos positivos sobre el relacionamiento financiero, puesto que, si bien en el corto plazo podría generar efectos con signos mixtos, en el mediano y largo plazo podría redundar en mayor disponibilidad de financiamiento sin riesgo. Claramente, estas decisiones implican sacrificios en el corto plazo, pero con escenarios más posibles que los que ofrece el sacrificio del círculo vicioso de la austeridad.

Más allá de esto, este objetivo es viable por diferentes caminos como una política de empleo verde, inversión en infraestructura para la producción de energías limpias, o la implementación de flotas de transporte a base de energías

limpias. Un ejemplo de este tipo de políticas se viene implementando China, que frente a la actual crisis y dado su nivel de endeudamiento ha decidido implementar un paquete fiscal de menor tamaño que el empleado en 2008, pero no obstante le ha apostado a una política de transformación productiva bastante fuerte (Chipman, 2020).

Respecto a la financiación de dichos programas, el panorama es más complejo y requerirá de nuevos paradigmas macroeconómicos. No obstante, dado el nivel y el tipo de deuda que mantiene Colombia, puede pensarse que aún hay espacio fiscal, tanto para tomar deuda con privados, como para generar recursos por medio de emisión monetaria. Vale la pena señalar que en la corriente principal la autonomía del banco central y su prohibición explícita de financiar al Gobierno ha sido uno de los caballos de batalla políticos y teóricos de las elites financieras, sin embargo, hay diferentes teorías monetarias alternativas como la dimensión de Modern Monetary Theory (MMT) que, si bien tienen limitaciones en países emergentes, puede brindar posibilidades (Vernengo y Pérez, 2019). La MMT insiste en que un país con moneda soberana no tiene techo de financiamiento y más bien los impuestos sirven para regular la economía, controlar la inflación y no para financiar el gasto público, si bien hay debates sobre esta teoría en economías globalizadas son aproximaciones teóricas que se pueden repensar. Conectada a esta teoría, recientemente se han planteado los debates sobre trabajo garantizado, una política pública en la que el Gobierno actúa como empleador de última instancia en empleos asociados a trabajos verdes como la limpieza de ecosistemas, cultivos agroecológicos e iniciativas asociadas a la mitigación del cambio climático, a esto se le denomina trabajos verdes los cuales podrían ser financiados con una lógica diferente del banco central.

En esta misma línea, una alternativa adicional es la que se ofrece desde la perspectiva del *Big Push medioambiental*, una expresión que hace referencia al modelo de desarrollo y a la expresión planteados por Rosenstein-Rodan (1943), en donde, para lograr la sostenibilidad en el crecimiento del producto, se necesita un paquete de inversiones complementaria en donde cada inversión debe coordinarse con inversiones paralelas en otros sectores haciendo que cada una de ellas sea rentable y viable. El problema de coordinación está presente en el esfuerzo por avanzar hacia un sendero de crecimiento bajo en carbono. No habrá inversiones en nuevas fuentes de energía sin inversiones en la industria y

el consumo que permitan que las primeras operen de forma eficiente. Tampoco habrá cambios en los patrones de consumo y producción si la estructura de costos y precios (incluidos subsidios e impuestos ambientales) no penaliza los procesos y bienes contaminantes (Cepal, 2016). Lo importante es que medidas aisladas, como pueden ser los impuestos verdes, no van a ser una solución si toda la estructura productiva, al igual que los patrones de consumo e inversión, no se adaptan a las nuevas condiciones ambientales.

El concepto de *gran impulso ambiental*, por lo tanto, hace referencia a tres características de las inversiones para el desarrollo ambiental: 1. La complementariedad entre distintos tipos de inversión, incluso en educación y capacidades tecnológicas; 2. La expansión de los mercados hacia bienes menos intensivos en carbono o en recursos naturales, y 3. La realización de inversiones públicas por un periodo prolongado, hasta que la inversión privada pueda sostener la expansión con los nuevas formas de producción con bajas emisiones en GEI (Cepal, 2016).

Así pues, para lograr disminuir las vulnerabilidades propias del contexto (una menor demanda de materias primas) y tener un crecimiento económico al mismo tiempo que se transforma la estructura productiva en una de menor emisiones se requiere priorizar otros objetivos sobre la estabilización de los precios. En ese sentido, la Cepal (2016) recomendó realizar una estrategia conjunta entre la política monetaria y cambiaria. Indican que las políticas de créditos a tasa subsidiada para la producción y la innovación en tecnologías “verdes” pueden ser eficaces. En el mismo sentido, el control de capitales para evitar las fluctuaciones bruscas en el tipo de cambio o apreciaciones del mismo puede llegar a ser productores en el proceso de formación de capital “verde” y de evitar sucesos como la enfermedad holandesa “financiera” y el aumento o contracción rápida de liquidez.

Es importante de igual forma mencionar un aspecto el cual generalmente ha sido pasado por alto en las discusiones sobre cambio climático, pero que cada vez resulta más relevante dentro de la discusión, y es que no solo los procesos productivos a través del deterioro de las condiciones ambientales afectan el cambio climático, sino que también el cambio climático afecta directamente también los procesos productivos. La exposición a riesgos ambientales puede

conllevar grandes pérdidas para las empresas productivas, los activos de los hogares y también a las instituciones financieras que financiaron o aseguraron estos activos.

Se han identificado principalmente dos canales sobre los cuales las empresas financieras enfrentan riesgos (IMF, 2019):

1. Los riesgos físicos que surgen de los daños a la propiedad, la tierra y la infraestructura a causa de eventos catastróficos relacionados con el clima y las tendencias climáticas más amplias.
2. Los riesgos de transición que surgen frente a la incertidumbre que produce los cambios en las reglamentaciones, y posterior adaptación, de las nuevas políticas climáticas. Así pues, surgen inquietudes sobre los costos que esto signifique en los nuevos precios de los productos, las valoraciones que el mercado financiero pueda dar sobre las acciones de las empresas, así como los costos de seguros que todo esto represente.

Eventos climáticos extremos pueden llevar a riesgos físicos, por ejemplo destrucción de capital físico (empresas, viviendas, vehículos, etc.) y, en ese sentido, una menor valoración de las viviendas o empresas que pueden terminar por pérdidas en el mercado bursátil o impago de créditos. Asimismo, la adaptación a estos fenómenos y a las nuevas regulaciones por parte tanto de empresas como de hogares pueden llevar a migraciones, reconstrucción o adaptación de fábricas o incrementos en los precios de las energías. Lo anterior, de igual forma, puede llevar a menores tasas de ganancias, reducciones en sus proyecciones de crecimientos y, en general, riesgos en sus operaciones que se verán reflejados en sus condiciones crediticias y en sus capacidades de pagos de nuevos créditos.

Por lo tanto, el impacto potencial de los riesgos climáticos es grande y difícil de estimar. Las pérdidas por riesgos relacionados con el cambio climático afectan, así a veces pase desapercibido, al sistema financiero directamente, a través del incumplimiento de los créditos por parte de las empresas afectadas, el incremento de los ratios de garantías, la disminución de créditos como mecanismo de una mejor selección de proyectos así como de incrementos en las tasas como respuesta a mayores riesgos de incumplimientos y por último las pérdidas relacionadas al cumplimiento de los contratos de aseguramiento. De

igual forma, e indirectamente, a través de un menor crecimiento económico y unas condiciones regulatorias y financieras más estrictas (IMF, 2019).

El aparato productivo colombiano hoy se enfrenta a varios retos en medio de esta crisis, y probablemente emergerán unos mayores cuando la pandemia haya dado tregua. Entre ellos, el del fin de la dependencia del petróleo ante los cambios mandatorios en el planeta por la presión que ejerce el cambio climático sobre la permanencia de nuestra especie en este ecosistema. Para el caso colombiano, la especialización en la extracción de recursos naturales ha contribuido a la desindustrialización y a la desvinculación del país de las cadenas de valor con mejor pronóstico para el futuro. Los cambios a nivel industrial, en matrices energéticas y en patrones de consumo de los principales socios comerciales de Colombia, podrían conducir a que el periodo poscovid-19 en el mediano plazo sea un escenario de caída de la demanda de combustibles fósiles. Este inevitable escenario, que tarde o temprano llegará, no puede seguir siendo soslayado en los debates públicos y por eso la importancia de acelerar y enfocar acertadamente los recursos para lograr el gran objetivo de crecimiento con distribución, pero a la vez con un modelo que se adapte desde la periferia a los cambios que ha empezado a tomar el mundo ante las presiones del calentamiento global. Si no se toman las medidas ahora, el costo futuro será alto y esto requiere por lo tanto asumir el reto de repensar la política macroeconómica de forma radical.

Referencias

- Adkisson, R. (2009). The Economy as an Open System: An Institutional Framework for Economic Development. En T. Natarajan, W. Elsner, y S. Fullwiler (eds.), *Institutional Analysis and Praxis: The Social Fabric Matrix Approach* (pp. 25-38). Springer. https://doi.org/10.1007/978-0-387-88741-8_2
- Arestis, P., y Sawyer, M. (2003). *Reinventing Fiscal Policy* (SSRN Scholarly Paper ID 414480). Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.414480>
- Banco Mundial. (2019). *World Bank Country and Lending Groups*. Recuperado de <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

- Bolton, P., Després, M., Silva, L. A. P. da, Samama, F., y Svartzman, R. (2020). *The Green Swan. Central banking and financial stability in the age of climate change*. <https://www.bis.org/publ/othp31.htm>
- Botta, A., Godin, A., y Missaglia, M. (2016). Finance, foreign (direct) investment and dutch disease: the case of Colombia. *Economía Política*, 33(2), 265-289.
- Bulmer-Thomas, V. (2014). *The Economic History of Latin America since Independence* (3rd ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139208710>
- Chipman, A. (6 de abril de 2020). *Why China's covid-19 Stimulus Will Look Different Than in the Past*. China Briefing News. <https://www.china-briefing.com/news/chinas-stimulus-measures-after-covid-19-different-from-2008-financial-crisis/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Santiago: Cepal.
- Consejo Europeo. (2014). Marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030. Conclusiones. Bruselas.
- Dinda, S. (2004). Environmental Kuznets curve hypothesis: a survey. *Ecological economics*, 49(4), 431-455.
- Falconi, P., Burbano, R., y Cango, P. (2016). *La discutible curva de Kuznets*. Documentos de trabajo. Flacso. Ecuador.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (ipcc). (2013). *Climate Change 2013. The Physical Science Basis. Summary for Policymakers and Technical Summary and Frequently Asked Questions*. Cambridge University Press.
- International Monetary Fund (IMF). (2019). Global Financial Stability Report: Lower for Longer. Washington, DC, October.
- Jones, B., Keen, M., Norregaard, J., y Strand, J. (Octubre, 2007). Appendix 1.2. Climate Change: Economic Impact and Policy Responses. En *World Economic Outlook. Globalization and Inequality* (pp. 53-68). Washington: IMF.
- Kuznets, S. (1955). Economic growth and income inequality. *The American Economic Review*, 45(1), 1-28.
- Le Quéré, C., Jackson, R. B., et al. (2020). Temporary reduction in daily global CO₂ emissions during the COVID-19 forced confinement. *Nature Climate Change*, 1-7.

- National Aeronautics and Space Administration – Goddard Institute for Space Studies (NASA-GISS). (23 de abril de 2021). *GISS Surface Temperature Analysis*. https://data.giss.nasa.gov/gistemp/graphs_v4/
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés). (2014). OECD Environmental Performance Reviews: Colombia 2014. OECD *Better Policies for Better Lives*. Recuperado de <https://www.oecd.org/environment/country-reviews/oecd-environmental-performance-reviews-colombia-2014-9789264208292-en.htm>
- Parra, D. (2017). La curva ambiental de Kuznets: ¿es compatible el crecimiento económico con el cuidado del medioambiente? *Supuestos. Revista Económica*. Recuperado de <http://revistasupuestos.com/desarrollo/2017/10/12/la-curva-ambiental-de-kuznets-es-compatible-el-crecimiento-economico-con-el-cuidado-del-medio-ambiente>
- Rosenstein-Rodan, P. (1943). Problems of industrialisation of eastern and south-eastern Europe. *The Economic Journal*, 53(210/211), 202-211.
- Rothman, D., y Bruyn de, S. (1998). Probing into the environmental Kuznets curve hypothesis. *Ecological Economics*, 25, 143-145.
- Thywissen, K. (2006). *Components of risk: a comparative glossary*. UNU-EHS.
- Vernengo, M., y Pérez, C. (2019). Modern Money Theory (MMT) in the Tropics: Functional Finance in Developing Countries. Working Papers Series. *Political Economy Research Institute*, 495. <https://www.peri.umass.edu/component/k2/item/1220-modern-money-theory-mmt-in-the-tropics-functional-finance-in-developing-countries>

Hacia una gestión y políticas públicas ambientalmente sostenibles

Leonel Vega Mora¹

1. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Ph. D. en Ingeniería Industrial. Grupo de Investigación en Política, Información y Gestión Ambiental UNAL.



En concordancia con la cosmovisión evolutiva que explica la teoría del *Big Bang*, el Universo tiene una edad aproximada de 13.800 millones de años y le resta otro tanto de existencia. Nuestro sistema solar incluida la Tierra tiene una edad aproximada de 4.500 millones de años y le resta otro tiempo igual mientras se agota el hidrógeno en el Sol. La vida en la Tierra tiene una edad aproximada de 3.500 millones de años y es probable que perdure mientras exista el Sol. El *Homo sapiens* tiene solo 350.000 años sobre la Tierra y su sostenibilidad en tiempo y espacio dependerá en gran medida de la manera como “gestione” su desarrollo cultural, que le permita evolucionar responsable y armónicamente con la naturaleza.

A pesar de su corta existencia, pero a raíz de su exagerado e incontrolado crecimiento poblacional de los últimos tiempos, la especie humana es generadora y portadora de una inconveniente condición de “plaga”. Esta se traduce en múltiples problemas ambientales, algunos son consecuencia de fenómenos naturales (erupciones volcánicas, terremotos, tsunamis, avalanchas, pandemias, etc.) y otros, la gran mayoría, derivados de un cúmulo de acciones humanas que transgreden las leyes naturales del “orden ecosistémico” y que, quierase o no, caracterizan el gran “desorden cultural” o normalidad anormal de la civilización actual, marcada por el individualismo y economicismo de su insostenible modelo de desarrollo, que al conceder primacía a los factores económicos sobre los de cualquier otra índole, posibilita el crecimiento económico y la acumulación de riqueza en unos cuantos, pero genera un alto grado de vulnerabilidad multidimensional en la gran mayoría de la población.

La búsqueda de la sostenibilidad o permanencia de las poblaciones en el mundo actual podría configurarse como una gran maratón de naciones en pro de disminuir sus vulnerabilidades, donde las menos vulnerables estarían en los

primeros lugares y con menor riesgo de morir o desaparecer. Por supuesto que los países más desarrollados (la gran minoría) no tendrían grandes dificultades en dicha maratón, pues, a pesar de que muchos de ellos han construido su desarrollo a costa del sacrificio, la explotación y la esclavitud de las naciones más vulnerables, actualmente han logrado un adecuado marco institucional de gestión y políticas públicas que, bien o mal, orientan, dinamizan y articulan la senda de su desarrollo. No podría decirse lo mismo de los países en desarrollo (la gran mayoría), particularmente los países latinoamericanos, para quienes bien vale preguntarse:

- ¿Cómo cambiar y mejorar dicha gestión y políticas públicas en unas naciones y sus estados que históricamente se han caracterizado por ser excluyentes y no representativos de la población?
- ¿Cómo cambiar y mejorar dicha gestión y políticas públicas en unas naciones y sus estados que han sido contruidos de manera incidental, cual colcha de retazos, según los intereses de una enquistada clase económica influyente y favorecida?
- ¿Cómo cambiar y mejorar este tipo de Estados inmediatistas con una gestión y políticas públicas que varían según los intereses de los grandes grupos económicos (nacionales e internacionales) y los compromisos burocráticos de cada Gobierno de turno?, y, en definitiva,
- ¿cómo cambiar y mejorar este tipo de Estados centralistas, sin visión de futuro, sin un ordenamiento territorial (político, administrativo, económico, social y ambiental) adecuado a sus condiciones y posibilidades ecosistémicas y culturales, y más aún, sin políticas públicas estatales, de mediano y largo plazo, diferenciales y específicas a cada gran categoría ecosistémica y cultural?

Las respuestas a estos interrogantes habrá que buscarlas en la historia de cada nación, pero, en la práctica, habrá que construirlas en el marco democrático de las naciones, regidas por Estados sociales de deberes y derechos, es decir, su marco institucional de gestión y políticas públicas.

El presente capítulo tiene por objetivo reflexionar y plantear algunos elementos teóricos para la construcción de una epistemología ambiental fundamentada en un nuevo paradigma ético, científico, tecnológico y productivo de conocimiento y experiencia, que permita la conformación y desarrollo de verdaderos

y legítimos marcos institucionales de gestión y políticas públicas (Estados), que garanticen la sostenibilidad multidimensional (institucional, económica, social y ambiental) y encaucen la senda del desarrollo sostenible de cada nación.

Se divide en cuatro grandes ítems. En primer lugar, se reflexiona alrededor de la problemática ambiental que afecta al planeta como consecuencia de la evolución cultural actual y de la crisis de conocimiento derivada de su no adaptación a la naturaleza. En segundo lugar, al margen de la necesaria y urgente reestructuración de los procesos educativos que garanticen la producción de nuevos conocimientos socioambientales, se plantea y desarrolla la propuesta de un marco conceptual para la dimensión ambiental, que permite dilucidar los conceptos de *desarrollo sostenible* y *sostenibilidad ambiental del desarrollo*. En tercer lugar, con el propósito de corroborar la gestión y las políticas como expresiones esenciales y exclusivamente humanas, se revisa su evolución histórica y se reflexiona sobre el “deber hacer” y el “deber ser” de la gestión, vislumbrando de paso la concepción sistémica y paramétrica de las políticas e instrumentos de planificación. En cuarto lugar, se definen y plantean algunos criterios que permiten concebir las políticas públicas como vectores orientadores, dinamizadores y articuladores de la gestión hacia la finalidad común del desarrollo sostenible y a la política ambiental como vector orientador, dinamizador y articulador de la gestión hacia la sostenibilidad ambiental del desarrollo. Finalmente, se plantean algunas conclusiones y recomendaciones generales.

Problemática ambiental: entre el orden ecosistémico y el desorden cultural

Al preguntar por ejemplos de problemática ambiental, la mayoría de personas responden casi siempre con problemas de tipo ecosistémico, como contaminación de aguas, deterioro de ecosistemas y de biodiversidad, extinción de flora y fauna, erosión, contaminación atmosférica, contaminación de suelos, deforestación, alteración del paisaje, etc. Muy pocas veces hacen referencia a otros problemas ambientales de tipo público-institucional (*v. g.*, políticas públicas inadecuadas o ineficientes, corrupción, etc.) o de tipo económico (*v. g.*, detrimento patrimonial, agotamiento de recursos naturales no renovables, etc.), y mejor aún, de tipo social (*v. g.*, vulnerabilidad multidimensional, detrimento de la calidad de vida, desempleo, pobreza, etc.).

Por supuesto que la problemática ambiental es mucho más compleja que los solos problemas ecosistémicos, que, aunque sean los primeros en evidenciarse, son solo la punta del iceberg de dicha problemática, generada en la interacción e interdependencia de la acción antrópica con los bienes y servicios ecosistémicos.

A pesar de la anterior confusión hermenéutica, la problemática ambiental actual es tan evidente —ya sea ecosistémica o antrópica, ya sea global, regional o local, o ya sea particularmente a nivel de Colombia—, que no requiere de muchos estudios ni estadísticas diagnósticas para determinar las causas que la generan y plantear las soluciones requeridas, pues se parte del axioma de que los paradigmas, modelos de desarrollo y problemática ambiental del mundo actual, así como de la gestión y las políticas públicas que los permiten o motivan, están íntimamente ligados al devenir de la naturaleza y son consecuencia directa de la cosmovisión que sobre la naturaleza, su creación y evolución van teniendo los seres humanos a través de los tiempos.

En consecuencia, solo basta la reflexión sobre lo que dicha problemática implica en la cultura y en la crisis de conocimiento derivada de su no adaptación a la naturaleza, para lo cual resulta adecuada una sucinta, pero esencial mirada epistemológica a las dos más grandes cosmovisiones que intentan explicar el Universo actual y que moldean el comportamiento humano en la naturaleza (creacionismo y evolucionismo), lo que permitirá entender que desde mucho antes de la aparición de los seres humanos sobre la Tierra, ya existía un orden natural, que involucra un conjunto de leyes y factores que rigen el comportamiento y funcionamiento del Universo y que garantizan la vida en el planeta (orden ecosistémico). Esta mirada permite igualmente una aproximación histórica de los seres humanos (*Homo sapiens*) durante los últimos 350.000 años, que se han venido configurando como una nueva fuerza evolutiva, capaz de transformar y moldear no solo las condiciones ecosistémicas del planeta Tierra, sino las condiciones ambientales del mundo actual. Posteriormente, a la luz de esta experiencia, basta con identificar aquellas grandes acciones humanas que caracterizan la civilización actual, tales como el crecimiento poblacional exponencial, la concentración de riqueza y poder en unos pocos, el uso y/o explotación inadecuada de recursos naturales, la generación y disposición inadecuada de residuos líquidos, sólidos y gaseosos, la generación

de impactos y pasivos ambientales, acciones que transgreden el natural orden ecosistémico y se traducen en un gran cúmulo de problemas ambientales evidenciados en un aumento generalizado de vulnerabilidad multidimensional de la población, que pone en riesgo la sostenibilidad de la especie humana y de la vida misma en el planeta. La representación metafórica de un “día cósmico” de 13.800 millones de años ocurridos desde el *Big Bang*, hacen ver a la especie humana como “un travieso bebé cósmico que aún se hace pipí y popó en la cuna”. Todas las anteriores reflexiones permiten concluir que la problemática ambiental:

- Se configura entre el orden ecosistémico y el desorden cultural. Es inherente al ser humano, “maravilloso bebé cósmico”, que a pesar de su capacidad de autoconsciencia y gran potencial de inteligencia, adolece aún en alto grado, de la organización, experiencia y conocimiento suficiente sobre el cosmos, sobre los ecosistemas y sobre sí mismo, descuidando muchas veces su responsabilidad ambiental para trasegar de manera sostenible el tramo evolutivo actual que le corresponde, poniendo en riesgo sus posibilidades de crecer, ser niño, ser joven, ser adulto y, por qué no, nacer al Universo.
- Está relacionada directamente con los paradigmas e insostenibles modelos de desarrollo del mundo actual, caracterizados casi siempre por acciones antrópicas de “concentración”:
 - → *concentración de población* en grandes centros urbanos y por supuesto, en los cinturones de miseria que conllevan;
 - → *concentración de riqueza y poder* en unos pocos que históricamente se han arrogado el uso y explotación de los bienes y servicios ecosistémicos;
 - → *concentración de contaminantes* que sobrepasan las tasas de resiliencia de los ecosistemas receptores como consecuencia de la generación y disposición incontrolada de residuos líquidos, sólidos y gaseosos;
 - → *concentración de mitos mediáticos* que a su vez concentran cosmovisiones metafísicas, amañadas y excluyentes.
- Más que una problemática de carácter técnico y científico, corresponde a una problemática de carácter político y de gestión, que, se origina en el descontrolado crecimiento poblacional, se potencializa en el injusto e inequitativo ordenamiento y acceso a los bienes y servicios de todo tipo por parte de la sociedad, se materializa en una vulnerabilidad multidimensional generalizada de la población.

Así las cosas, ante la opción renovadora de las guerras y los desastres, casi siempre sobre las poblaciones más vulnerables, está la opción política, que, a pesar de no ser la más sencilla ni la más costo-efectiva, sí constituye la respuesta más lógica, compleja y humana a la problemática ambiental. Llevarla a cabo es uno de los mayores retos de la civilización actual, toda vez que implicará la construcción social de verdaderos y legítimos marcos institucionales de gestión y políticas públicas (Estados), concebidos a la luz de una epistemología ambiental, para lo cual es fundamental la definición de un marco conceptual de la “dimensión ambiental”, que permita entender la interacción e interdependencia entre las dimensiones antrópicas y los ecosistemas, así como dilucidar los conceptos de *desarrollo sostenible* y *sostenibilidad ambiental del desarrollo*.

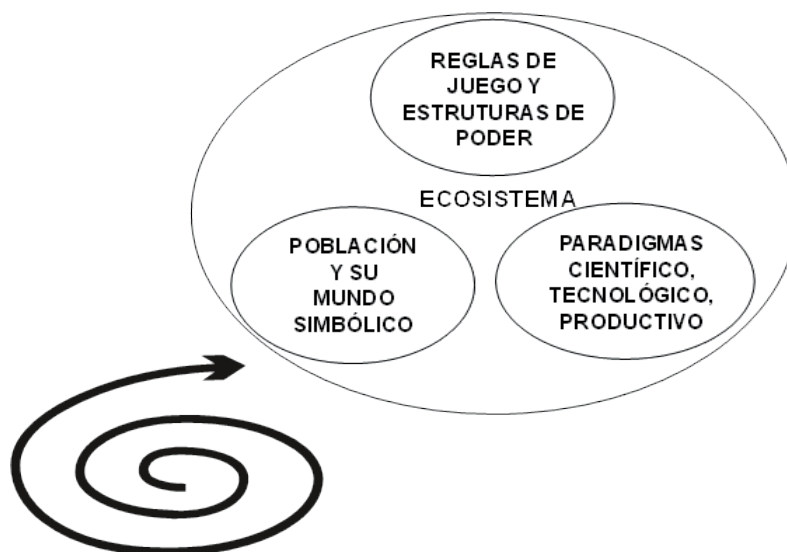
Marco conceptual de la dimensión ambiental

Para definir un marco conceptual para la “dimensión ambiental” es fundamental hacerlo en el contexto del sistema cultural. De acuerdo con Ángel (1997), la cultura constituye un sistema especial de la naturaleza y marca un hito muy importante en el proceso evolutivo que debe ser objeto de especial atención y estudio. Se caracteriza por ser altamente instrumental y por involucrar un conjunto de elementos o presupuestos antrópicos que evolucionan todos juntos, en íntima interrelación con el ecosistema, como son: población y su mundo simbólico; reglas de juego y estructuras de poder; paradigmas científicos, tecnológicos y productivos, como se esquematiza en la figura 56.

De lo que se trata entonces es de armar el sistema cultural para que sus cuatro elementos o presupuestos básicos se orienten hacia su finalidad común. Para facilitar este ejercicio, resulta adecuado asimilar en abstracto el “sistema cultural” con un “sistema carro”, lo que permite argumentar de entrada que, “así como un montón de repuestos no son un carro, un conjunto de elementos o presupuestos culturales no son ni constituyen un sistema cultural”, pues, aunque resulten apropiados en términos descriptivos, su interpretación y caracterización de manera aislada e independiente genera serios problemas de hermenéutica que se traducen en confusión, al no considerar los procesos, actividades e interrelaciones existentes entre ellos y más aún, sin tener en cuenta la misión,

función y organización que deben tener dichos elementos para el logro de la finalidad o propósito común del sistema.

Figura 56. Elementos o presupuestos de la cultura como emergencia evolutiva actual

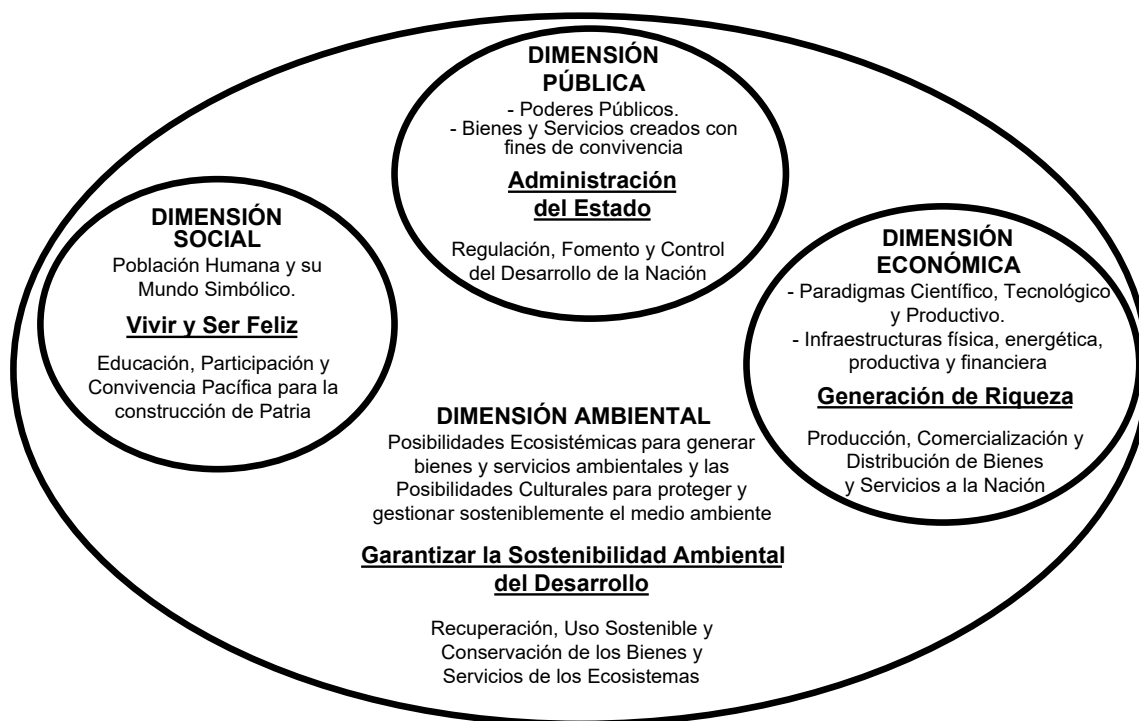


Fuente: Vega (2011).

Por supuesto que el procedimiento lógico para armar, ya sea el sistema carro o el sistema cultural, deberá empezar por definir la finalidad de cada sistema. La finalidad del sistema carro es evidente, pero no así la finalidad del sistema cultural que resulta deficiente y superficial, por lo que a efectos del presente ensayo será entendida como la evolución o desarrollo integral de los fines o propósitos (individuales, colectivos, exclusivos y concurrentes) de toda nación (Mantilla, 1996), evolución o desarrollo integral que a efectos prácticos puede ser asimilada al “desarrollo cultural”. Está claro que, si la cultura es en sí misma un proceso evolutivo, es decir, un desarrollo, la expresión “desarrollo cultural” constituye un pleonismo y por lo tanto se puede asumir que la finalidad del sistema cultural será simplemente el desarrollo.

Al igual que con el “sistema carro”, lo que sigue para armar el sistema cultural será la definición de la misión y funciones de cada uno de sus elementos o presupuestos hacia la finalidad común del desarrollo, lo que a efectos prácticos permite la integración de dichos elementos en “dimensiones del desarrollo”, tal como se esquematiza en la figura 57 y se describe a continuación.

Figura 57. Dimensiones del desarrollo



Fuente: Vega (2011).

La *dimensión pública* está conformada por los poderes públicos, representados por los recursos institucionales para la gestión pública (humanos, legales y normativos, organizacionales, científico-tecnológicos, planes estratégicos y operativos, económicos y financieros) y por los bienes y servicios creados y contruidos con fines de convivencia (asentamientos urbanos y rurales e infraestructura de servicios públicos). Bajo este enfoque sistémico, su misión fundamental hacia la finalidad del desarrollo de la nación será la administración del Estado a través de las funciones sistémicas básicas de regulación, fomento y control del desarrollo de la nación.

La *dimensión económica* está conformada tanto por los paradigmas científicos, tecnológicos y productivos, como por las infraestructuras productiva, energética, científico-tecnológica y financiera. Bajo este enfoque sistémico, su misión fundamental hacia la finalidad del desarrollo de la nación será la generación de riqueza a través de la producción, comercialización y distribución de bienes y servicios a la nación.

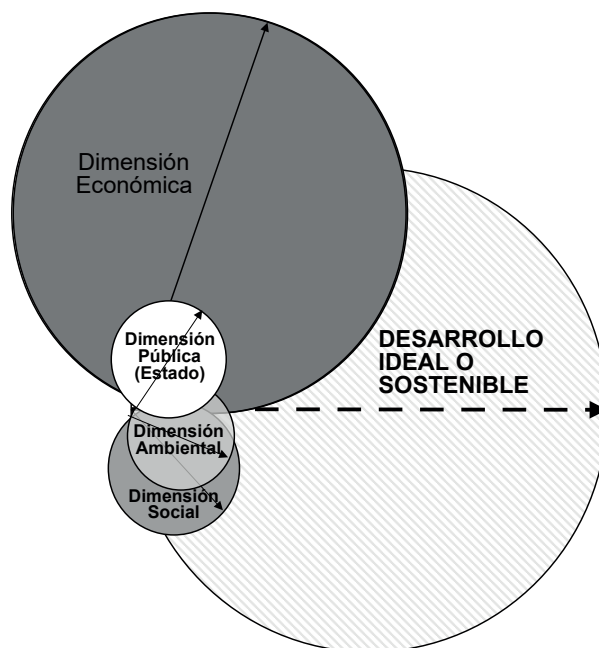
La *dimensión social* está conformada por la población humana y su mundo simbólico. Bajo este enfoque sistémico, su misión fundamental hacia la finalidad del desarrollo de la nación será vivir y ser feliz, a través de la educación, participación y convivencia pacífica para la construcción de patria.

La *dimensión ambiental*, transversal a las mencionadas dimensiones antrópicas, está conformada en la integración e interacción del ser humano con el ecosistema, y está constituida por las posibilidades ecosistémicas para generar bienes y servicios ambientales y las posibilidades culturales para proteger y gestionar sosteniblemente el medioambiente. Bajo este enfoque sistémico, su misión fundamental hacia la finalidad del desarrollo de la nación será garantizar la sostenibilidad ambiental del desarrollo a través de la recuperación, uso sostenible y conservación de los bienes y servicios de los ecosistemas.

La anterior integración de elementos a nivel de dimensiones permite orientar su organización dentro del sistema para garantizar la permanencia o sostenibilidad del sistema cultural en tiempo y espacio, pues está claro que, bajo el modelo economicista actual, la mencionada sostenibilidad está lejos de ocurrir, ya que no basta que existan procesos neguentrópicos de resiliencia natural y resiliencia asistida (gestión) para garantizar la supervivencia de los sistemas natural y cultural, y que a pesar de que en las últimas décadas la mayoría de países han trabajado sobre las cuatro dimensiones mencionadas, lo han hecho de manera poco equilibrada y equitativa, permitiendo que los esfuerzos más grandes, pero a su vez los menos efectivos, estén siendo orientados principalmente hacia la dimensión económica, favoreciendo por supuesto, la inequidad e insostenibilidad del actual modelo de desarrollo.

Para ilustrar mejor la anterior aseveración, en la figura 58 se representa en abstracto la relación actual existente entre las mencionadas dimensiones del desarrollo y un modelo de desarrollo ideal o sostenible, el cual es representado por el círculo punteado de mayor diámetro y orientado hacia la derecha por el vector horizontal. Las dimensiones del desarrollo son representadas por círculos de diferentes diámetros, orientados según el ángulo de deflación de cada vector específico con relación al vector horizontal (Vega, 2005).

Figura 58. Insostenibilidad actual de las dimensiones del desarrollo



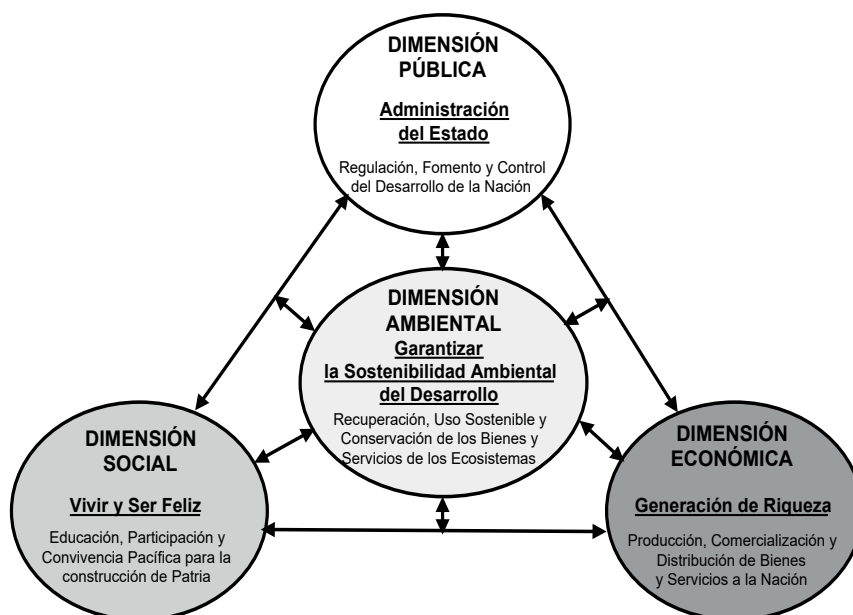
Fuente: Vega (2005).

Bajo este esquema, es evidente la insostenibilidad actual del modelo de desarrollo, el cual ha venido y sigue siendo medido y evaluado a través de la dimensión económica, principalmente en términos de “crecimiento económico y acumulación de riqueza”. Ahora bien, teniendo claro lo que significa la insostenibilidad del desarrollo, es evidente que el concepto tradicional de desarrollo sostenible resulta insostenible y adquiere una nueva y especial relevancia, toda vez que además de ser “un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y desarrollo, 1992), deberá permitir una adecuada articulación y equilibrio equitativo entre las dimensiones del desarrollo, que permita la evolución de una sin detrimento de las demás y viceversa.

De lo que se trata, es de garantizar cómo una determinada unidad territorial o sectorial (Nación, región, municipio, sector, subsector, gremio, etc.), adecuadamente ordenada, regulada, fomentada y controlada por el Estado, avanza en forma simultánea y equitativa en la producción económica, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, esto es, la sostenibilidad multidimensional.

Desde esta óptica, la estructura sistémica óptima de gestión hacia la sostenibilidad multidimensional del desarrollo, implicará una adecuada disposición, organización e interrelación entre las dimensiones del desarrollo, que garanticen su adecuada articulación y equilibrio equitativo, como se representa en la figura 59.

Figura 59. Estructura sistémica óptima de gestión hacia la sostenibilidad multidimensional del desarrollo



Fuente: Vega (2005).

Se prevé que esta estructura sistémica óptima de la gestión posibilite el adecuado equilibrio equitativo entre las dimensiones del desarrollo, lo que en términos de sostenibilidad multidimensional significará que el desarrollo ideal o sostenible deberá ser:

- *Ambientalmente sostenible*, para garantizar en tiempo y espacio, por un lado, la dotación de recursos naturales y de servicios ambientales, y por otro, que las actividades humanas sean realizadas en armonía con las leyes de los sistemas naturales, de tal manera que se preserve la integridad de los procesos que rigen los flujos de energía, materia y biodiversidad de los ecosistemas.
- *Públicamente sostenible*, para garantizar en tiempo y espacio el marco institucional de políticas públicas que articulen, orienten y dinamicen la gestión pública hacia el desarrollo de la nación en un orden soberano de seguridad, equidad, justicia y sostenibilidad.

- *Económicamente sostenible*, para garantizar en tiempo y espacio unos objetivos económicos de progreso adecuados que promuevan la productividad, la competitividad y el crecimiento económico, en un marco eficiente de acumulación y distribución equitativa de riqueza.
- *Socialmente sostenible*, para garantizar en tiempo y espacio, por un lado, la coherencia, aceptación y conservación del sistema de valores, prácticas y red de símbolos de identidad e integración de la población a través de los tiempos; y, por otro lado, la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y en general, la feliz convivencia y bienestar de la población.

Bajo este enfoque, adquieren especial relevancia los conceptos de *desarrollo sostenible multidimensional* y *sostenibilidad ambiental del desarrollo*, toda vez que, aunque ambos conceptos tienen en común al desarrollo y parezcan similares, no lo son, y su confusión puede llevar fácilmente a cometer errores en la formulación de las políticas y más aún en su implementación a través de la gestión.

El *desarrollo sostenible multidimensional*, además de mejoramiento continuo, puede ser redefinido como la búsqueda en tiempo y espacio, de un adecuado equilibrio equitativo entre cada una de las dimensiones del desarrollo, que permita la evolución de una sin detrimento de las demás y viceversa. Constituye una responsabilidad integral de toda nación y por ende de todas las políticas públicas que conforman el Estado.

La *sostenibilidad ambiental del desarrollo* constituye el propósito fundamental de la dimensión ambiental para garantizar en tiempo y espacio, tanto la oferta y demanda sostenible de bienes y servicios ambientales como que las actividades humanas sean realizadas en armonía con las leyes de los sistemas naturales, de manera que se preserve la integridad de los procesos que rigen los flujos de energía, materia y biodiversidad de los ecosistemas. Su logro será competencia directa de la política y la gestión ambiental, la cual deberá ser implementada y ejecutada de forma coordinada entre el sector público, el sector empresarial y la sociedad civil.

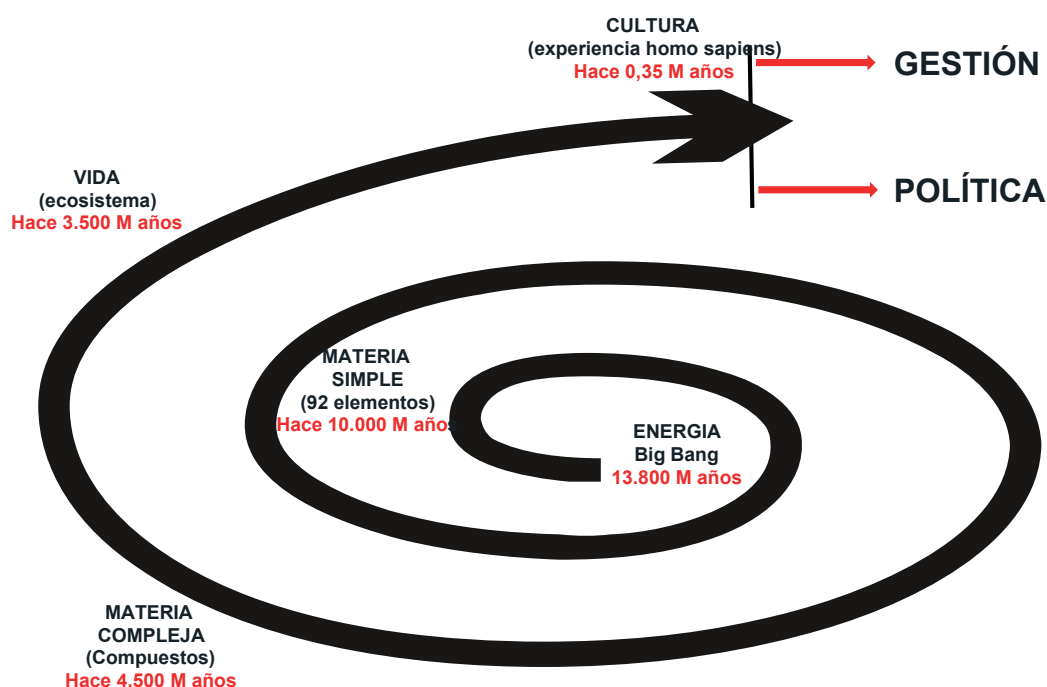
La orientación, dinámica y articulación que deben tener dichas dimensiones para garantizar la sostenibilidad del desarrollo resultará obvia si además de

parametrizarlas integral y sistémicamente², se consideran los procesos teleológicos de la política y la gestión, como características esenciales y exclusivamente humanas, como se explica a continuación.

Gestión y política como expresiones esenciales y exclusivamente humanas

Como se ha planteado, al emerger la cultura (experiencia *Homo sapiens*), hace unos 350.000 años, emergieron también la gestión y la política, como expresiones esenciales y exclusivamente humanas (figura 60).

Figura 60. Gestión y política como expresiones esenciales y exclusivamente humanas



Fuente: Elaboración propia.

2. La “parametrización sistémica de la dimensión ambiental” permitirá contar con información ambiental de calidad, debidamente recolectada, organizada, agregada, sistematizada, almacenada y dispuesta, para el desarrollo de cualquier actividad antrópica (Vega, 2011).

Genéricamente, la gestión es entendida como la ejecución o realización de una serie o conjunto de actividades para el logro de una finalidad o propósito determinado, hasta el punto que coloquialmente se utiliza el término para denotar las diligencias requeridas para la obtención de algún propósito. De hecho, según el *Diccionario de la lengua española* la gestión se define como: 1) acción o trámite que hay que llevar a cabo para conseguir o resolver una cosa y 2) conjunto de operaciones que se realizan para dirigir y administrar un negocio o una empresa. Vista así, la gestión puede y debe ser analizada desde las dos grandes orillas del pensamiento y comportamiento humano: el nivel individual y el nivel colectivo. En cualquier caso, la gestión está orientada, dinamizada y articulada, a nivel individual por las ideas y a nivel colectivo por las políticas.

Ahora bien, para entender y explicar con claridad el verdadero significado de la “gestión”, como expresión esencial y exclusivamente humana, no bastan las anteriores definiciones o acepciones de diccionario, que a todas luces minimizan el concepto y lo limitan exclusivamente a la ejecución de actividades, dejando de lado otras acciones humanas importantes como la generación o gestación de ideas,³ su consenso a través de la formulación de políticas, planes, programas y proyectos, así como las acciones de control, que garantizan la administración efectiva de recursos, el seguimiento, evaluación, corrección y mejoramiento continuo de los propósitos de la gestión, y la aplicación de regímenes sancionatorios.

Bajo estas consideraciones, y a la luz de la epistemología ambiental, la gestión es un concepto mucho más complejo de lo que parece, pues además de involucrar todas las dimensiones del desarrollo, involucra procesos misionales y funcionales hacia la sostenibilidad del desarrollo, por lo que resulta absolutamente necesario recurrir a un análisis mucho más integral, funcional y sistémico que permita resignificar adecuadamente el término “gestión”, a fin de que realmente exprese la experiencia y acción humana en todas sus dimensiones.

3. Es muy común confundir el término *gestión* cuya acción es gestionar con el término *gestación* cuya acción es *gestar*. Aunque involucran las mismas raíces, sus significados se deben diferenciar sustancialmente toda vez que el término *gestar* se referirá específicamente a preparar, iniciar, desarrollar, incubar, germinar, engendrar, acción que ocurre en todo organismo vivo (incluidos los seres humanos), mientras que la *gestión*, como aquí se sostiene, es en todo caso, una experiencia exclusivamente humana, es decir, los animales no gestionan, a lo sumo gestan sus procesos biológico-reproductivos.

Gestión y política a través de la historia

Puede decirse que desde el triunfo del *Homo sapiens* sobre el neandertal, hace 350.000 años, hasta la revolución cognitiva, hace 70.000 años, cuando aparecieron las primeras experiencias colaborativas (Harari, 2014), la gestión, como experiencia esencial y exclusivamente humana, fue de carácter individual, lo que por supuesto implicó la ausencia total de políticas. La acción humana era básicamente de recolección, caza y pesca, y cada cual hacía individualmente lo que podía para sobrevivir. Con la revolución cognitiva, aparecen las primeras experiencias colaborativas entre *Homo sapiens*, lo que implicó el desarrollo de incipientes procesos de participación y consenso entre familias y tribus muy cercanas. Se originaron así las primeras, pero igualmente incipientes, políticas orientadoras, dinamizadoras y articuladoras de gestión colectiva, que, por supuesto, no pasó de ser una *gestión incidental*, llevada a cabo de manera inmedatista, con un bajo nivel de previsión y, en la casi totalidad de los casos, bajo una cosmovisión impregnada de mitos y paradigmas metafísicos, que hicieron bastante lento el desarrollo de la gestión hasta el paleolítico superior, hace unos 12.000 años.

A partir de entonces, cambios en las dietas alimentarias que incluyeron productos derivados de la domesticación de algunas especies vegetales y animales, propiciaron cambios en la antigua estructura productiva de recolectores-cazadores por una más compleja que involucraba horticultura y zoocría de pequeñas especies. Esta nueva complejidad generó importantes cambios, sobre todo en la condición nómada imperante que evolucionó hacia un sedentarismo habitacional, que llevó a la conformación de tribus, clanes y centros poblados, y al desarrollo de nuevas estructuras sociales y de poder que, quiérase o no, imprimieron una nueva celeridad en la identificación de problemas comunes, en la búsqueda de disensos y consensos, y en general, en la formulación e implementación de incipientes remedos de política, pero ajenos a cualquier contexto participativo y democrático y la mayoría de veces impuestos por los más fuertes y poderosos. Todo lo anterior marcó el inicio del periodo Neolítico y propició la revolución agrícola hace unos 10.000 años.

Por supuesto que la gestión orientada por este tipo incipiente de políticas fue igualmente incidental, a pesar de que bajo ella se han construido la mayoría de los imperios y civilizaciones conocidas. Sin desconocer sus grandes logros y aportes a la historia de la humanidad en todos los campos, dichos imperios y

civilizaciones han sido insostenibles y, por ende, han desaparecido. Solo muy recientemente, con el Renacimiento cultural originado en Europa occidental durante los siglos xv y xvi, seguido en el siglo xviii por la Revolución Industrial en Gran Bretaña y por la Revolución Institucional en Francia, se marca un punto de inflexión en la historia de la humanidad que vivió el mayor conjunto de transformaciones institucionales, económicas, tecnológicas y sociales desde el Neolítico, el cual, de una economía rural basada fundamentalmente en la agricultura y el comercio, dio paso a una economía de carácter urbano, industrializada y mecanizada, modificando e influenciando de una u otra manera, todos los aspectos de la vida cotidiana, incluida la gestión.

Este hito histórico propició el crecimiento exponencial de la población mundial y su concentración urbana, que de alguna manera llevaron a la I y II Guerra Mundial en la primera mitad del siglo xx, con lo cual se empieza a vivir una nueva era en la gestión. De la gestión incidental, que aún prevalece agazapada en muchos países, se pasa paulatinamente a una *gestión programática*, caracterizada por el uso incipiente y desarticulado de instrumentos de política como leyes correctoras, regulaciones, valoración tecnológica, propuestas de planificación, información y comunicaciones, comando y control, etc., donde el objetivo de la política ha sido rectificar comportamientos sin intentar alterar los acuerdos económicos o institucionales preestablecidos.

Aunque con la gestión programática se establecen y disponen marcos políticos, institucionales y reglamentarios en la mayoría de las naciones, las soluciones son todavía muy difíciles de llevar a cabo como consecuencia, entre otros factores, de la insuficiente voluntad política, la invariable subordinación de políticas, el inapropiado ordenamiento jurídico, los inadecuados presupuestos económicos y en general, el imperante e inadecuado ordenamiento institucional. Pese a que se formulan políticas y se instrumentalizan a través de planes estratégicos y operativos (p. ej., los planes de ordenamiento territorial, los planes nacionales, departamentales y municipales de desarrollo, etc.) la gestión sigue siendo en gran medida incidental, obedeciendo en cada caso los intereses de cada Gobierno de turno.

Ante la complejidad logística que entrañaron las guerras mundiales, se comienza a afianzar entre la comunidad internacional la necesidad de generar y desarrollar cambios lógicos en el pensamiento humano, a través de una *gestión sistémica*,

orientada, dinamizada y articulada por políticas consensuadas en un marco deliberativo y democrático, y con la finalidad común del desarrollo sostenible. De hecho, el reconocimiento a las potenciales bondades de utilizar el enfoque sistémico en la comprensión del ser humano y las organizaciones sociales ha contribuido enormemente al descubrimiento de nuevas formas y maneras de mirar la realidad, sobre todo en los países más desarrollados.

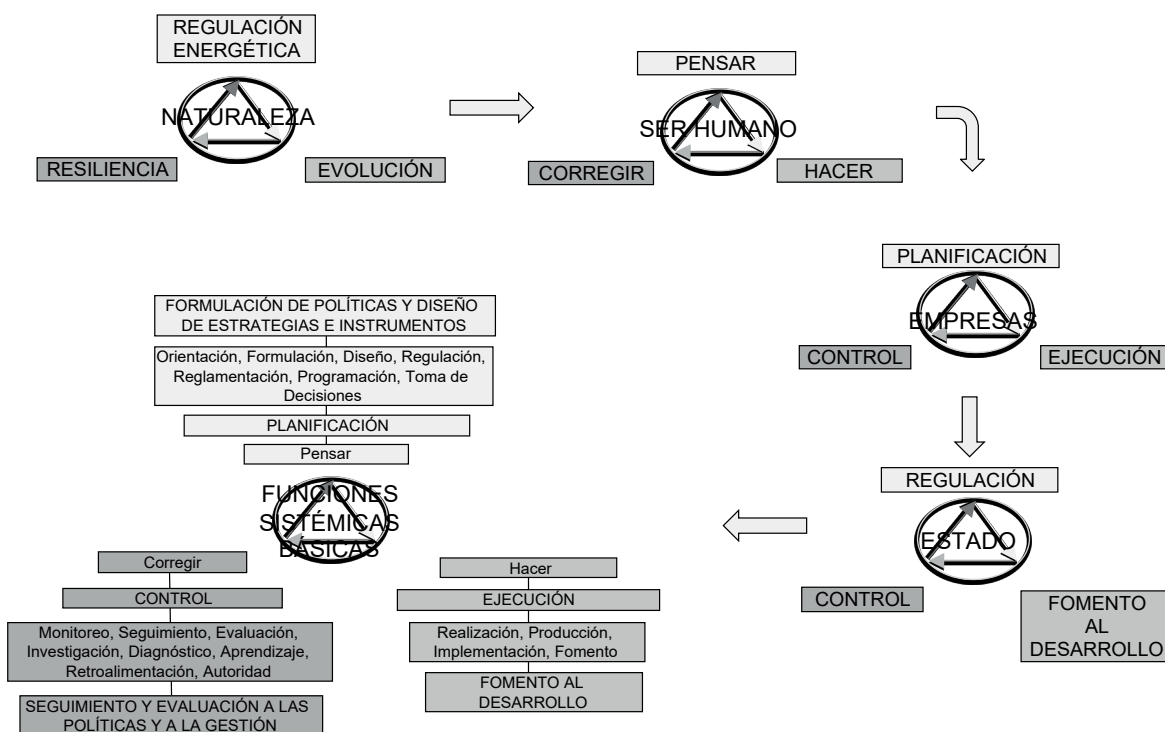
Para una mejor comprensión del significado y evolución conceptual de la gestión, resulta adecuado el análisis funcional y misional de la misma, como se explica a continuación.

El “deber hacer” de la gestión: funciones sistémicas básicas

Como es bien sabido, los sistemas son abstracciones o modelos de pensamiento utilizados para interpretar comportamientos o procesos complejos de la naturaleza, y por supuesto, de los seres humanos. Son definidos genéricamente como un conjunto de elementos o procesos orientados, dinamizados y articulados hacia un propósito común.

Desde este punto de vista, todo sistema forma parte de otros sistemas más grandes (macrosistemas) o también puede estar compuesto de sistemas más pequeños (subsistemas) y así sucesivamente hasta llegar a los componentes más elementales de todo lo que existe en el universo. El concepto de sistema es válido para comprender el funcionamiento desde un átomo o una célula hasta del universo, considerado como un sistema de sistemas. Estos procesos implican producción, transformación y transporte de materia, energía o información y tienen como resultado un producto, ya sea material o inmaterial. Así las cosas, es claro que las funciones sistémicas básicas del ciclo de gestión, se originan en el proceso evolutivo de la naturaleza y toman su nombre según el ámbito cultural donde se realicen, tal como se esquematiza en la figura 61.

Como se aprecia, las funciones sistémicas básicas se originan en el proceso evolutivo de la naturaleza (regulación energética, evolución y resiliencia) y se replican individualmente en los seres humanos a través de las funciones de pensar-hacer-corregir, pero a nivel colectivo (organizaciones o empresas) a través de las funciones de planificar-ejecutar-controlar.

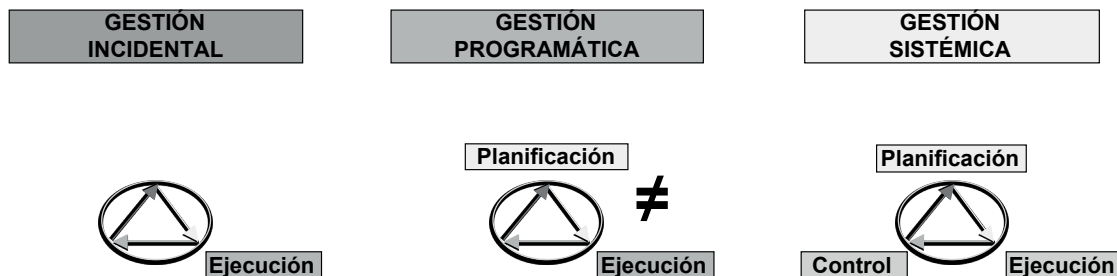
Figura 61. Origen de las funciones sistémicas básicas

Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia, las funciones sistémicas básicas se originan en el proceso evolutivo de la naturaleza (regulación energética, evolución y resiliencia) y se replican individualmente en los seres humanos a través de las funciones de pensar-hacer-correr, pero a nivel colectivo (organizaciones o empresas) a través de las funciones de planificar-ejecutar-controlar.

En definitiva, luego del análisis funcional realizado, se puede evidenciar que las definiciones clásicas de diccionario minimizan y desvirtúan el verdadero concepto de gestión como experiencia esencial y exclusivamente humana, y lo limitan exclusivamente a la función sistémica de ejecución, dejando de lado o excluyendo las funciones sistémicas básicas de planificación y control, y por supuesto, todas las acciones que estas funciones básicas involucran. Vista así, el proceso de evolución funcional de la gestión en la historia podría entenderse como se esquematiza en la figura 62.

Figura 62. Evolución funcional de la gestión en la historia



Fuente: Elaboración propia.

El “deber ser” de la gestión: sostenibilidad multidimensional

Como se explicó previamente, la gestión y la política, como experiencias esenciales y exclusivamente humanas, han evolucionado funcionalmente a lo largo de la historia, desde una gestión *incidental*, ausente de política y orientada a propósitos individuales e inmediatistas, a una gestión *programática*, orientada y dinamizada a través de incipientes y aislados instrumentos de política (leyes, planes, programas), la mayoría de ellos descontextualizados del entorno y con muy poca o ningún tipo de participación democrática, hasta una gestión *sistémica*, orientada al desarrollo sostenible, dinamizada y articulada a través de políticas e instrumentos formulados e implementados de manera participativa y democrática.

La gestión sistémica, por sus características, magnitud y complejidad, se constituye en un importante reto misional para el siglo XXI, ya que además de plantear la necesidad de un nuevo orden político-económico a nivel mundial, con reforma a las instituciones y cambios básicos en los sistemas técnicos y de comportamiento, plantea el desarrollo de métodos alternativos, materiales y fuentes de energía, que garanticen no solo el desarrollo (cultural) como finalidad y propósito fundamental del ser humano, sino además, que este desarrollo sea sostenible, es decir, que garantice un adecuado equilibrio equitativo entre las dimensiones institucional, económica, social y ambiental.

La realidad es que, a pesar de los grandes logros de la humanidad, son muy pocas las naciones que han empezado a implementar una gestión sistémica, pues la gran mayoría, a pesar de su compromiso por una gestión operativa,

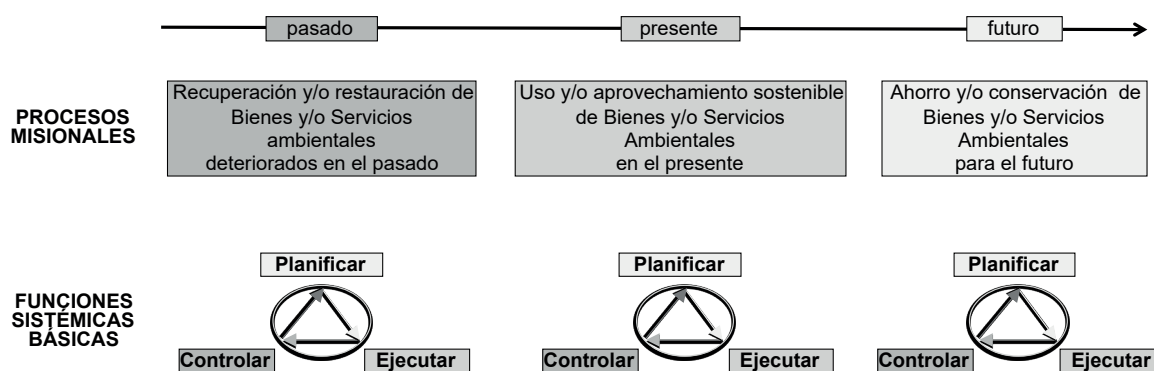
en la práctica siguen siendo incidentales ya que los instrumentos de política diseñados y formulados se convierten casi siempre en importantes documentos de anaquel, que pocas veces o nunca son adecuadamente ejecutados, constituyéndose en sello y característica relevante de los países más vulnerables y menos desarrollados.

¿Pero cómo garantizar dicha sostenibilidad multidimensional en el espacio-tiempo? A criterio del autor, la sostenibilidad multidimensional (institucional, económica, social y ambiental) de una jurisdicción espacio-tiempo determinada será posible si se logra garantizar en el tiempo (pasado, presente y futuro) el cumplimiento de tres procesos misionales básicos:

- La recuperación o restauración de bienes y servicios deteriorados o destruidos en el pasado, garantizando la minimización de pasivos ambientales.
- El uso sostenible de bienes y servicios en el presente, garantizando que la tasa de uso nunca sobrepase la tasa de reposición de los recursos.
- El ahorro o conservación de bienes y servicios para el futuro, garantizando la oferta y disponibilidad de recursos a las nuevas generaciones.

La materialización funcional para el logro de la sostenibilidad multidimensional a través de estos tres grandes procesos misionales (recuperación, uso sostenible y conservación), se logrará a través de las funciones sistémicas, como se esquematiza en la figura 63.

Figura 63. Sostenibilidad multidimensional y las funciones sistémicas básicas



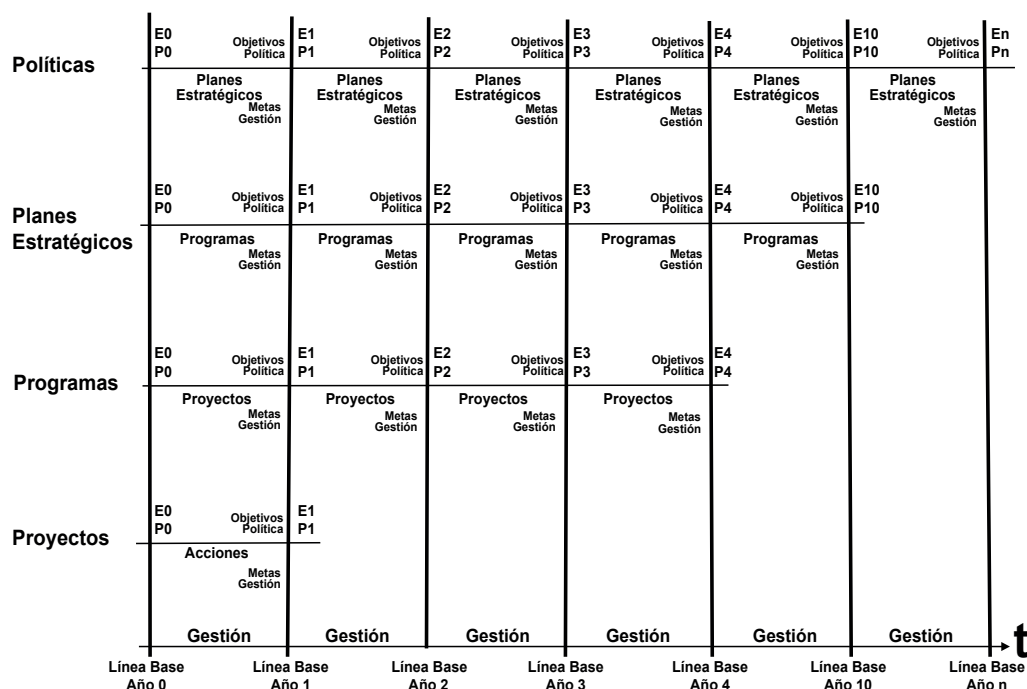
Fuente: Elaboración propia.

Quiere decir, que, para garantizar la sostenibilidad multidimensional del desarrollo, siempre y en todo caso, será necesario hacerlo a través de la planificación, ejecución y control, de los procesos misionales de recuperación, aprovechamiento sostenible y conservación de los bienes y servicios ambientales de los ecosistemas.

Concepción sistémica y paramétrica de las políticas e instrumentos de planificación

En concordancia con el proceso de parametrización sistémica de la dimensión ambiental (Vega, 2011), que permite la conformación de líneas base de información ambiental, es posible definir una concepción sistémica y paramétrica de las políticas e instrumentos de planificación, como se esquematiza en la figura 64.

Figura 64. Concepción sistémica y paramétrica de las políticas e instrumentos de planificación



Fuente: Elaboración propia.

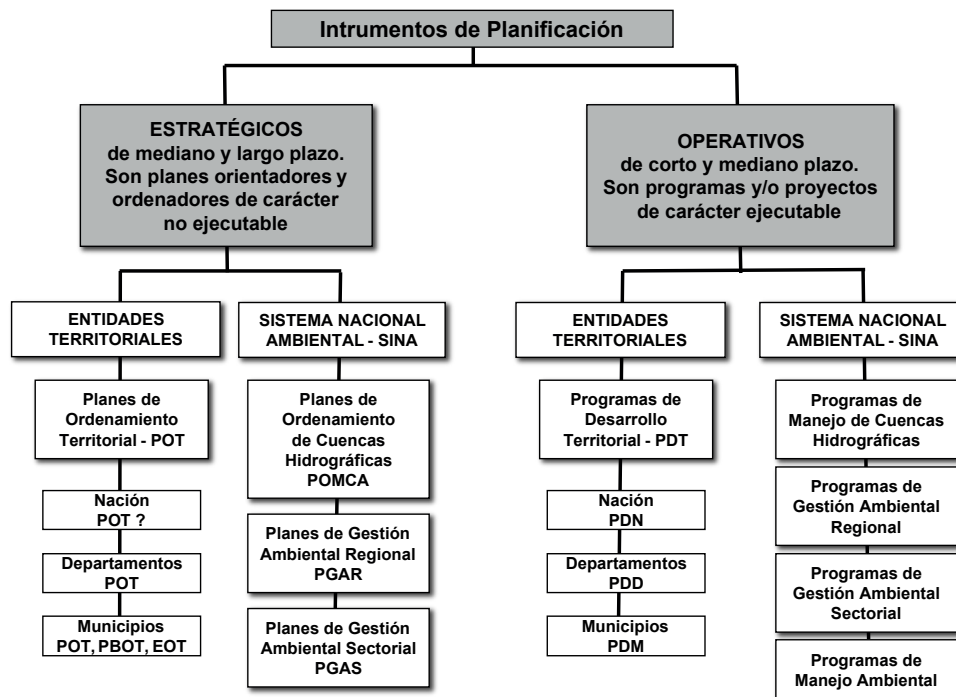
Bajo esta concepción, las políticas se orientan a objetivos, son indefinidas en el tiempo y se materializan a través de planes estratégicos. Los planes estratégicos se orientan a los mismos objetivos de política, pero son definidos a mediano y largo plazo (normalmente 10 años) y se materializan a través de programas. Los programas, se orientan igualmente a los mismos objetivos de política, pero

son definidos a corto plazo (normalmente 4 años) y se materializan a través de proyectos. Los proyectos se enmarcan en el cumplimiento de los objetivos de política, tienen principio y fin y se materializan a través de acciones. En definitiva, los instrumentos de planificación (planes, programas y proyectos) están siempre enmarcados en los principios y objetivos de la política que los contiene, pero se materializan a través del cumplimiento de metas de gestión.

La concepción sistémica y paramétrica de las políticas y los instrumentos de planificación lleva a distinguir claramente estos últimos, que para el caso colombiano se pueden diferenciar entre los instrumentos de planificación para el ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997) y los instrumentos de planificación para el desarrollo (Ley 152 de 1994).

Desde esta perspectiva, es posible delimitar los instrumentos de planificación en términos de instrumentos estratégicos y operativos, como se esquematiza en la figura 65.

Figura 65. Instrumentos de planificación



Fuente: Elaboración propia.

Los primeros son instrumentos estratégicos de mediano y largo plazo (normalmente 10 años), orientadores, dinamizadores y articuladores de la gestión, pero

de carácter no ejecutable. Los segundos son instrumentos operativos de corto y mediano plazo, compuestos por programas o proyectos de carácter ejecutable.

Políticas como vectores orientadores, dinamizadores y articuladores de la gestión

Bajo un régimen democrático de deberes y derechos, para que la idea individual sea lo suficientemente orientadora, dinamizadora y articuladora, e incida realmente sobre el comportamiento colectivo, es necesario que tenga el consenso de la sociedad, tanto a nivel de los “principios” que la rigen, como de los “fines” o propósitos que persigue. Ambos, principios y fines, constituyen la visión individual o colectiva de los paradigmas sociales vigentes, como expresión filosófica, ética, moral, lúdica, política, técnico-científica, económica y ecológica de la sociedad.

En definitiva, así como las ideas son orientadoras, dinamizadoras y articuladoras de la gestión individual, las políticas, como consenso y disenso de ideas, lo son de la gestión colectiva, las cuales podrán ser entendidas como vectores orientadores, dinamizadores y articuladores de la gestión colectiva, con una arquitectura genérica similar a la que se muestra en la figura 70 (Vega, 2004).

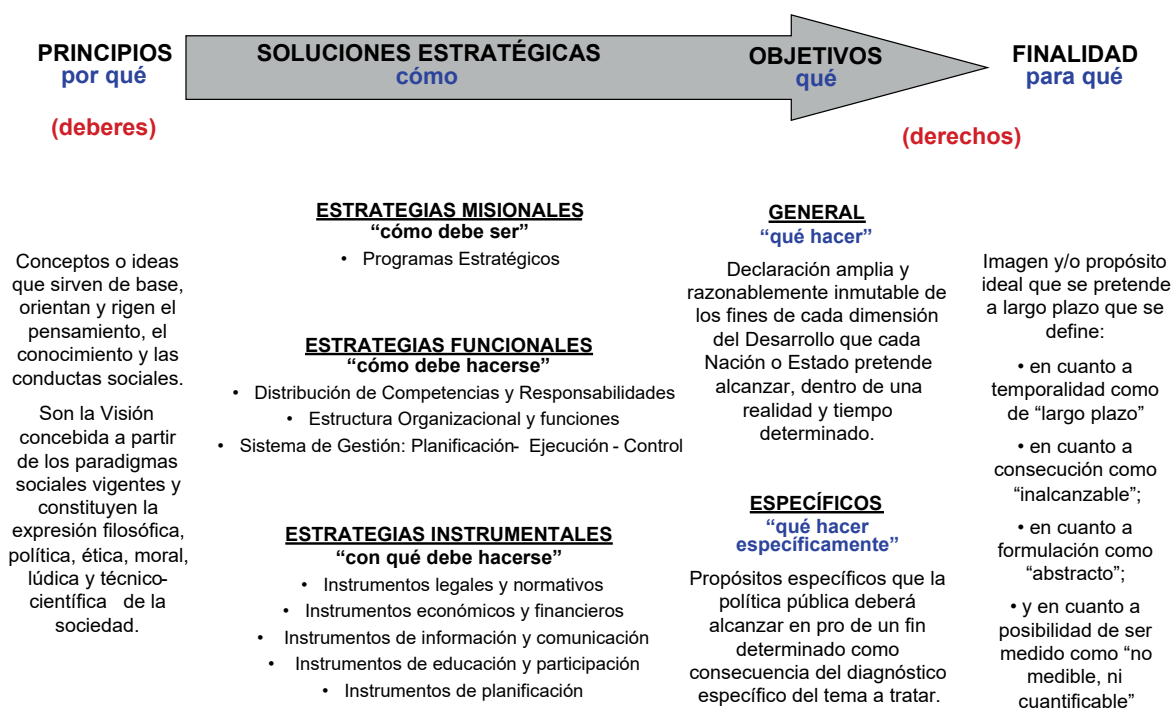
De acuerdo con la figura 70, las políticas como vectores orientadores, dinamizadores y articuladores de la gestión colectiva, tendrán las siguientes características:

- Estarán regidas al cumplimiento de unos principios o deberes, entendidos como aquellos conceptos o ideas que sirven de base, orientan y rigen el pensamiento, el conocimiento y las conductas sociales. Definen el *porqué* de la política toda vez que constituyen la visión concebida a partir de los paradigmas sociales vigentes y son la expresión filosófica, política, ética, moral, lúdica y técnico-científica de la sociedad.
- Estarán orientadas al logro consensuado de unos propósitos o derechos de la sociedad, que, dependiendo del plazo y grado de concreción, podrán ser expresados en términos de objetivos, que definen el *qué* de la política en términos de declaraciones amplias e inmutables de los fines de cada dimensión del desarrollo que cada nación o Estado pretende alcanzar dentro de una realidad y tiempo determinado, y en términos de finalidad, que define el *para qué* de las políticas, entendida como imagen o propósito ideal que se pretende a largo plazo y que se define en cuanto a temporalidad como

de largo plazo, en cuanto a consecución como inalcanzable, en cuanto a formulación como abstracto y en cuanto a posibilidad de ser medido como no medible, ni cuantificable.

- Se materializan a través de soluciones estratégicas así:
- *Estrategias misionales*, que definen el *cómo debe ser* la política, a través de la formulación de programas estratégicos amplios y razonables derivados del diagnóstico.
- *Estrategias funcionales*, que precisan *dónde y cómo debe hacerse* la política, a través de la distribución de jurisdicciones, competencias y responsabilidades, por medio de la definición de las estructuras funcionales y organizacionales; y mediante el diseño e implementación de sistemas de gestión que garanticen la adecuada planificación, seguimiento y evaluación de la política.
- *Estrategias instrumentales*, que definen el *con qué debe hacerse* la política, a través de los instrumentos legales y normativos, los instrumentos económicos y financieros, los instrumentos de información y comunicación, los instrumentos de educación y participación, y los instrumentos de planificación, considerados como los instrumentos de política por excelencia.

Figura 70. Políticas como vectores orientadores, dinamizadores y articuladores de la gestión colectiva



Fuente: Elaboración propia.

Políticas públicas hacia el desarrollo sostenible

Tomando en cuenta los planteamientos esbozados en el apartado “Marco conceptual de la dimensión ambiental”, que permite redefinir los conceptos de *desarrollo sostenible* y *sostenibilidad ambiental del desarrollo*, y en concordancia con la consideración previa de entender las políticas como vectores orientadores, dinamizadores y articuladores de la gestión, se propone considerar las políticas públicas como vectores del desarrollo sostenible, orientadores, dinamizadores y articuladores de la gestión pública en el marco de un Estado democrático de deberes y derechos. Dichas políticas serán derivadas de la participación democrática, del consenso y el disenso de una población que comparte valores, visión, sueños y expectativas, que se rige y somete al cumplimiento de unos principios, y se orienta al logro de unos fines o propósitos comunes.

En aras de garantizar el logro efectivo de los fines generales de cada nación y, por ende, la finalidad del desarrollo sostenible, se hace necesario un reordenamiento estratégico en la gestión pública, para lo cual resultaría conveniente reagrupar todas las políticas públicas en cuatro grandes grupos, correspondientes con las cuatro dimensiones del desarrollo, es decir, la pública-institucional, la económica, la social y la ambiental. Así las cosas, las políticas públicas como vectores del desarrollo sostenible tendrán una arquitectura tal como se esquematiza en la figura 71.

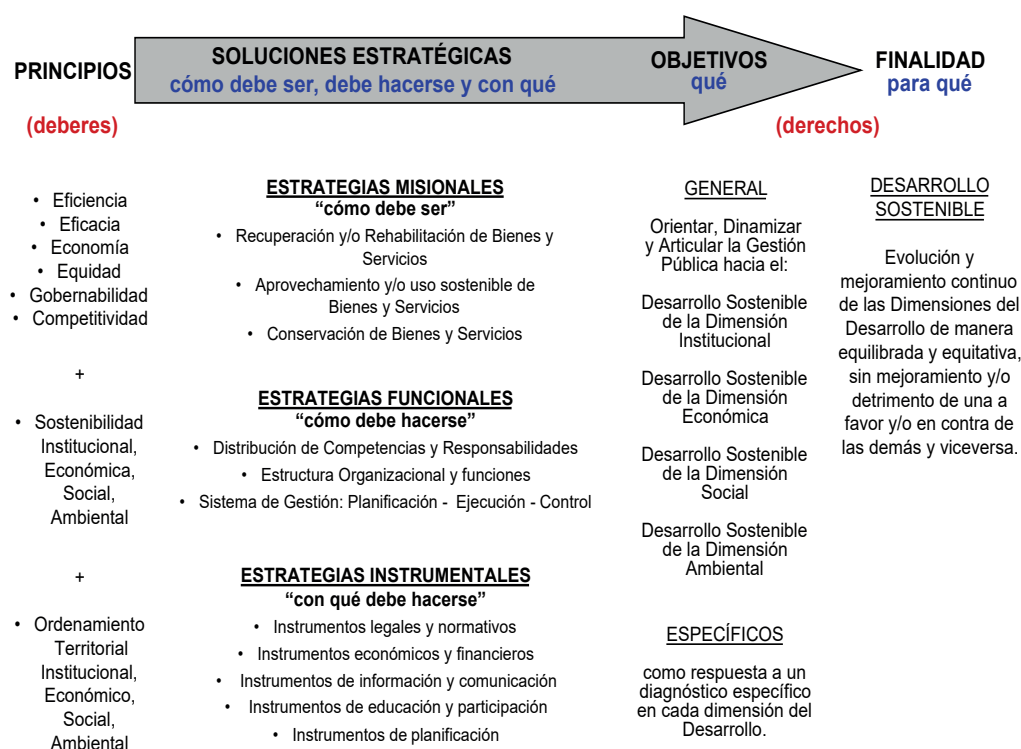
Las políticas públicas como vectores orientadores, dinamizadores y articuladores de la gestión pública hacia el desarrollo sostenible podrán ser caracterizadas en los siguientes términos:

Estarán regidas al cumplimiento de unos principios constitucionales que definen los “deberes” generales de la sociedad.

Estarán orientadas al logro de unos propósitos o fines que definen los “derechos” generales de la sociedad en términos del logro consensuado de los objetivos de sostenibilidad de cada dimensión del desarrollo y por supuesto, con el logro del desarrollo sostenible, como finalidad común de todas las políticas públicas.

Serán materializadas misional, funcional e instrumentalmente a través de unas soluciones estratégicas que definen el cómo, el dónde y el con qué de la gestión pública.

Figura 71. Políticas públicas como vectores del desarrollo sostenible



Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, desde esta óptica, ya no tendrá cabida el voluntarismo de políticas públicas diseñadas desde el centralismo burocrático, aisladas de la realidad social, institucional, económica y ambiental, y basadas en compartimientos sectoriales, definidos tecnocráticamente y aplicados a fronteras administrativas no necesariamente relevantes para garantizar el flujo de recursos y de servicios sobre los cuales se funde la viabilidad en el tiempo y el espacio de las actividades humanas. En cualquier caso, las políticas públicas como vectores del desarrollo deberán obedecer a la visión, participación y consenso de la sociedad, orientando, dinamizando y articulando la gestión hacia el desarrollo sostenible, es decir, hacia la minimización y/o eliminación de las vulnerabilidades institucionales, económicas, sociales y ambientales del mundo actual.

Política ambiental hacia la sostenibilidad ambiental del desarrollo

Como ha sido planteado, el desarrollo sostenible como finalidad integral y común de toda Nación, y, por ende, de todas las políticas públicas, deberá caracterizarse por ser institucional, económica, social y ambientalmente sostenible. Acometer tan colosal tarea, constituye, quizás, uno de los más grandes retos de los Estados modernos y, para lograrlo, no bastan buenas intenciones, sino que además es necesario el concurso integral y ojalá sistémico de toda la sociedad, en aras de formular, encauzar e implementar unas políticas públicas diferenciales, convergentes, multisectoriales y negociadas de desarrollo sostenible.

Pero ¿cómo garantizar que el mencionado desarrollo sea ambientalmente sostenible, es decir, que se realice con respeto a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales, preservando la integridad de los procesos que rigen los flujos de energía, materia y biodiversidad de los ecosistemas, garantizando no solo la dotación de bienes y servicios ambientales, sino también el respeto por la dignidad humana y la mejoría de la calidad de vida de las personas? Así mismo, ¿cómo garantizar que, en los países periféricos como Colombia, ante la ausencia de un ordenamiento territorial adecuado y de políticas públicas convergentes, negociadas y articuladas hacia el logro del desarrollo sostenible, se disponga de una verdadera política ambiental nacional de carácter estatal que, además de estratégica en el tiempo, integre la dimensión ambiental a los procesos de desarrollo político, institucional, económico y social de cada país?

Bajo el esquema de concebir las políticas públicas como vectores de desarrollo sostenible, y tomando como estudio de caso a Colombia, fácilmente se puede determinar que muchas, o mejor, todas las denominadas “políticas ambientales” formuladas constituyen solamente planes o programas ambientales, y en general adolecen de los siguientes problemas (Vega, 2005):

- Los diagnósticos ambientales de las políticas, lineamientos y planes son meramente descriptivos y no indicativos. No caracterizan adecuadamente el estado del patrimonio natural objeto de estudio ni las presiones que sobre él se ejercen.
- No hay homogeneidad conceptual y metodológica sobre el marco lógico que debe regir la formulación, seguimiento y evaluación tanto de las políticas

- y lineamientos como de los planes, independientemente del tema tratado.
- No está clara la articulación y coherencia que debe existir entre las políticas ambientales formuladas y las demás políticas públicas, todas las cuales deben tener en común el logro del desarrollo sostenible.
 - Existe incoherencia entre las políticas ambientales formuladas y sus respectivos planes estratégicos, especialmente en cuanto al diagnóstico ambiental, que debe ser común, tanto a la política como al plan estratégico.
 - Las supuestas políticas ambientales formuladas están más orientadas al cumplimiento de compromisos sectoriales que a servir de verdaderos instrumentos orientadores de la gestión ambiental en cada área temática.
 - Las políticas, lineamientos, planes y programas formulados, más que políticas corresponden a capítulos temáticos de política ambiental, que con los ajustes correspondientes serán parte importante de las soluciones estratégicas de la política ambiental nacional de carácter estatal que aquí se propone. En su mayoría, tienen el carácter de políticas de gobierno que permiten ser cambiadas o alteradas según el designio del Gobierno de turno.
 - En síntesis, se puede decir que, en Colombia, y en general en Latinoamérica, no existe política ambiental nacional de carácter estatal, que además de orientar y dinamizar adecuadamente la gestión hacia la sostenibilidad ambiental del desarrollo, articule y armonice todas y cada una de las soluciones estratégicas (misionales, funcionales e instrumentales) disponibles.

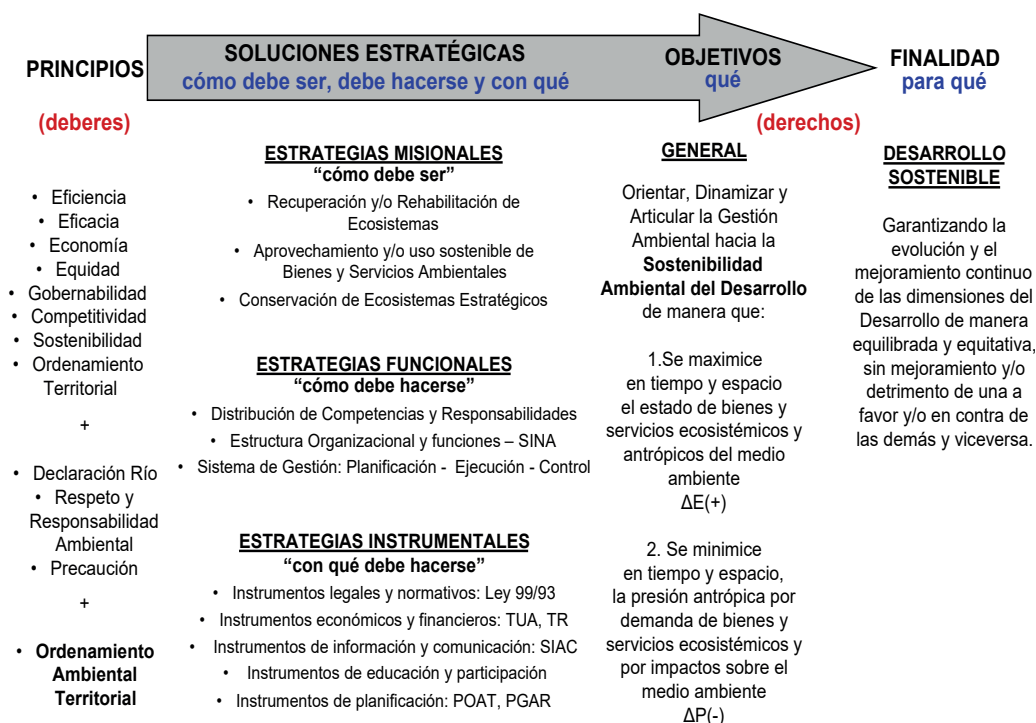
Así las cosas, resulta adecuado disponer de una política ambiental de carácter estatal que, bien podría ser asimilada a un vector de sostenibilidad ambiental del desarrollo, con una arquitectura como se esquematiza en la figura 72.

Esta política ambiental nacional de carácter estatal propuesta tendría las siguientes características genéricas:

- Será complementaria en su finalidad a las demás políticas públicas en la búsqueda del desarrollo sostenible de cada nación y su objetivo general será garantizar la sostenibilidad ambiental del desarrollo de la nación.
- Sus objetivos específicos deberán ser formulados como respuesta a un diagnóstico ambiental, en el cual se identifiquen, prioricen y analicen estratégicamente las problemáticas y potencialidades ambientales específicas a nivel nacional, regional y local.

- Responderá a unos principios constitucionales y a unos principios ambientales específicos, incluidos los principios derivados de la Declaración de Río (Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el desarrollo, 1992), tales como la responsabilidad ambiental, la precaución, la autonomía y la transversalidad; pero que en todo caso serán los que definan los deberes generales de la sociedad para con la naturaleza.
- Será materializada misional, funcional e instrumentalmente a través de unas soluciones estratégicas que definen el cómo, el dónde y el con qué de la gestión ambiental, respectivamente.

Figura 72. Política ambiental hacia la sostenibilidad ambiental del desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

Gestión ambiental sistémica

El logro del desarrollo sostenible exige la búsqueda y propuesta constante de respuestas que permitan garantizar la sostenibilidad público-institucional, social, económica y ambiental de cada nación. Desde esta óptica, la política ambiental y la gestión ambiental serán responsables de garantizar la sostenibilidad ambiental del desarrollo, a través de la armonización de las formas de

vida de los seres humanos con la protección de los sistemas naturales de los que depende su futuro.

La opción más prometedora consiste en aumentar, refinar y extender la comprensión de los problemas ambientales desde la perspectiva interdisciplinaria y el diálogo de saberes de las ciencias naturales y sociales, que permita entender a la naturaleza y a la gente como sistemas articulados y en mutua interacción e interdependencia, componentes a su vez de un sistema mayor, objeto fundamental de la política y la gestión ambiental y al que se denomina comúnmente medio ambiente.

Desde esta perspectiva, a efectos del presente libro, se acoge la Gestión ambiental sistémica (Vega, 2001) como propuesta conceptual y metodológica para el fortalecimiento y desarrollo de la gestión ambiental. Esta debe ser orientada, dinamizada y articulada hacia el logro de la sostenibilidad ambiental del desarrollo por una política ambiental nacional de carácter estatal, a través de estrategias de recuperación, uso sostenible y conservación de los bienes y servicios ambientales. Se desarrolla mediante las funciones sistémicas básicas de planificación, ejecución y control de la política ambiental nacional a todo nivel (territorial y sectorial). Sus antecedentes y estructura funcional se describen brevemente a continuación.

Principios generales de actuación

El enfoque sistémico aplicado a las organizaciones humanas debe dar orden y coherencia a las funciones de planificación, ejecución y control, permitiendo el correcto funcionamiento de las mismas y garantizando el logro efectivo de sus fines bajo esquemas adecuados de retroalimentación, optimización y mejoramiento continuo. La gestión ambiental sistémica deberá regirse por unos principios generales de actuación, recogidos y definidos a partir del consenso político, científico y técnico de la comunidad internacional en diferentes escenarios, como son la Conferencia de Río de Janeiro en 1992, el V Programa de Medio Ambiente de la Unión Europea, el Reglamento 1836 de 1993 de la Unión Europea, las Normas ISO serie 14000 sobre gestión ambiental, entre otros. A continuación, se resumen aquellos principios que, a criterio del autor, son básicos para el desarrollo de la gestión ambiental sistémica:

Nación como sistema: Consiste en entenderla como organización social unitaria, conformada por una serie o conjunto de elementos, procesos y actividades, es decir, dimensiones (pública-institucional, económica, social y ambiental),

que, adecuadamente orientadas, dinamizadas y articuladas, contribuyen a la finalidad del desarrollo sostenible.

Estado como sistema: Representa (ni más ni menos) las reglas de juego que la sociedad establece para convivir consigo misma y con su entorno. Se constituye a través del marco institucional de políticas públicas, estrategias e instrumentos que orientan, dinamizan y articulan la gestión pública hacia la finalidad del desarrollo de cada nación.

Política ambiental nacional de carácter estatal: Para que el ciclo sistémico de la gestión ambiental ocurra colectivamente a nivel de país, es deber de cada nación disponer de una política ambiental nacional de carácter estatal que oriente, dinamice y articule la gestión ambiental hacia la sostenibilidad ambiental del desarrollo.

Precaución: Consiste en prever los efectos y consecuencias antes de que se produzcan, a fin de evitar las correcciones. La necesidad de acciones preventivas se hace patente por el hecho de que los costos de prevención son menores que los costos de corrección.

Sostenibilidad: Consiste en garantizar en tiempo y espacio, la oferta y demanda de bienes y servicios de cada una de las dimensiones del desarrollo (institucional, económica, social y ambiental).

Medición, parametrización y sistematización total: Las naciones y particularmente sus Estados, se alimentan de información. Es su deber garantizar la disponibilidad, accesibilidad y aplicabilidad de la información oficial relacionada con cada dimensión del desarrollo.

Evaluación sistémica del impacto ambiental: Como propuesta singular e innovadora para la protección del medio ambiente, con la cual se enfatiza la necesidad de fortalecer y articular los métodos y procedimientos de evaluación de impacto ambiental a nivel de políticas, planes, programas y proyectos.

Amplia participación social: Los fuertes componentes sociales en los procesos de desarrollo implican garantizar una activa e informada participación ciudadana y comunitaria en la gestión.

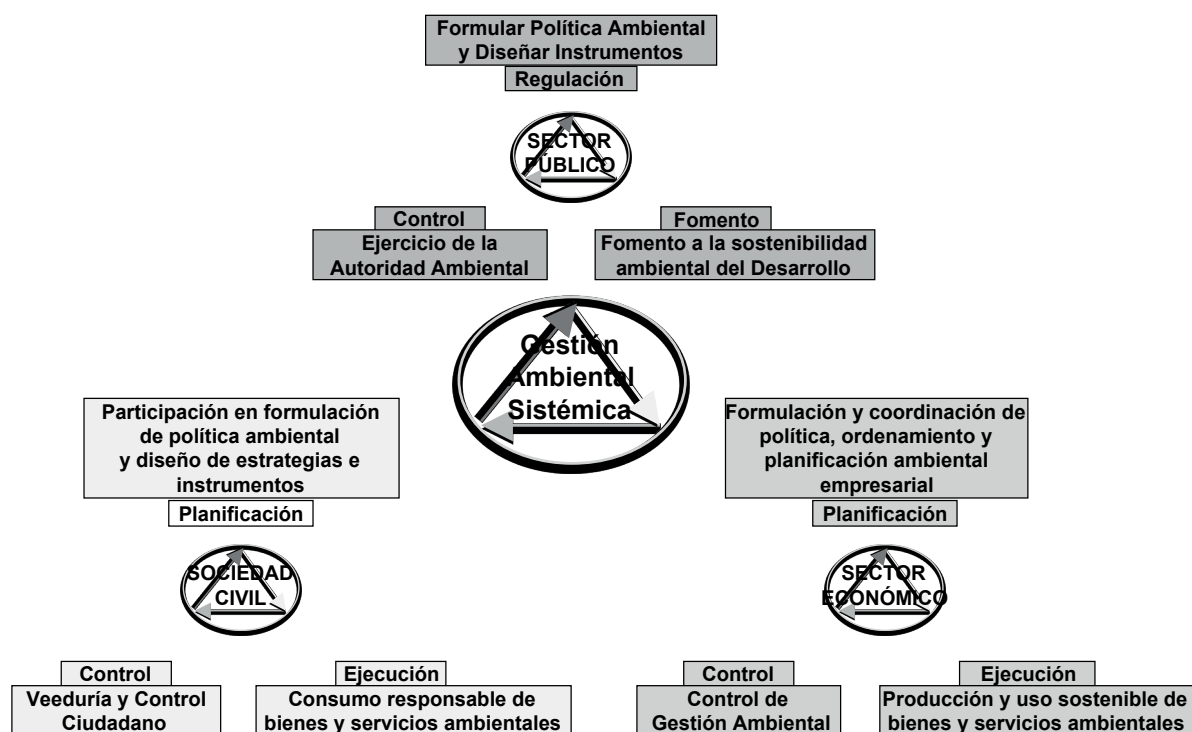
Ordenamiento y planificación integral y sistémica del territorio: Constituye un principio primordial de la gestión ambiental sistémica. Consiste en garantizar la adecuada reglamentación sobre el uso y aprovechamiento de los bienes y servicios de cada una de las dimensiones del desarrollo.

Estructura funcional para la gestión ambiental sistémica

Como se ha explicado, la gestión ambiental, aunque con un rezago en tiempo y espacio, ha evolucionado de manera similar a la gestión pública desde la gestión incidental, a la programática y finalmente a la sistémica.

La gestión ambiental sistémica involucrará a toda la sociedad en general, a través de tres nichos funcionales: el sector público, el sector económico y la sociedad civil, con una estructura funcional como se esquematiza en la figura 73.

Figura 73. Estructura funcional para la gestión ambiental sistémica



Fuente: Vega (2001).

En definitiva, la gestión ambiental sistémica, por sus características, magnitud y complejidad, se constituye en un importante reto para el siglo XXI, ya que

considera el desgaste de la calidad del medio ambiente y la degradación de la biosfera como inherentes a las suposiciones, objetivos y valores de la sociedad tecnológica moderna y a sus prioridades económicas, es decir, a los sistemas técnico-económicos actuales y en cuya solución estaría el planteamiento de un nuevo orden político-económico mundial, con cambios básicos en los sistemas técnicos y de comportamiento y con la reforma de las instituciones y el desarrollo de métodos alternativos, materiales y fuentes de energía.

Fortalecimiento institucional de la gestión ambiental pública, empresarial y ciudadana

En el proceso de implementación de la gestión ambiental sistémica no basta con el cumplimiento de sus principios y con la implementación efectiva de la estructura funcional definida. Adicionalmente, se requiere la implementación de ciertas medidas de fortalecimiento institucional, que garanticen la adecuada gestión ambiental pública, empresarial y ciudadana, tal como fueron planteadas por Vega (2017):

Fortalecimiento institucional para la gestión ambiental pública:

- Armonización funcional al interior del Sistema Nacional Ambiental (SINA)
- Fortalecimiento del ejercicio de autoridad ambiental
- Reagrupación jurisdiccional de las corporaciones autónomas regionales (CAR)
- Reestructuración y creación de Secretarías de Medio Ambiente (SMA) en todos los municipios del país.

Fortalecimiento institucional para la gestión ambiental empresarial:

- Ordenamiento y planificación ambiental sectorial
- Producción y uso sostenible de bienes y servicios ambientales
- Evaluación sistémica del impacto ambiental

Fortalecimiento institucional para la gestión ambiental ciudadana:

- Participación ciudadana
- Consumo responsable
- Veeduría y control social

Conclusiones

La problemática ambiental, más que una problemática de carácter técnico y científico, corresponde a una problemática de carácter político y de gestión, que, se origina en el descontrolado crecimiento poblacional, se potencializa en el injusto e inequitativo ordenamiento y acceso a los bienes y servicios de todo tipo por parte de la sociedad, se materializa en una vulnerabilidad multidimensional generalizada de la población.

Ante la opción renovadora de las guerras y los desastres, casi siempre sobre las poblaciones más vulnerables, está la opción política, que a pesar de no ser la más sencilla ni la más costo-efectiva, constituye la respuesta más lógica, compleja y humana a la problemática ambiental. Llevarla a cabo constituye uno de los mayores retos de la civilización actual, toda vez que implicará la construcción social de verdaderos y legítimos marcos institucionales de gestión y políticas públicas (Estados), concebidos a la luz de una nueva epistemología ambiental, fundamentada en un nuevo paradigma ético, científico, tecnológico y productivo de conocimiento y experiencia, que garanticen la sostenibilidad multidimensional (institucional, económica, social y ambiental) y encaucen la senda del desarrollo sostenible de cada nación.

De acuerdo con estas consideraciones, la gestión y la política, como expresiones esenciales y exclusivamente humanas, y dado su carácter “colectivo y público”, constituyen la materia prima de esta nueva epistemología ambiental, determinada por una gestión orientada, dinamizada y articulada por políticas públicas, adecuadamente formuladas en un marco amplio de participación social, pero no de una sociedad cualquiera, sino de una sociedad informada, que haya aprendido y entendido que los intereses colectivos deben primar siempre sobre los intereses individuales, y que, para garantizarlos, al margen de cualquier consideración y manifestación política que les sea contraria, es fundamental la aplicación mínima de unos principios éticos de respeto y responsabilidad con el medio ambiente.

Referencias

- Ángel, A. (1997). *El orden cultural: introducción a un método de interpretación ambiental*. Bogotá: Ministerio de Medio Ambiente e Icfes.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 152, *Ley Orgánica del Plan de desarrollo* (julio 15 de 1994).
- Colombia, Congreso de la República. Ley 388, *Planes de Ordenamiento Territorial* (julio 18 de 1997).
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y desarrollo. (1992). *Declaración de Río y Agenda 21*. Río de Janeiro.
- Harari, Y. (2014). *Sapiens: de animales a dioses. Una breve historia de la humanidad*. Barcelona: Debate.
- Mantilla, B. (1996). *Teoría del Estado*. Bogotá: Editorial Temis S. A.
- Vega, L. (2001). *Gestión ambiental sistémica: un nuevo enfoque funcional y organizacional para el fortalecimiento de la gestión ambiental pública, empresarial y ciudadana en el ámbito estatal*. ISBN: 858-33-2744-1. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. LPGC, España, 2001.
- Vega, L. (2004). *El estado como sistema: el enfoque sistémico en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. El caso de la política ambiental*. ISBN: 958-33-5779-0. Systemical Editores. Bogotá.
- Vega, L. (2005). *Hacia la sostenibilidad ambiental del desarrollo: construcción y desarrollo de pensamiento ambiental práctico a través de una política y gestión ambiental sistémica*. ISBN: 958-648-403-3. ECOE Ediciones - Instituto de Estudios Ambientales - Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Vega, L. (Abril, 2011). *Toward the systemic parameterization of the environmental dimension*. Revista Ingeniería e Investigación. ISSN: 0120-5609. 31(1), 242-253.
- Vega, L. (2017). *La dimensión ambiental del desarrollo*. ISBN: 978-958-771-390-9 (papel). ISBN: 978-958-771-425-8 (digital). ECOE Ediciones. Colección Ciencias Naturales. Área Ecología y Medio Ambiente. Bogotá.

Propuestas y estrategias para la agricultura familiar campesina en un escenario de paz territorial

Álvaro Rivas Guzmán¹

1. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Ph. D. en Ecología del Paisaje. Grupo de Investigación en Gestión y Desarrollo Rural UNAL.



Anivel institucional, las propuestas más ambiciosas y con estrategias operativas para dar respuesta a la enorme inequidad y brecha que hay en el campo se encuentran en: I) el punto 1 del Acuerdo de La Habana suscrito por el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y II) el documento titulado *El Campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*, elaborado por la Misión Rural del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Ambos documentos reconocen la crisis por la que se encuentra el mundo rural y que si se quiere efectivamente alcanzar la paz hay que cerrar las enormes brechas que hay. Proponen la importancia de incluir a los actores locales en los planes y propuestas, reconociendo y dando centralidad a los agricultores, campesinos, organizaciones tradicionales étnicas, afros y raizales, debido a que han sido invisibilizados a la hora de ejecutar políticas públicas rurales incluyentes en aspectos socioeconómicos, productivos y ecosistémicos. No obstante, a pesar de la falta de acompañamiento técnico y dotación de infraestructura, este tipo de agricultura llamada *campesina* o *agricultura familiar* provee más del 43 % de los alimentos de la canasta básica de los principales centros urbanos del país, debido su enorme agrobiodiversidad y oferta productiva (Censo Agropecuario 2014).

Para dar respuesta a la situación del medio rural se propone un desarrollo rural con enfoque territorial que reconozca la heterogeneidad de los actores locales para sus procesos endógenos de desarrollo. Pero, ante la gran amenaza ambiental de sus bienes comunes (agua, suelos, tierra y bosques) se requiere diseñar propuestas operativas que los cuiden, pues estos permiten sostenibilidad en el tiempo y para las siguientes generaciones, pues un enfoque mono productivista del desarrollo no ha considerado el deterioro de las principales ofertas hídricas, suelos, biodiversidad y bosques, en el territorio.

Para visibilizar la agricultura campesina familiar se deben considerar las diferentes funciones que esta ofrece: producción de alimentos, ecosistémica y sociocultural; no solamente valorar la producción de alimentos o materias primas, sino también la generación de nuevos valores agregados, la oferta de bienes, servicios e infraestructura que posibiliten el desarrollo de actividades agropecuarias y no agrarias en los diferentes eslabones del encadenamiento producción, transformación, distribución y comercialización de las formas de apropiarse del territorio como las relaciones de intercambio de estos en procesos de producción, transformación, distribución y mercado de los productos, propiciando competitividad (DNP, 2015 p. 70).

El presente capítulo tiene como objetivos: I) analizar la problemática rural en Colombia desde la perspectiva de la agricultura familiar campesina y II) proponer lineamientos y estrategias operativas, que estimulen el fomento y apoyo de la agricultura familiar campesina para disminuir la brecha e inequidad para con estos, los campesinos, III) mostrar estilos diferentes de apropiación del territorio por parte del campesinado.

El texto expone en un primer momento la situación problemática por la que atraviesa las formas propias de hacer agricultura campesina familiar en el país y, en una segunda parte, se plantean diferentes rutas, estrategias y propuestas que han venido proponiendo organizaciones sociales y campesinas para dinamizar desde los estilos campesinos de hacer agricultura.

Situación agraria en Colombia

Aspectos técnico-productivos del sector agropecuario

Varios estudios (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2011; DNP, 2015b) coinciden en el fuerte descenso que viene presentando la producción agropecuaria en el país, a partir de la introducción de medidas económicas de corte neoliberal en el último cuarto de siglo un comportamiento decepcionante, ha colapsado y curiosamente lo ha hecho con particular rapidez durante los sub-periodos de relativamente buen desempeño económico general, 1990-1997 (1,2 %) y 2007-2014 (1,8 %) indicando que se ha roto la

correlación entre las fases de crecimiento del sector agropecuario y de la economía en general que eran típicas antes de la apertura económica, muy inferior a los ritmos de crecimiento que prevalecieron antes de 1980 que superaban 3,0 % (DNP, 2015a).

De los países de Suramérica, Colombia ha tenido un indicador muy bajo en relación con la participación del sector de agropecuario, pues el promedio de países vecinos tales como Brasil, Perú, Ecuador, México, entre otros, fue superior del 3 % mientras que Colombia fue del 2,3 % en el periodo 1990-2013 (Comisión económica para América Latina y el Caribe, Cepal, 2019).

El cultivo emblemático de Colombia, el café, ha decrecido su producción e ingresos a partir de los años 90, después de la ruptura del pacto de cuotas, pues varios países aumentaron producción de cafés fuertes tales como Vietnam y Brasil, la reducción de la producción de café en Colombia ha conllevado que el sector agrícola tenga unos indicadores poco alentadores, así por ejemplo del periodo 1990 al 2014 el café solo creció un 0,4 % (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DNP, 2015b).

A partir de los años 90, con las medidas de apertura económica se contrae las áreas dedicadas a producción de soya, maíz, ajonjolí, algodón, cultivos de enorme importancia para los departamentos del Valle, Tolima, del Caribe.

Las evidencias demuestran el grave impacto de los TLC, especialmente con EE. UU., Unión Europea y Canadá, se han incrementado las importaciones con diversidad de productos, mientras que las exportaciones de productos agrícolas son muy limitadas, pues hay poca diversidad, que gira en torno al café, aceite de palma, ganado, azúcar, floricultura, de 1991 al 2014. En este mismo periodo, las tasas de importaciones crecieron en un promedio de 13 % anual, mientras que nuestras exportaciones, en tan solo un 4 % (DNP, 2015).

En comparación con los países del vecindario, la inversión en investigación y desarrollo para el sector agropecuario asciende solamente al 0,5 % del PIB, muy bajos recursos para aprovechar en innovaciones para el sector agroalimentario en cualquiera de los componentes de producción, transformación, o distribución o en la búsqueda de nuevos encadenamientos productivos que permitan

ampliar la oferta. Otros países de Suramérica invierten de su PIB sectorial cerca del 2,0 %, Uruguay; 1,7 %, Brasil; 1,2 %, Chile, y 1,3 %, Argentina.

El servicio de asistencia técnica agropecuaria ha sufrido un fuerte debilitamiento, presenta una cobertura insuficiente, solamente el 10 % de los productores la reciben, además sigue una marcada visión transferencia bajo una visión lineal, donde se ignora el papel innovador de los agricultores que incluyen los más pequeños, para la investigación y la experimentación adaptativa a través de sistemas de innovación local (Tomassino y Hegedus, 2006). El sistema sigue careciendo de un enfoque de conformación de redes de conocimiento y hace uso muy limitado de las TIC, muy a pesar de la Ley 1876 del 2017 y que fue propuesta justamente para corregir esa debilidad (Censo agropecuario 2014, DNP, 2015).

Indudablemente, en el centro del debate se encuentra la inequitativa distribución de la tierra, pues Colombia tiene una estructura agraria con índice Gini superior al 0,86 % (PNUD, 2011) y, de acuerdo con datos del censo agropecuario del 2014, un gran total de 2.158.961 unidades de producción agropecuaria (UPA), equivalente a 50.834.045 ha de superficie, se distribuyen así:

- 1.555.941 UPA menores de 5 ha ocupan una superficie de 1.973.040 ha, lo cual significa cerca de 3,38 % del total de la superficie y estas son el 72,07 % del total de las UPA.
- Por otro lado, 4.208 UPA, con más de 1.000 ha, ocupan 26.432.535 ha, lo que representa el 52,63 % de la superficie agropecuaria. Estas son el 0,19 % del total de las UPA.

Llegar a este nivel de concentración de la tierra y continuar por la senda de una estructura agraria bimodal es consecuencia de varios factores entre los que vale la pena enumerar:

- Unas políticas públicas que han propiciado la concentración de la tierra, pues esta no se ha visto como un medio de producción, sino como una forma de prestigio y control territorial, además, propiciando la ganadería extensiva sin una visión de transformación tecnológica.
- Una élite rural muy apegada a la noción conservadora de concentrar tierra como sinónimo de prestigio y poder en las instancias tomadoras de decisiones

- que impiden que la tierra tenga funciones sociales de la producción.
- Una baja tributación sobre la propiedad rural que estimula la acumulación de tierras con objetivos especulativos y la obtención de rentas por valorización (rentas institucionales) (PNUD, 2011).
 - La existencia de una disputa por la tierra entre inversionistas, empresas multinacionales y actores armados ilegales, cada uno con diferentes fines, que estimula los precios especulativos sobre la propiedad y el cierre de las posibilidades de acceso de los pequeños y medianos propietarios a ese factor productivo (PNUD, 2011).
 - Un sistema de crédito que cuando los agricultores pequeños o medianos están en mora de cumplir sus deudas son expropiados quedándose los bancos para amortizar la deuda.

Tabla 28. Colombia 2016. Unidades de producción

agropecuarias por rangos de superficie				
Rango	Número de unidades		Superficie en Hectareas (ha.)	
Menos de 5 Ha	1555941	72%	1,973,040	3.38%
De 5 a menos de 5 ha	222,660	10.31%	1,581,041	3.11%
De 10 a menos de 50 ha.	282,340	13.08	6,134,123	12.07%
De 50 a menos de 100 ha.	49,905	2.31%	3,469,634	6.83%
De 100 a menos de 500 ha.	39,431	1.83%	7,816,625	15.38%
De 500 a menos de 1000 ha.	4,476	0.21%	3,105,672	6.10%
De 1000 a mas ha.	4,208	0.19%	26,751,910	52.63%
TOTAL	2,158,961	100%	50,834,045	100%

Fuente: III censo nacional agropecuario. Tomo 2 Resultados. DANE 2016

Aspectos ambientales o eco-sistémicos del mundo rural

Considerar los aspectos ecosistémicos del medio rural es fundamental para garantizar la sustentabilidad en el tiempo y es aquí en donde se hace preciso visibilizar cuáles son los bienes y servicios ecosistémicos en Colombia y que numerosos estudios permite tener este diagnóstico de tal forma las estrategias a desarrollar deben tenerlos en cuenta. La trayectoria de agricultura industrializada implementada en Colombia desde mediados del siglo xx es responsable también de los efectos ocasionados al suelo, pérdida de agrobiodiversidad, cambio de uso de los suelos, y deterioro de fuentes de agua (Rivas, 2017).

Casi un 40 % de los suelos del territorio colombiano tiene fuertes problemas de erosión hídrica producto de malos manejos técnico que contribuyen a este deterioro y en aquellas zonas de climas cálidos secos tales como valles interandinos del Magdalena y las sabanas del Caribe y la Orinoquía esta última con cerca de un 18 % de su área presenta desertificación (DNP, 2015b).

El cuidado y manejo del agua como bien que se requiere para diferentes procesos tecnológico, pues las actividades más demandantes de agua en Colombia son la agricultura empresarial, el sector de energía y la ganadería intensiva con una participación porcentual del 46,6 %, 21,6 % y 8,5 %, respectivamente. El país posee una riqueza hídrica muy grande debido a su posición geográfica en el continente, como por su riqueza forestal que permite favorecer el ciclo hidrológico, pues las cuencas del Magdalena y del Cauca utilizan el 67 de la demanda total del agua del país.

La deforestación tiene relación importante con la afectación de servicios eco-sistémicos asociados al agua y el suelo. Entre 1990 y 2010, el país perdió alrededor de 6 millones de hectáreas de bosques cuyas causas directas y subyacentes que muchas veces escapan al control del ámbito forestal y ambiental debido a que son generadas en otros sectores. En términos de área, la deforestación se ha concentrado en la Amazonía, los Andes y, en menor medida, en el Caribe, aunque en términos de la pérdida anual relativa, el Caribe es la región más crítica con más del 2 % del área de bosque deforestado anualmente (DNP, 2015b).

En el año 2015, según el Ideam (2019), se deforestaron cerca de 124.000 ha en Colombia. Casi la mitad de esta área correspondió a la Amazonia, con el 46 %, seguida por la región Andina con el 24 %. Ideam (2019) recientemente ha dado alertas por el incremento de la deforestación particularmente en la Amazonia, que concentró el 75 % de las detecciones de deforestación en el cuarto trimestre de 2018, siendo los departamentos de Caquetá (45,9 %), Meta (13,1 %) y Guaviare (9,8 %) aquellos con mayores cantidades de detecciones de deforestación, con cerca de 43.000 ha deforestadas durante ese trimestre lo anterior destaca que el departamento del Caquetá, en la Amazonia, concentra la mayor deforestación del país, con cerca del 19 % del total nacional (Leiva, León y Rivas, 2019).

Inequidades sociales el campo

El índice de pobreza multidimensional (IPM) en el campo, propuesto por la Misión Rural en el 2015, permite comparar 15 variables diferentes y al hacer la comparación se aprecia que hay una fuerte diferencia respecto a condiciones dignas sanitarias: un 40 % falta acceso de agua de calidad, un 27 % carece de condiciones de manejo de excretas adecuadas. Respecto a condiciones laborales, una informalidad del 92 % y desempleo del 8 %. Y en oportunidades educativas, no tienen acceso a educación cerca del 83 %, por lo que se presenta una tasa muy alta de analfabetismo de 25 %.

Para el año 2013, cerca de un 62 % de la población rural se encontraba en condiciones de pobreza por ingreso (42,8 %) y extrema (20 %).

La agricultura campesina familiar carece de activos productivos adecuados que son acceso de tierra, asistencia técnica, crédito y riego, los cuales pueden ser suministrados con unas adecuadas reglas económicas y políticas públicas que consideren este modo de producción campesino. Según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del 2011, el 63 % de los pobladores rurales no tenía acceso a ninguno de los activos mencionados, 20,8 % tenía acceso a uno, 9,3 % a dos, 3,9 % a tres y menos del 2 % a todos. En materia de tierra, su principal activo, el 36 % de los hogares rurales cuenta con ella en cantidades insuficientes, pues cuatro intentos de reforma agraria del país (DNP, 2015a) han sido infructuosos para mejorar estos pésimos indicadores, lo que significa la falta de voluntad política institucional.

Propuestas de inclusión social de la agricultura familiar campesina

A continuación, se exponen algunas de las consideraciones que se deben tener en cuenta para cerrar la brecha y reducir las enormes inequidades que hay en el campo y a las que se debe poner atención si queremos pasar la página de violencia debida a la profunda inequidad. El nuevo enfoque de desarrollo rural territorial que el Estado viene propiciando recoge las recomendaciones de la última misión rural 2016 que buscan responder al acuerdo de paz firmado en el Teatro Colón entre la insurgencia y el Gobierno.

Inclusión social

Se requiere proponer sistemas de educación formal básica y no formal, respecto a la primaria y al bachillerato, promover un enfoque educativo apropiado a las condiciones rurales específicas de acuerdo con el contexto sociocultural, pues los actores rurales tienen diferencias culturales (mestizos, afros, comunidades étnicas, etc.). Adicionalmente, incluir programas para jóvenes que propicien la innovación y gran cantidad de oficios técnicos que permitan desempeñar otras actividades rurales tales como sistemas de producción agrícolas, agroforestales, manejo de ganado, especies menores, transformación y conservación de materias primas (conservas, encurtidos, conservas, panadería, gastronomía), mecánica, electricidad, agroturismo, manejo administrativo y planes de negocios, artesanías, tecnologías de la información comunicación, enfermería y salud. De esta manera, se incentivará la movilidad social de los jóvenes y promoverá que se arraiguen al territorio, lo que evita que tengan que migrar a la ciudad a vender su mano de obra en trabajos pesados que los desterritorializan.

Respecto a los modelos educativos de primaria y media, se deben propiciar enfoques como el de *escuela nueva*, articulados con enfoques pedagógicos del cuidado del paisaje rural (agua, biodiversidad, suelos) y fortalecer sistemas autónomos alimentarios que aprovechen las tradiciones alimentarias locales.

Cerrar las inequidades sociales, especialmente de educación, salud y bienestar muchas veces no es problema de recursos económicos, pues hay muchos recursos actualmente que van al medio rural, pero por falta de una gestión adecuada, por el manejo clientelista de los recursos —corrupción— de programas asistencialistas,

no conducen al fortalecimiento de sistemas educativos o de cuidado de la salud con mayor impacto para los actores rurales especialmente grupos vulnerables (campesinos, mujeres, jóvenes, niños, adultos mayores). A través de programas que busquen la “ruralización tanto de la política, como del sistema de protección social, con iniciativas innovadoras para el campo” (DNP, 2015, p. 30).

Inclusión y fortalecimiento de la agricultura familiar campesina

La agricultura familiar campesina hace referencia a sistemas económicos existentes en el medio rural, categorizados bajo distintos nombres y que buscan darles una nueva connotación social, simbólica y de identidad de acuerdo con Schneider y Escher (2012). Se destacan en Colombia las múltiples conceptualizaciones y análisis sobre *economía campesina*, así como la propuesta de *economía propia* desarrollada recientemente por organizaciones agrarias. Las formas económicas propias de los campesinos, indígenas y afros, representan el conocimiento y el saber surgido y afirmado a partir de las experiencias que van unidas a la construcción cotidiana y colectiva del territorio; parten de las diversas formas de relación entre semejantes y de estos con la naturaleza, que se han ido construyendo con las generaciones (CACEP, 2015).

Desde la sociología rural se viene proponiendo desde el siglo pasado los estilos campesinos de hacer agricultura o también la denominación *el modo de explotación campesino* actividad propia de las todas las sociedades agrarias en cualquier momento histórico, actividad que logra el abastecimiento de alimentos, modela el paisaje, permite apropiación del territorio, crea una base de recursos biofísicos y sistemas de conocimientos que fomentan innovaciones y fortalecen la autonomía para los actores locales, lo cual permite afirmar la multifuncionalidad de la agricultura campesina por sus diferentes funciones producción, ambiental y sociocultural, agricultura multifuncional, que siempre han estado bajo condiciones de hostilidad con una profunda capacidad de adaptarse ante nuevos escenarios, esta agricultura ha sido la base de domesticación de agrobiodiversidad (Ploeg, 2008 p. 49; Toledo, 2017, p. 3).

Institucionalmente, el país define la agricultura familiar como los hogares productores dedicados a la agricultura, actividades pecuarias, acuicultura, pesca o silvicultura cuyos ingresos provienen fundamentalmente del trabajo familiar

(DNP, 2015b, p. 59) y que hacen parte también de comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan *principalmente* actividades de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas, que suelen complementarse con actividades no agropecuarias. Esta diversificación de actividades y medios de vida se realiza predominantemente a través de la gestión y el trabajo familiar, asociativo o comunitario, aunque también puede emplearse mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan estos sistemas de agricultura campesina están estrechamente vinculados y coevolucionan permanentemente (Minagricultura, 2017; Resolución 464 de 2017, Minagricultura).

Para pasar la página de la inequidad y exclusión como fuente de violencia en el campo y consolidar la paz hay que crear condiciones de inclusión y resignificación de la agricultura familiar campesina, iniciativa esbozada en los procesos de desarrollo con enfoque territorial, y propuesta tanto de la misión rural como del punto 1 de los acuerdos de paz en La Habana.

Operacionalizar el desbalance histórico respecto a los mundos de vida campesina (agricultura, artesanías, pescadores, criadores) se han propuesto desde la DNP siete líneas de acción: I) tierras; II) acceso a tecnologías y a buenas prácticas agrícolas y empresariales; III) comercialización; IV) asociatividad; V) disponibilidad y manejo del agua; VI) servicios financieros y VII) gestión integral de riesgos (DNP, 2015, p. 63). Y a través de programas, planes y proyectos en desarrollo rural territorial serán impulsados por el Estado a través de la agencia de desarrollo rural invertirá recursos financieros.

Fortalecimiento de sistemas agroalimentarios localizados

Los circuitos cortos se caracterizan por la agilidad y fluidez de las transacciones que se hacen en cada uno de los eslabones de la cadena, distribuyendo y descentralizando las acciones en los diferentes actores. Estos circuitos son mercados que ofrecen bienes y servicios a partir de los bienes comunes: no son propiedad de actores privados corporativos, sino sociales. Pueden convertirse en partes fuertes y sólidas de las economías regionales (Hebinck, Schneider y Ploeg, 2015, pp. 9). En muchos lugares son el circuito principal de aprovisionamiento de alimentos e históricamente están

asociados a la economía campesina con productos frescos y un procesamiento que no están alienados en la trayectoria de artificialización. El encadenamiento desde la producción, procesamiento, distribución, comercialización y consumo debe dar mayor centralidad a los agricultores y campesinos como también para los consumidores (urbanos). En Colombia, la agricultura campesina es la que suministra entre el 45 % y 65 % de los alimentos de los principales centros urbanos.

Hay diferentes modalidades de circuitos cortos para el abastecimiento de alimentos que se vienen desarrollando en el país, como, por ejemplo: I) *redes alternativas agroalimentarias* en donde se asocian agricultores y campesinos para comercializar alimentos con redes de consumidores; II) *fortalecimiento de mercados campesinos directos* de tal forma que los consumidores puedan acceder a estos y ubicados en zonas geográficas visibles de los centros urbanos; III) *iniciativas municipales que apoyan* en la logística a los agricultores y campesinos para hacer llegar alimentos de manera directa a los consumidores urbanos; IV) *aprovechamiento de plataformas digitales* para que los agricultores ofrezcan sus productos y puedan solicitarla directamente los consumidores; V) *compras públicas* de productores de alimentos de instituciones del Estado que los requieren tales como hospitales, batallones, instituciones educativas.

Los *mercados campesinos* buscan acercar al productor y al consumidor de tal forma que sea una relación gana-gana, y una forma en que los agricultores dispongan de recursos económicos directos e inmediatos, evitándose la intermediación que se queda con una buena porción de las ganancias, de esta forma al acercarse al consumidor este puede obtener una reducción de costos y obtener productos frescos y de calidad. En varias ciudades del país, desde el 2002, se vienen desarrollando este tipo de mercados campesinos y Bogotá es pionera de esta modalidad ubicados en varios sitios de la ciudad y la alcaldía apoyando con la logística, si bien es cierto en la era del covid-19 en este año se ha apoyado este tipo de mercados, pero todavía no han adquirido el suficiente posicionamiento y continúan siendo una apuesta un poco tímida para el consumo de volúmenes considerables.

Para promover los mercados campesinos se pueden aprovechar diferentes mecanismos, por ejemplo, que las diferentes unidades administrativas del Estado, tales como secretarías, creen ordenanzas y consideren en los planes municipales

o departamentales el apoyo de los mercados campesinos, apoyando con la logística de transporte de producción, adecuar espacios para el almacenamiento y la comercialización, campañas y cronogramas para la realización de los mercados campesinos. Por su parte, los agricultores deben tener el liderazgo y conservar cierto nivel organizativo que garanticen volúmenes adecuados, calidad y presentación por su parte las instituciones que acompañan solo son facilitadoras, pues si los agricultores pierden su protagonismo puede correrse el riesgo de perder autonomía y ser cooptada su iniciativa. Pueden integrarse algunas organizaciones privadas (ONG, empresas de servicios, etc.) que apoyen de acuerdo con su fortaleza en otros aspectos de logísticas publicitarias, presentación (Ploeg, 2020, p. 21, Del Castillo, 2020, p. 32).

Compras públicas. Iniciativa aplicada en varios países de América Latina y en Colombia, producto de la incidencia de trabajo de la Red Nacional de Agricultura Familiar y Comunitaria (Renaf). El pasado 6 de agosto el Congreso publicó la Ley 2046, *Ley de Compras Públicas*, con lo que se abrió una ventana de oportunidad para apoyar las formas de producción de agricultura familiar campesina o comunitaria, pues todas las entidades del Estado están en la obligación de adquirir localmente alimentos en un porcentaje mínimo del 30 % del valor total de los recursos del presupuesto destinados a la compra de alimentos. Lo anterior implica que hay que mejorar algunos procesos del encadenamiento desde el proceso de producción en la finca, transformación, distribución y comercialización, para lo cual hay que activar ciertos protocolos que garanticen la calidad e higiene para el consumidor.

Varios estudios del país arrojan que el Estado invierte cerca de 2,5 billones anuales para suministro de alimentos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Programa Alimenticio Escolar (PAE), si a esto se suman otras dependencias del Estado (batallones, hospitales, ancianatos), es una cifra considerable que puede resolver y garantizar la comercialización a unos mejores precios a la producción campesina y comunitaria. En este sentido, no basta solo con plantear garantizar estos mecanismos de comercialización de producción campesina, simultáneamente hay que fortalecer capacidades para el proceso de producción agropecuario, pero también mejorar capacidades de almacenaje, transformación, empaque y distribución, procesos administrativos que debe tener sus ajustes y normatividad específica para lo cual hay que fortalecer capacidades para que

haya un sistema participativo de garantía de calidad proveniente de sistemas de producción agropecuario campesino o comunitario.

La reglamentación y aplicabilidad de esta Ley apoya todas las otras modalidades de circuitos cortos de producción y consumo de alimentos, activando la producción, distribución, comercialización y consumo en zonas cercanas o regionales, de esta forma los alimentos no provienen de largas distancias, lo que muchas veces incrementa los gastos de transporte, embalaje y aumenta la huella de carbono.

Frente a la actual coyuntura del país, producto de las medidas de confinamiento debido al covid-19, se han incrementado diferentes mecanismos de apoyo por parte de algunas alcaldías para acercar producción agropecuaria campesina cercana de tal forma que abastezca alimentos en los centros urbanos. El Distrito de Bogotá desde el 2004 viene potencializando y fortaleciendo la logística en la cadena de suministro sea promoviendo publicitariamente como un programa de la alcaldía o apoyando en las medida de bioseguridad o canales de transporte que permitan garantizar un producto de calidad a los usuarios en sus hogares.

Como parte de estos circuitos de proximidad para el consumo de la producción de agricultura familiar campesina, se pueden impulsar arreglos institucionales con empresas privadas, casinos de empresas, restaurantes, hoteles, etc., para que hagan sus compras a este tipo de agricultura, para lo cual hay que incentivar estímulos de difusión de información o institucionales para que las empresas que prioricen un porcentaje razonable en sus compras se puedan favorecer.

Fortalecimiento el sistema de ciencia tecnología e innovación

Identificar la agricultura campesina familiar y comunitaria dentro del contexto de marginación que históricamente se ha enmarcado es un error, pues en cada periodo debe adaptarse a los nuevos escenarios. En el siglo xx se identificó la trayectoria de la agricultura con el enfoque modernizador industrial en donde se desarrollaron tecnologías centradas en la mecanización, insumos químicos para controlar pestes, mejoramiento de semillas y mejoramiento de procesos económico-administrativos en función de la rentabilidad. Los enfoques de investigación y desarrollo estuvieron en función de del modelo agroindustrial a través de todos los programas de extensión rural, incluso se ha identificado como

extensión agropecuaria, visibilizando las formas tradicionales de hacer agricultura.

Hay que gestionar innovaciones apropiadas para la agricultura familiar campesina, que se caracteriza por estar en condiciones sociales y culturales propia de territorialidades diferentes, pero también condiciones ecosistémicas, topografía y relieves heterogéneos y que muy poco se ha investigado sobre estos sistemas de producción.

Desarrollando líneas de investigación de estas otras agriculturas campesinas para permitir que sea económicamente viable, y se pueda generar un margen de plus-valor decente y sea sustentable en los aspectos ecosistémicos.

Tanto universidades como instituciones encargadas en investigación como Agrosavia contribuyen con innovaciones que dan respuesta a los diferentes cuello de botella que presenta la agricultura campesina en cada uno de sus eslabones en el sistema de producción en la finca, generación de más valor agregado, distribución (empacado, presentación, transporte) y comercialización.

Tanto en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (SNCTIA) como en la Ley 1876 del Sistema nacional de Investigación Agropecuaria la agricultura familiar tienen centralidad a través de uno de los ejes fundamentales que es lo que se denomina en esta como los *sistemas territoriales de innovación* (STI) partiendo de que en el territorio deben consensuarse los temas de innovación de tal forma que hayan diferentes temas no solamente dedicados a la producción agraria, sino a aprovechar otros aspectos que den valor agregado, ofrezcan servicios rurales (ecosistémicos, histórico-culturales, etc.) y que puedan tener acompañamiento fortaleciendo aspectos tecnológicos, administrativos, financieros, comerciales de esta.

Los STI es como en el contexto colombiano lo denominamos a partir del aporte de la Corporación PBA, y planteada en la estrategia de ciencia, tecnología e innovación del DNP, propuesta novedosa y apropiada para gestionar los sistemas de conocimiento e información entre los diferentes actores en el territorio. Roeling (1990) y Long (2007) vienen exponiendo sistemas de información y conocimiento agrícola (SICA), en donde se gestionan las innovaciones a partir de un proceso e integración entre la investigación y la extensión. El otrora enfoque transferencista difundido en los modelos de la modernización agrícola para la revolución verde, enfatizó en la transferencia de tecnología propiciado por los centros de investigación que tenían

como único criterio aumentar la producción y la productividad, con un fuerte sesgo unidireccional y vertical, el cual ha demostrado la inconveniencia en varios aspectos los sistemas de agricultura familiar campesina y no respondiendo adecuadamente para los sistemas de agricultura campesina (Chambers, 1996; Long, 2007, p. 173; Ploeg, 2010 p. 321; Tomassino y Hegedus, 2006, p. 173).

Considerar los sistemas de conocimiento local para la investigación es un punto de partida a partir del cual nuevas alternativas pueden ser mejor exploradas para mejorar situaciones problemáticas, desarrollar nuevas innovaciones técnicas, cuando existen prácticas y procesos adaptado y gestionados localmente es un desperdicio de recursos de tiempo, humanos y financieros (Tomasino y Hegedus, 2006, p. 174).

Entonces, fortalecer los SIT en el territorio implica convocar a todas las organizaciones interesadas en el tema de la innovación social y productiva para el desarrollo territorial, levantar una línea base que permita identificar innovaciones y priorizarlas a partir de las necesidades de los actores y diseñar un plan de trabajo para jerarquizar, priorizar temas que se pueden profundizar, facilitar este proceso debe partir del reconocimiento de las necesidades y situación problemática que proponen los actores dedicadas a las actividades agrarias y técnico-económicas rurales, no por la burocracias institucionales (DNP, 2015b).

Ordenamiento social y ambiental del territorio desde el enfoque de la gestión del riesgo

En los municipios *rurales hay una débil planeación y gestión del riesgo*. La ausencia de una cultura de planificación apropiada y la carencia de metodologías e instrumentos para llevarlas a cabo en los municipios aumentan el riesgo de desastres. Las causas antrópicas debido a procesos tecnológicos extractivistas (agricultura, ganadería, minería, etc.) propician el deterioro del suelo, bosque y agua, para lo cual hay que proponer estrategias, programas, arreglos y transacciones entre instituciones los actores del territorio que movilicen organizaciones locales (Echeverry, González, Echeverry y Miranda, 2011; Dourojeanni, 2000).

La Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico (PGIRH) propone que cada ecorregión o municipio debe reconocer los acuíferos, determinar capacidad de

recarga y estado del agua, y se debe tener en operación su red de monitoreo de calidad, cantidad del agua y vertimientos que den cuenta de riesgos de desabastecimiento o deterioro de la calidad físico-química o biológica del agua. Este trabajo es cogestionado entre instituciones y los actores locales en donde los Sistemas de Innovación Territorial deben estar articulados para contribuir ante esta problemática a partir de las necesidades específicas de los usuarios.

Las tasas de uso del agua

En Colombia deben ser manejadas con mayor criterio de racionalidad, equidad y sostenibilidad ecosistémica de tal forma que se priorice su uso para el uso doméstico, agricultura abastecedora de alimentos y de último otras actividades económicas en el territorio, por ejemplo y de acuerdo con el DNP (2015), actualmente, la tarifa mínima para todos los sectores es de \$0,76 por metro cúbico concesionado, a la cual se aplican factores de ajuste definidos por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) propone elevarlas a \$3,6 para el sector agropecuario, \$6,19 para los acueductos y \$9,79 para el sector industrial y minero, proponiendo un cambio en la facturación total anual pasaría de \$27.000 millones a \$213.000 millones. De estos, \$61.000 millones serían del sector agropecuario y \$51.000 millones de los acueductos y de la industria y sector extractivo no conectado a acueductos.

Otra propuesta propone elevar por ley las tarifas solo a los usuarios de acueductos de ingresos medios y altos, industriales y minería, pero conservando las mismas tarifas a los demás sectores especialmente para el agropecuario, lo que permitiría recaudar entre \$223.000 y \$262.000 millones anuales que, combinada con la propuesta del MADS, ascendería a más de \$400.000 millones año, lo cual se podría invertir el 60 % y 70 % de este recaudo para el cuidado las cuencas —proyectos de reforestación y manejo—, una quinta parte para el funcionamiento, monitoreo y vigilancia de la calidad del agua; dos quintas, para garantizar la conservación y abastecimiento de agua o la adquisición de zonas clave para las funciones hidrológicas, y las dos quintas restantes para un sistema de compensación de servicio ambiental del agua del que participen los actores locales, campesinos, usuarios, organizaciones sociales (DNP, 2015, p. 169).

El manejo de las áreas con bosques debe ser una acción complementaria con el manejo del agua, para lo cual hay que armonizar los planes de ordenamiento

forestal con los planes de ordenamiento del territorio, de tal forma que se delimiten sus áreas, se haga un plan de manejo de cuidado y conservación adecuando las zonas de amortiguamiento e integrar algunas actividades con los usuarios para el manejo y protección de la biodiversidad.

Frente al nuevo escenario de la variabilidad hidrometeorológica y ante los nuevos riesgos de alteración de los regímenes de lluvias y sequías hay que fortalecer capacidades en los territorios rurales involucrando a las comunidades con Sistemas de Alertas Agroclimáticas Tempranas (MADS e Ideam) de tal forma que permita recoger información y crear capacidades locales para prepararse frente estos nuevos fenómenos, consecuencia del cambio climático global es preciso fortalecer capacidades participativas para que las comunidades rurales se integren en dicho procesos observando la variabilidad de lluvias, sequías, temperatura y su efecto en el manejo de plagas o enfermedades siempre en relación con sus ecosistemas.

Sistemas resilientes de producción agrícolas y de crianza ante el cambio climático

Hay que promover, instalar y potencializar sistemas productivos multifuncionales que den respuesta frente a los cambios hidrometeorológicos locales que permitan y contribuyan a mejorar los servicios ecosistémicos *de soporte* como es la protección del suelo y aumento de materia orgánica, *de aprovisionamiento* de alimentos agua; *de regulación* de inundaciones enfermedades y culturales (EEM, 2005). El fortalecimiento de sistemas agrícolas agroforestales, silvoagrícolas, agroecología, agricultura sostenible, permacultura, resignificación y promoción de los sistemas de producción tradicionales que integren la variabilidad ecosistémica que se encuentran en condiciones climáticas diferentes como sistemas de producción de ganadería con forrajes, sistemas de producción de frutales y forestales.

El mundo rural tiene otros aspectos más allá de lo productivo y es que las comunidades locales pueden aprovechar como parte de sus estrategias de desarrollo ofrecer diferentes tipos de servicios tales como el turismo rural, o turismo ecológico aprovechando las diferentes características del territorio, sitios histórico-cultural, riqueza escénica, ecológica y de esta forma impulsar emprendimientos con jóvenes locales para que presten servicios de atención para promover iniciativas de turismo rural, o ecoturismo propio de las formas rurales y campesinas de los lugares.

Conclusiones

El análisis de la situación rural desde la perspectiva del campesinado permite ser conscientes de que hay muchas propuestas para instrumentalizar un desarrollo rural endógeno que parta de las necesidades, requerimientos de estos, pues tanto en el país como en otros países de la región así lo demuestran. La pregunta que se plantea es ¿qué ocurre en Colombia para que la institucionalidad fomente, apoye e instrumentalice la inclusión de la agricultura familiar campesina? pues como se ha expuesto arriba hay diferentes estrategias operativas que se han venido adelantando por parte de diferentes organizaciones locales y que en la actual coyuntura, después de las negociaciones de paz con las FARC en el 2015 y las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo se recogen para que sean impulsadas como políticas de Estado. Propuestas y estrategias necesarias y urgentes si queremos generar nuevas iniciativas, reactivar el campo y fomentar un campo con mayor sostenibilidad equidad para la paz.

Referencias

- Castillo del, S. (2020). *Aprendizajes en tiempos del covid-19*. Bogotá: Ediciones ALUDHAA.
- Chambers R., y Ghildyal, B. (1990). El modelo del agricultor primero y último. *Revista CLADES*.
- Departamento Nacional de Planeación (a) (DNP). (2015a). El campo colombiano: un camino para el bienestar y la paz. *Informe detallado de la misión para la transformación del campo* (tomo 2). Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (b)(2015b). El campo colombiano: un camino para el bienestar y la paz. *Informe detallado de la misión para la transformación del campo* (tomo 3). Bogotá.
- Dourojeaunni, A. (2000). *Procedimientos de gestión para el desarrollo*. Santiago de Chile: Cepal.
- Echeverry, R., González, H., Echeverry, A., y Miranda, A. (2011). *La institucionalidad de lo territorial, gestión y política pública*. Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana.
- Hebinck, P., Schneider, S., y Ploeg, J. (2015). The construction of new, nested markets and the role of rural development policies: Some introduction

- notes. En P. Hebinck, J. Ploeg y S. Schneider (eds.), *Rural Development and the Construction of New Markets* (pp. 1-15). Londres: Routledge.
- Leiva, F., León, N., y Rivas, A. (2019). *Multifuncionalidad territorial y servicios ecosistémicos en un contexto de postconflicto*. Bogotá: UN Ediciones.
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: Una perspectiva centrada en el autor*. México: El Colegio de San Luis Ediciones.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). *Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria*. Bogotá: Minagricultura.
- Ploeg van der J.D. (2008). *Nuevos Campesinos. Campesinos e imperios alimentarios*. Icaria editorial. Barcelona.
- Ploeg van der, J. (2020). From biomedical to politic-economic crisis: the foodsystem in times of covid 19. *The Journal of Peasant Studies*, 47(5). Recuperado de <https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1794843>.
- PNUD. (2011). *Colombia rural, razones para la esperanza, informe Nacional de desarrollo humano 2011*. Bogotá.
- Rivas, G. A. 2017. Capítulo 6: El abordaje territorial en el posacuerdo del enfoque mono funcional a la transición multifuncional del territorio, aportes investigativos a partir del laboratorio de paz y desarrollo en los Montes de María, Pp 113-137. En Leiva F.R. editor, *Territorio en vilo*. Universidad Nacional. Bogotá.
- RÖLING, N. (1990) The agricultural research-technology transfer interface: A knowledge systems perspective. En (D.Kaimowitz, Ed.) *Making the link. Agricultural Research and Technology Transfer in Developing Countries*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Schneider, S., y Escher, F. (2012). *La construcción del concepto de agricultura familiar en América Latina* (sin publicar). Santiago de Chile: FAO.
- Toledo, V. (1993-017). La racionalidad ecológica de la producción campesina. En E. Sevilla y G. González (eds.), *Ecología campesinado e historia* (pp. 82-93). Madrid.
- Tomassino, H., y Hegedus, P. (2006). Enfoque de sistemas en la investigación y extensión agropecuarias. En H. Tomassino y P. Hegedus (eds.), *Reflexiones para la intervención en el medio urbano y rural* (pp. 155-180). Montevideo: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Agronomía (Udelar), Universidad de la República.

Reformar para ordenar, ordenar para florecer. Política de tierra de largo aliento para un cambio estructural

Marta Juanita Villaveces Niño¹

Yesenia Parrado Rodríguez²

1. Profesora Universidad Nacional de Colombia, Ph. D. en Estudios Políticos. Grupo de Investigación en Historia, Pensamiento y Teoría Económica UN-UNIANDES.

2. Economista. Grupo de Estudios Rurales y Soberanía Alimentaria de la UNAL.

La tierra es primero de Dios, que la amasó con sus manos; en segundo lugar de los patrones, que guardan la escritura en un cajón del escritorio; pero en tercer lugar no podría ser sino de Siervo, que nació en ella y en ella quería morir, como murió su madre mientras él andaba por los cuarteles, pasándole la almohaza a los caballos de mi capitán y caminando con botas.

Siervo sin tierra, EDUARDO CABALLERO CALDERÓN

En Colombia, la política de tierras ha sido de larga duración. Desde la Independencia se ha utilizado la entrega de tierras baldías y posteriormente el reconocimiento de la ampliación de la frontera agrícola como política fiscal y como política productiva en el agro. En el siglo xx, la política de tierras ha buscado abordar, además de la propiedad rural, algunos temas estructurales en el campo colombiano como la concentración de la tierra, la informalidad en la tenencia y la pobreza asociada a la producción y uso de la tierra. Desde 1936, se ha abordado el tema de acceso y distribución de tierra, como política pública, buscando resolver el proceso de acceso de facto y aclarar los títulos de propiedad. En 1961, se fortalece la política de “reforma social agraria” con la Ley 135 que, además de los objetivos de la Ley 200 de 1936 se agregan diseños institucionales³ y mecanismos de ampliación de los propietarios de la tierra. En 1994, la Ley 160 cambia los mecanismos de acceso a la tierra hacia una visión de mercado.

No obstante, los objetivos de la ley siguen siendo los mismos, la distribución más equitativa de la tierra, el uso productivo que permita reducir la pobreza rural, la claridad de los derechos de propiedad y la mitigación del conflicto de tierras. Hoy, en 2021, la política de tierras se enmarca en la Ley 160 de

3. Surge el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), encargado de la política de acceso y adecuación de tierra en Colombia y se fortalece el rol de la Caja Agraria, creada desde 1932.

1994 y, además, lo establecido en el Acuerdo para la Finalización del Conflicto firmado entre el Estado y la exguerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) incorporado en 2017 al bloque de constitucionalidad (Acto Legislativo 02 de 2017).

Estos temas inconclusos se abordaron en la negociación de paz entre el Gobierno y las FARC-EP y se retoman en el Acuerdo Final. En el punto 1 se establece la Reforma Rural Integral, la cual busca contribuir a la transformación estructural del campo, al cierre de brechas entre el campo y la ciudad a través de focalizar la erradicación de pobreza, promoción de igualdad, goce de derechos de propiedad plenos y derechos a la ciudadanía (2016, p. 7). El lenguaje se inserta en la búsqueda de un cambio en lo rural que permita revertir los efectos de un conflicto de larga duración y transformar el agro y lo rural, entre otras haciendo especial énfasis en la “cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra” que se reconoce como el problema que Colombia ha arrastrado en su historia y que debe abordarse para que cualquier esfuerzo de cambio sea sostenible en el tiempo.

El Acuerdo Final es claro en la propuesta a partir de 4 instrumentos clave: mecanismos de acceso a la tierra, catastro multipropósito, jurisdicción agraria y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). La interacción de estos pilares aborda la tierra en los objetivos de acceso para campesinos; inventario de tierras para saber qué tenemos, cómo usarlo y cómo tributar; una justicia para cuestiones agrarias y una idea de desarrollo económico desde el territorio saliendo de la lógica central, o inclusive departamental o municipal, que permita a las comunidades definir su aspiración en términos de necesidades, proyectos y objetivos.

Estos elementos se han retomado parcialmente en la política de tierras a través de las entidades encargadas (Agencia Nacional de Tierras (ANT), Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), Unidad de Restitución de Tierra (URT), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural). En adición, el actual Plan Nacional de Desarrollo establece el objetivo 1 asociado a la estructura y acceso a la tierra: “Crear las condiciones para que la tenencia de la tierra y el ordenamiento productivo habiliten el desarrollo

agropecuario y la inclusión productiva y la seguridad jurídica”,⁴ que se amplía en la Política Agropecuaria y de Desarrollo Rural 2018-2022 del Ministerio de Agricultura en puntualizar cómo alcanzar los objetivos a través de tres pilares que son 1. Desarrollo Rural; 2. Productividad + Rentabilidad = Competitividad y 3. Institucionalidad Moderna y Tecnificada. El primer punto desarrolla el qué y cómo abordar el tema de la tierra a través de un ordenamiento social y productivo de la tierra, formalización de la propiedad rural, agilización de los procesos de restitución de tierras y ordenamiento y uso productivo dentro de la frontera agraria (MADR, 2019, p. 18). Estos tres elementos del desarrollo de la política de tierra siguen lo planteado en el Acuerdo Final que, junto con el interés por hacer un catastro multipropósito en cabeza del IGAC alinearán parte de los objetivos del Acuerdo para la Finalización del Conflicto.

Sin embargo, a más de cuatro años de la firma del Acuerdo de Paz y más de dos del Gobierno del actual presidente Iván Duque (2018-2022), los resultados no son alentadores frente a los alcances en esta política de tierras. Según La Vía Campesina (“Colombia: Reforma Agraria Integral, insignificantes avances en su implementación”, 2020), la política de titulación, adjudicación de baldíos y catastro multipropósito están rezagados en sus logros, además de la política de restitución de tierras. Los datos señalan que los PDET han sido el objetivo con mayor desarrollo desde 2017. Sin embargo, la implementación de la formalización de tierras, el catastro multipropósito y la restitución de tierras ha sido lento.

Respecto al acceso a tierras, cuyo principal instrumento es el Fondo de Tierras que tiene como objetivo adjudicar 3 millones de hectáreas, según el Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (CINEP/PPP) y Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac) (2019), tan solo habían ingresado 538.646 hectáreas, lo cual no indica entrega de tierra, sino conformación del Fondo de Tierras. Respecto al proceso de formalización de tierras (titulación), señalan que tampoco hay claridad sobre el alcance y la ubicación de los procesos de formalización. Se señala que un poco menos de 1 millón de hectáreas han sido formalizadas, de las cuales 570.237 hectáreas corresponden a tierra para pueblos indígenas y 2.573 hectáreas para comunidades negras.

4. Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”, p. 238.

En total, se habla de 40.420 familias beneficiadas por este mecanismo. Sin embargo, señalan que no hay expectativas de que la tendencia mejore dada la falta de compromisos y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que para ellos significa que “no es de esperarse, entonces, que, en acceso a tierras y formalización, se avance en forma acelerada durante este cuatrienio con lo cual persistirán condiciones estructurales que sirven de acicate a la violencia rural” (CINEP/PPP y Cerac, 2019, p. 18).

La alta concentración de la tierra ha venido acompañada de mecanismos no legales e informales de apropiación de tierra tanto pública (baldíos) como ocupada (adjudicada o baldía), en muchos casos acompañada de situaciones de uso de la fuerza. Esto lleva a entender otro doble problema: de un lado, una amplia informalidad en el campo colombiano (el 28,32 % de los predios tienen información catastral incompleta (Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2019, p. 29) y, del otro lado, el desconocimiento del origen legal de los terrenos (predios sin registro temporal en la oficina de instrumentos públicos).

Todo esto nos lleva a sugerir dos situaciones de la política de tierra: una, la política de tierras no se ha pensado ni implementado con una perspectiva sostenible de cambio estructural y, dos, la política de tierras favorece una captura de una élite rural para favorecer sus intereses. Abordar estas dos situaciones es un reto, tanto por la dificultad de sacudir el *statu quo* rural en su estructura como por abordar los lazos políticos locales que favorecen la inmovilidad de las políticas de tierra. Ha sido una política de tierra que ha seguido favoreciendo intereses de élites rurales de grandes propietarios y agroindustriales que propician la concentración de tierra a bajísimo costo tributario, la pobre información de los procesos de acceso, venta e impositivos y que encuentra en los poderes locales —alcaldías, concejos—, en las entidades encargadas de la política de tierras —ANT, IGAC, Notarías y Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP)—, en el legislativo y el ejecutivo la capacidad de captura para evitar transformaciones que subviertan sus intereses particulares y su persistencia histórica.

Este capítulo busca plantear esta tensión de la política de tierras a partir de unos elementos históricos y retomando el estado actual de la política a la luz de lo acordado en el punto 1 del Acuerdo Final y en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.

Luego analizamos la tensión de economía política de la política de tierras para finalmente plantear la alternativa programática que incluye tres pilares: *institucionalidad, inventario e información*.

Pasado y actualidad de la política de tierras

La historia

Como afirman Villaveces y Sánchez (2014), durante más de cien años el país ha planteado alternativas para la configuración institucional y estructural rural, más productiva y equitativa, pero no lo ha logrado. Entre otras por la disonancia entre las políticas, el arreglo institucional vigente y la perspectiva de país rural que se tenía en mente. En el corto plazo ha primado una formulación de políticas públicas para resolver los inmediato como procesos dentro de la institucionalidad existente y planes de acceso a bienes públicos con efectos en lo rural. No obstante, las políticas públicas se han quedado en una secuencia de “cortos plazos” sin abordar un cambio en las condiciones estructurales que ya se han diagnosticado. Así mismo, los logros han sido restringidos no solo por el marco institucional y legal, sino por la voluntad política y el modelo de desarrollo económico.

En Colombia, se adoptó una política de acceso a la tierra a campesinos des-terrados bajo la figura de adjudicación de tierras baldías,⁵ bajo la lógica de traspaso de tierras de en manos del Estado a particulares, bajo el cumplimiento y calificación de la tierra (uso y cantidad de tierra). Esta figura de adjudicación de baldíos, teniendo en cuenta posesión y área, ha buscado tres objetivos siempre presentes en las leyes: que el acceso a la tierra contribuya al desarrollo económico y a mejorar la calidad de vida de la población rural más vulnerable, que se debe propender por mejorar la distribución de la tierra con miras a la reducción de la desigualdad de la tenencia y, por último, que a través del acceso

5. De acuerdo con la legislación colombiana, un baldío es “un bien inmueble de propiedad de la Nación y ubicado en zonas rurales que, como regla general debe ser adjudicado a quienes lo ocupan y cumplan con los requisitos previstos por la ley. El bien baldío es distinto al bien de uso público en la medida en que, si bien ambos son de propiedad del Estado y son inembargables e imprescriptibles, el bien baldío es enajenable por vía de adjudicación mientras que el bien de uso público es inalienable por encontrarse afectado servicio público. Existe también el caso de baldíos con carácter de reservas forestales en cuyo caso son inadjudicables”.

a la tierra debe coadyuvar a contener las tensiones sociales, especialmente el conflicto agrario.⁶

A partir de los años noventa, la política de tierras queda inscrita bajo los principios de la Constitución de 1991 y los objetivos del modelo de desarrollo económico orientados al mercado que se buscaba implementar en el país. En el artículo 64 de la Constitución de 1991, se señala:

Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

El sentido del artículo es claro, el Estado deberá ampliar la propiedad de la tierra para “trabajadores agrarios”, en sus distintas condiciones y asociatividad. Junto a esto, establece unos derechos que permiten la calidad de vida rural, además de la propiedad, estos son la salud, la seguridad social, la educación, el crédito, etc. Este articulado se retoma en la Ley 160 de 1994, síntesis del interés del Estado bajo un esquema de mercado para la asignación de tierras a través de subsidios que el Incora⁷ otorga a los campesinos para la compraventa de tierras.

Como el principal cambio que se da con la Ley 160 de 1994 consistió en dinamizar la redistribución introduciendo el concepto de propiedad a través del mercado de tierras, mediante un subsidio para la compra directa por parte de los campesinos (Balcazar, López, Orozco y Vega, 2001). En términos de extensión de adjudicación, se retomó el concepto de *unidades agrícolas* de la Ley de 1961 y se definió la necesidad de establecer las unidades agrícolas familiares (UAF) como medida mínima y máxima de adjudicación, según la región. Si bien la Ley 160 de 1994 establece que la adjudicación debe darse en UAF también señala las excepciones, especialmente cuando son casos de negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios y en los de adquisición directa de predios rurales que adelantaba el Incora.

6. Objetivos presentes en las tres leyes de tierras del siglo xx, la Ley 200 de 1936; la Ley 135 de 1961 y la Ley 194 de 1994.

7. Instituto Colombiano de Reforma Agraria 1968-2003.

La Ley 160 de 1994 sigue vigente como ley rectora de la política de tierra en Colombia, aun con algunos cambios. En los últimos 20 años, el resultado, en el marco de la ley, y teniendo en cuenta las tensiones políticas y sociales del país, los resultados no son alentadores frente a los 9 objetivos de la ley, como el Censo Nacional Agropecuario de 2014 permitió evidenciar. En términos de distribución y estructura de la tenencia de la tierra, el 1 % de los predios concentra el 81 % de la tierra dejando al 99 % de los predios repartidos en el 19 % restante de tierra. Alrededor de 0,1 % de los predios superan las 2.000 hectáreas y ocupan el 60 % de la tierra. El proceso de concentración en el siglo xx muestra que en 1960 alrededor del 30 % de la tierra estaba en manos de predios de más de 500 hectáreas. Hoy esta cifra es del 66 % (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016; Oxfam, 2017).

En perspectiva histórica, ninguna de estas leyes de larga tradición ha planteado una reforma agraria en sentido clásico redistributivo,⁸ a pesar de que la ley 135 de 1961 contiene un elemento redistributivo, este fue marginal frente a la política de tierra vía adjudicación de baldíos. A lo sumo, se habla de cambiar la tenencia de la tierra a través de la adjudicación de tierra pública a particulares, como si este ejercicio lograra modificar los niveles de concentración de la tierra, o se menciona, vía tributaria, la posibilidad de una desconcentración de la tierra (término que utiliza el Acuerdo Final). Como menciona Machado (2013), el modelo redistributivo contenido en las tres leyes de tierra, la Ley 200 de 1936, la Ley 135 de 1961 y la Ley 160 de 1994, son insuficientes y se agotaron para resolver los temas de conflictos agrarios, la tenencia y concentración de la tierra, y, el acceso y participación de actores económicos y sociales. No se ha implementado una reforma agraria que permita el acceso a la propiedad rural en condiciones de seguridad jurídica, titulación, área y proyectos productivos que fomente un desarrollo rural sostenible para las comunidades.

Tampoco han habido reformas con un componente redistributivo. Más bien han sido reformas que expresan la estrategia de preservación histórica de la estructura de beneficios de grandes propietarios y empresarios agroindustriales

8. La idea de reforma agraria clásica y redistributiva es el cambio de la estructura de la tenencia agraria sustituyendo élites agrarias dominantes (grandes propietarios de tierras) por una clase de agricultores y campesinos que accedan a la tierra dentro de parámetros de acceso amplio, áreas limitadas y proyectos productivos asociados (Lipton, 2009; Machado, 2000).

(García, 1973). El argumento que explica la ausencia de un esfuerzo redistributivo y más bien un intento de adjudicación en el margen de la frontera agrícola se explica por el dominio político de las élites rurales. Como señala Albertus (2017) y García (1973), las reformas ocurren en el ámbito político, se negocian entre las clases dominantes en el poder y, en Colombia, esto ha ocurrido excluyendo fuerzas populares y del campesinado a favor de los intereses hegemónicos. Más aún, la negociación en un ambiente democrático de incertidumbre sobre el resultado electoral a futuro, lleva a un equilibrio entre las élites y la renuencia a abordar temas redistributivos.

Ayer y hoy

La historia de la política de tierras en Colombia enmarca cuatro fases, cada una con características propias del contexto: un liderazgo liberal desde la Ley 200 de 1936 y la ley 100 de 1944; los elementos institucionales que relacionan las leyes de los años sesenta del siglo xx (135 de 1961, Ley 1 de 1968 y Ley 4 de 1973); la adopción del modelo de desarrollo enfocado al mercado con la apertura comercial con la Ley 160 de 1994, y, finalmente, el estado actual que se representa por un histórico, pero incumplido Acuerdo Final (2016) y la lectura de un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) que busca todo, menos darle frente al tema de tierras.

En este recorrido histórico hasta llegar al actual momento que vive Colombia, se evidencia un estado en el cual se cuenta con una política de tierras anclada a un modelo de desarrollo impuesto por políticas internacionales (Ley 136 de 1996) supeditada a los poderes locales que se disputan el control territorial de las políticas e instituciones, y ahora, un punto de un acuerdo de paz ignorado por las políticas nacionales ante un ausente proyecto de país, y, por ende, de desarrollo.

Un acuerdo histórico, pero incumplido

El Acuerdo Final firmado entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP vuelve a poner en la agenda pública la política de tierras con una propuesta para implementar que aborda, no solo lo que se quiere en el ámbito rural, sino las razones estructurales que explican las dificultades en el campo además del conflicto histórico.⁹

9. La historia del conflicto armado en Colombia se remonta a mediados del siglo xx en el periodo conocido como La Violencia, y, el de los procesos de negociación con diferentes

El histórico Acuerdo Final con la guerrilla de las FARC inició con la negociación en 2012 y culminó en 2016 con la firma del acuerdo el 24 de noviembre en el Teatro Colón en Bogotá. En el documento de 310 páginas se pactaron 6 puntos.¹⁰ En el marco del tema de tierras, concierne abordar directamente el punto 1, “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”. A partir de los diferentes principios que enmarcan la implementación de este punto, el enfoque programático se describe en el 14.º principio de democratización del acceso y uso adecuado de la tierra, en el cual, la transformación del campo parte de revertir los efectos del conflicto y dar solución a las causas que le dieron origen (2016, p. 10).

A partir de esto, el Acuerdo considera y plantea que la política de tierras en el país debe orientarse a crear los

mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella y que incentiven el uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades. (2016, p. 13)

En este sentido, se estableció como objetivo el acceso y democratización mediante el Fondo de Tierras, la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, la restitución de tierras, la formación y actualización del catastro e impuesto predial rural, el cierre de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva (2016, pp. 10-34).¹¹

grupos armados al margen de la ley desde la década de los 80. Después de tres intentos de negociación con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), acuerdos y procesos de amnistía para entregas de algunas disidencias del ELN y el EPL, tres acuerdos exitosos llevados a cabo con el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) en 1992, y tres intentos fallidos de negociación con las FARC-EP (1982-1986, 1988, 1999-2002), convertían a las FARC-EP, constituida en 1964, en el grupo armado insurgente más antiguo de América Latina, y con ello, a Colombia en el país con los procesos de negociación más largos de la región (Chernick, 1996, p. 4).°<

10. Además de 578 compromisos observables concernientes a la Reforma Rural Integral (RRI), participación política, cese al fuego, entrega de armas y reincorporación a la vida civil de las y los excombatientes, solución al problema de las drogas ilícitas, víctimas y mecanismos de implementación y verificación.

11. Para cumplir dichos objetivos se estableció como metas un Fondo de Tierras que dispondría de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación, la formalización de 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando áreas como las

Sin embargo, a lo histórico del acuerdo se suma lo incumplido, tal y como lo han visibilizado, alertado y denunciado diferentes informes gubernamentales y no gubernamentales sobre el avance de la implementación.¹² Por ejemplo, el Instituto Kroc presentaba en su segundo informe de seguimiento a diciembre de 2018 avances en el cumplimiento del 61 %¹³ de los compromisos y un nulo avance en el 39 %, en el tercer informe, a febrero del 2019, un paso a 69 %¹⁴ y 31 % respectivamente, y para el cuarto informe presentado en junio del 2020, el cumplimiento se evidenciaba en un 76 %¹⁵ y nulos avances en el 24 % de los compromisos. Sin embargo, al abrir el detalle del cumplimiento, el último informe presentado por la Procuraduría General de la Nación, se evidencia que “a marzo de 2020 solo se ha cumplido con el 60 % de los compromisos

relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina, y otras que el Gobierno defina. Así mismo, establecer un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, que en un plazo máximo de 7 años concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal, y, finalmente, el desarrollo de un plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola y que permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario, y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial.

- 12.** El Acuerdo de Paz creó en el punto 6.1. “Mecanismos de implementación y verificación”, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI), formalmente creada por medio del Decreto 1995 de 2016 y actualizada por el Decreto 1417 de 2018. A nivel institucional, la delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz es la Procuraduría General de la Nación según Decreto Ley 262 de 2000 y en el marco del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP se ratifica con el Decreto 1511 de 2018. A nivel de organizaciones no gubernamentales (ONG) se encuentra a nivel internacional el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame, EE. UU.; y a nivel nacional, alimenta el ejercicio el Cinep y al Cerac como conformadoras de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, según Comunicado Conjunto n.º 15 del 23 de marzo de 2017.
- 13.** El informe presenta que el 61 % de los compromisos cumplidos o con avance de implementación se caracterizaba por el 21 % con una implementación completa, un 9 % con un nivel de avance intermedio, y un 31 % tiene un nivel de avance mínimo (Instituto Kroc, 2018, p. 7).
- 14.** El informe presenta que el 69 % de acuerdos en procesos de implementación se representaban en que el 23 % estaban completados, 12 % tenían avances acordes al tiempo estipulado de cumplimiento y el 34 % habían iniciado, pero su avance era mínimo o por lo cuantioso del acuerdo no estarían cumplidos a la fecha definida para cada compromiso (Instituto Kroc, 2019, p. 2).
- 15.** El cuarto informe presentaba que el 76 % de los compromisos acordados estaban en proceso en el cual, el 25 % estaba totalmente implementado, 15 % avance intermedio y 36 % tenían un mínimo avance (Instituto Kroc, 2020, p. 12).

previstos en el Plan Marco de Implementación —PMI—, que tenía como plazo de ejecución un periodo entre 2017 y 2019”. Así mismo, el ente de control alertaba que en el marco del punto 1 de la RRI solo se ha adjudicado 8.230 hectáreas de 3 millones de hectáreas que deben ser entregadas al final del año 2027, solo 1.001.194 de hectáreas han ingresado al Fondo de Tierras (de las 3 millones de hectáreas acordadas), pero de ellas, alerta que la mayoría presentan ocupaciones previas, y, adicionalmente, presentó que el 55 % de los casos en los que se ha realizado formalización de predios corresponden a procesos decididos antes del pacto del Acuerdo de Paz (Procuraduría General de la Nación, 2020).

Después de más de 50 años de enfrentamientos armados con el grupo FARC-EP, después de tres intentos de negociación, después de cuatro años de negociación y un Acuerdo Final, enunciado como “innovador”,¹⁶ hoy su nivel de implementación da cuenta de un país que le da la espalda a la paz, a la paz estable y duradera.

Un país sin proyecto político, sin proyecto de desarrollo, sin política de tierras

El actual Gobierno del presidente Iván Duque presentó al país las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, en febrero del 2019 y el 25 de mayo de 2019 sancionó la Ley 1955, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”. Las bases presentadas contienen tres pactos estructurales, doce pactos transversales y nueve pactos regionales, y la Ley 1955 contiene 336 artículos y una financiación de mil noventa y seis, coma uno (\$1.096,1) billones, a pesos constantes de 2018 según indica el Artículo 4.º concerniente al Plan Nacional de Inversiones Públicas 2019-2022.

En términos concretos, tanto las bases como el articulado tienen un enfoque de desarrollo de políticas para la competitividad y la productividad, con una tendencia hacia el aprovechamiento de los mercados tanto externos como internos.

16. Entre las diferentes referencias realizadas al Acuerdo Final, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) lo calificaba de innovador y felicitó la labor alcanzada en materia de derechos humanos al cumplir con los estándares internacionales. Nota de prensa disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2017/Paginas/170317-Alto-Comisionado-ONU-Derechos-Humanos-felicita-Colombia-Acuerdo-Paz-califica-innovador.aspx>

Esta posición fue analizada desde diferentes puntos de opinión de la prensa y de la bancada de oposición, que calificaron el Gobierno de Duque carente de un proyecto político y económico, puesto que representaba el continuismo de políticas económicas de Gobiernos anteriores, tanto de Álvaro Uribe Vélez como de Juan Manuel Santos, caracterizadas por estar diseñadas a la medida de los grandes capitales y la profundización del modelo de exportación minero energética y, el único detalle propio que agregaba el gobierno de Iván Duque, era el desconocimiento del Acuerdo Final (Carrero, 2019; Gualdrón, 2019; “El Plan Nacional de Desarrollo no reflejaría la realidad del país, según la bancada de oposición”, 2019). Es, entonces, en esta carrera por ignorar lo pactado en el Acuerdo de Paz, se desconocen los avances por solucionar las causas históricas del conflicto asociados, principalmente, a la concentración de la tenencia de la tierra, y con ello, a la exclusión y atraso, social y económico, de las poblaciones rurales, tal y como se describe en el Acuerdo Final (2016, p. 10).

Salgado (2019) resalta el ejercicio en el cual, en la búsqueda de que los puntos negociados y acordados no quedarán tan solo como un “manifiesto de buenos propósitos”, debía de considerar se el Acuerdo Final como una Política de Estado. El argumento de Salgado, aludiendo a líneas teóricas de la ciencia política, señala que las políticas de Estado son de largo aliento y trascienden los Gobiernos de turno. Los temas acordados en el Acuerdo deberían tener el nivel de política de Estado y ser una “razón de Estado”, protegido por lineamientos políticos y jurídicos para también trascender los intereses particulares como el de las élites económicas y políticas nacionales e internacionales.

Sin embargo, Salgado también plantea dos obstáculos al cumplimiento del Acuerdo de Paz, uno de carácter estructural y otro de carácter político. Como obstáculo estructural presentaba la existencia y persistencia de un modelo de desarrollo agrario colombiano “rentista, elitista, excluyente y profundamente antidemocrático” que no fue abordado en las negociaciones, y, por ende, en el Acuerdo de Paz. Y por obstáculo político analizaba el mismo Gobierno de Iván Duque, puesto que su desconocimiento del Acuerdo implicaría el no cumplimiento del mismo (Salgado, 2019). Y tal cual, a pesar de constituirse el Acuerdo en una política de Estado mediante CONPES 3932 —“Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de Planeación, programación y seguimiento a políticas

públicas del orden nacional y territorial”—, lo allí definido no se visibilizó en documentos del gobierno actual, por ejemplo en documentos como “Paz con Legalidad” (2018), “Ruta Futuro: Política Integral para enfrentar el problema de las drogas”(2018) y “La Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el Emprendimiento y la Equidad” (2019), y así mismo, aparte de no mencionar el Acuerdo Final, sus contenidos presentan, tal como lo sostiene Salgado, “reformas sustanciales al Acuerdo Final y que se constituyen en obstáculos para su implementación”.

De esta manera, Duque le entregó al país unas Bases del PND en el cual ni el campo colombiano, ni el desarrollo rural y mucho menos la tierra, fueron parte del pacto desde el punto de vista estructural o transversal. Tan solo quedaron mencionadas en un pequeño apéndice, el punto E, “Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural”, del segundo pacto estructural, “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”.

Es así que, si el Gobierno ve el campo solo como el espacio de generación de valor económico y no lo analiza desde un enfoque estructural, espacial, territorial e histórico en el cual han confluído, y confluyen, conflictos territoriales, su política rural (y de tierras) va a ser superficial y alejada de la realidad colombiana.¹⁷ Esto permite comprender por qué entidades como la Agencia Nacional de Tierras, una entidad primordial en la implementación del Acuerdo de Paz, no desempeña un papel crucial en las bases del PND 2018-2022, tal y como lo plantea el análisis realizado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia (2019), y donde se enuncia que tampoco hay claridad en el rol de la Agencia Nacional de Tierras. Adicional, se habla de formalización, pero no se articula al papel otorgado a las economías campesinas, que están marginalizadas en la política rural.

17. Es importante destacar que el Acuerdo de Paz también tiene un enfoque de transformación desde y para la producción, contemplado transversalmente en todo el documento, y, en el caso del punto 1. RRI, destacado como “que el desarrollo rural integral se adelantará en un contexto de globalización y de políticas de inserción en ella por parte del Estado que demandan una atención especial de la producción agropecuaria nacional y especialmente de la producción campesina, familiar y comunitaria” (Acuerdo de Paz, 2016, p. 12), sin embargo, este es un enfoque paralelo a la solución de las causas históricas del conflicto.

Entonces, ¿qué entiende el Gobierno actual por política de tierras y cómo lo proyectó en la ruta metodológica trazada para el cuatrienio 2019-2022? Si bien el Acuerdo Final planteó el acceso a la tierra como una condición necesaria para la transformación del campo, que, para ser suficiente, debe ser complementada transversalmente por la garantía de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales.¹⁸ No obstante, en las bases del PND la estructura y tenencia de la tierra se convierte en un medio para la transformación productiva, una visión economicista y no integral ni a la realidad colombiana ni a una visión de desarrollo rural con enfoque territorial, tal y como lo plantea el documento. Se presenta entonces en la estrategia número 1, “Impulsar la transformación productiva, la competitividad agropecuaria y agroindustrial y el desarrollo rural [...]” (2016, p. 212), esta estrategia se compone de tres acciones: 1. Un barrido predial masivo que adelantará la Agencia Nacional de Tierras (ANT),¹⁹ definición y reglamentación de su uso²⁰ y beneficios, para que responda a las realidades del territorio y del país, de forma que se garantice una mayor capacidad de gestión; 2. Control y claridad sobre los predios de la Nación y que haga efectivo el cumplimiento de la función social de la propiedad²¹ en el campo; y, 3. Inclusión de las mujeres en los registros creados para los sistemas de información, dotación y formalización de tierras.

18. El acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo no es suficiente, por lo cual deben establecerse planes nacionales financiados y promovidos por el Estado destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros, que brinden bienestar y buen vivir a la población rural —niñas, niños, hombres y mujeres— (Acuerdo de Paz, 2016, p. 11).

19. Esta acción se complementa con lo mencionado en la estrategia 7, en la cual, “el Gobierno nacional, en coordinación con MinAgricultura, fortalecerá el rol de la ANT en la labor de formalización de la propiedad rural, a través de procesos de barrido predial masivo y gestión catastral, que permitan articular y mantener actualizado el proceso de catastro con registro”.

20. Esta acción se complementa con lo planteado en la estrategia 2, en la cual, “MinAgricultura formulará e implementará una estrategia de ordenamiento productivo de la frontera agrícola nacional y, con el apoyo de la UPRA, realizará una zonificación que promueva el uso eficiente de las tierras para fines productivos” (DNP, 2018, p. 213).

21. La función social de la propiedad fue introducida en el ordenamiento normativo colombiano en la Ley 200 de 1936 la cual establece, en términos generales, que la explotación de la tierra tiene que beneficiar a la comunidad, y por ello, deben cumplir unos mínimos en cuanto a productividad y generación de riqueza.

El panorama que presenta las Bases del PND es un Gobierno que desconoce las causas del conflicto histórico, social y armado del país, y con ello, no enmarca una política de tierras en su proyecto de gobierno, reduciendo la acción gubernamental a titular tierras bajo un enfoque económico (transformación productiva) y dejando a un lado un enfoque político (transformación del campo para una paz estable y duradera). Ante esto, las metas del PND son tímidas, por no decir marginales e insuficientes en un país que se ha desangrado históricamente a raíz de la concentración de la tierra y la desigualdad que ello ha generado, planteando al final del cuatrienio pasar de 17.835 títulos formalizados que otorgan acceso a tierras (T) a 24.160 (es decir, adjudicar tan solo 6.325 hectáreas) y pasar de 1.056 títulos formalizados sobre predios privados (T) a 24.350 (es decir, formalizar 23.294 predios privados).

Hasta aquí se evidencia que, de los tres elementos presentes como los temas estructurales que históricamente ha abordado la política de tierras (tenencia, uso e impositivo), en el marco de la tenencia, el actual Gobierno reveló su voluntad política de no hacer nada, de mantener intacta las estructuras de desigualdad históricas de las poblaciones rurales.

Por su parte, desde el aspecto de uso y vocación de la tierra, en el marco de la segunda estrategia suscrita en las Bases del PND, *promover la transformación productiva agropecuaria, por medio del ordenamiento de la producción, el desarrollo de clústeres y cadenas de valor agroindustriales, que integren la producción industrial con la de pequeños y medianos productores*, la entidad responsable de formular e implementar una estrategia de ordenamiento productivo de la frontera agrícola es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que, en apoyo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) se realizará las acciones de zonificación. En este sentido, desde el marco normativo nacional, se enuncia una responsabilidad trazada a una entidad la cual la ha sostenido desde su misma fundación, la UPRA, y con ello, sin mayor desarrollo en el articulado de la ley, es el tema del uso y vocación del suelo rural, un tema sin importancia para el modelo de desarrollo del Gobierno actual.

Ante una nula voluntad de desconcentrar la tenencia de la tierra, un ignorado y no abordado punto para resolver el problema de uso y vocación del suelo rural, se presenta a continuación, lo que en términos populares se denominaría,

la “gota que rebosa la copa”: el marco impositivo de la tierra. Por su parte el marco impositivo de la tierra presenta un escenario de “dispersión de funciones, desactualización de datos e informalidad en la tenencia de la tierra”, ocasionado porque Colombia se ha caracterizado por tener, como lo describe León y Dávila (2020), un catastro compuesto por información predial en su mayoría desactualizada, con información fragmentada por cuenta de la división de funciones y con una baja interoperabilidad, generando “que, en vez de racionalizar la gestión de dicha información, ha derivado en toda suerte de duplicidad de esfuerzos, inconsistencias informáticas, decisiones contradictorias o equívocas y parálisis institucional” (León y Dávila, 2020, p. 12).

El tema catastral y predial resulta ser un tema prioritario en el camino de organizar la información y de las finanzas públicas, como de brindar soluciones a causas históricas de informalidad y desigualdad que han hecho parte del problema del conflicto armado y social del país. Sin embargo, la pauta que define el gobierno de Iván Duque es la de descentralización a partir de “gestores catastrales habilitados”. En el marco de las Bases del PND, hay un total desconocimiento del estado actual de la información catastral, en el cual, plantea que

el Gobierno nacional, en coordinación con MinAgricultura, fortalecerá el rol de la ANT en la labor de formalización de la propiedad rural, a través de procesos de barrido predial masivo y gestión catastral, que permitan articular y *mantener actualizado el proceso de catastro con registro*. (DNP, 2020, p. 220, énfasis añadido)

La duda es qué se va mantener actualizado si aún no hay un barrido catastral de la tierra en Colombia.

En el marco del articulado, la propuesta es otra, planteando en el artículo 79.º *Naturaleza y organización de la gestión* catastral de la Ley 1955 del 2019, la posibilidad de creación de “gestores catastrales”²² (descentralización) y “ope-

22. En el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019 se presentan como la autoridad en la capacidad de “adelantar la gestión catastral para la formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados, directamente o mediante la contratación de operadores catastrales”.

radores catastrales”²³ (tercerización)²⁴ en una estructura integrada por el IGAC (máxima autoridad catastral nacional), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) (con funciones de registro, inspección, vigilancia y control), y la ANT como uno de los gestores catastrales habilitados (art. 80).

Para León y Dávila (2020), la política del catastro multipropósito está alejándose de lo planteado en el Acuerdo Final en ser la herramienta para la formalización, la seguridad jurídica y el conocimiento de que tenemos y cómo está distribuida la tierra para inclinarse a promover un modelo cartográfico. Este catastro multipropósito se limita al mantenimiento del catastro y no se extienden a los procesos de definición de derechos (León y Dávila, 2020, p. 75). Además, la autonomía de los gestores catastrales descentralizados puede llevar a competencias locales en la gestión catastral y parece dirigir su atención a dotar de información para la consolidación de un mercado de tierra en detrimento de la deuda histórica.

¿Por qué es tan compleja la implementación efectiva de la política de tierras en Colombia?

Coinciden Faguet, Sánchez y Villaveces (2020); Kalmanovitz y López (2006); Machado (2009), Fajardo (1984) y Hofstetter (1995), entre otros, en señalar que existen elementos no económicos asociados a la tierra, su tenencia, concentración y acceso. La tierra ha sido y sigue siendo un sinónimo de poder político y estatus social y no solo está mediada por el interés asociado a su uso y explotación económica. Esto afecta el precio, desde el punto de vista de la

23. En el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019 se presentan como “[...] personas jurídicas, de derecho público o privado, que, mediante contrato con uno o varios gestores catastrales, desarrollan labores operativas que sirven de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados, conforme a la regulación que para el efecto expida el Gobierno nacional. Los operadores catastrales deberán cumplir con los requisitos de idoneidad que defina el Gobierno nacional. El IGAC será gestor catastral por excepción, en ausencia de gestores catastrales habilitados”.

24. Tal y como lo presentan León y Dávila (2020), este ejercicio administrativo es posible gracias a que, en el artículo 79 de la Ley 1955 del 2019 se estipula la función catastral como un servicio público y se regula por el artículo 365 de la Constitución Política de Colombia.

especulación, pero también afecta la injerencia en las instancias de toma de decisiones sobre la política de tierra, incluyendo el aspecto impositivo. Según Hofstetter (1995), la tierra es una inversión casi segura al representar una creciente valorización, pero casi nula carga tributaria, explicado entre otras por la deficiencia en la actualización catastral, las bajas tarifas y la informalidad de la tierra. Sin duda, esta ha sido una constante en la historia que ha permitido a distintos agentes, particularmente quienes tienen poder económico y político (ingresos, actividad económica y capacidad de incidir en la política local, principalmente), acceder a la tierra para capturar las ventajas asociadas a su valorización y baja tributación.

Este hecho ha sido diagnosticado desde principios del siglo xx. El acaparamiento de tierras ha seguido una doble lógica. De un lado, acceso a tierra casi gratuita (a través de colonización o a través de mecanismos de poder de facto), que permite réditos en actividades agropecuarias casi siempre asociadas a *booms* de *commodities* y, de otro lado, el acceso a tierra no explotada con la garantía de una creciente valorización y bajísimo costo tributario.

¿Por qué esta lógica se ha mantenido en el tiempo y por qué las políticas de tierras no logran revertir esta tendencia? Para Gutiérrez (2012), dos factores afectan la inercia de la estructura agraria: el peso de los propietarios de la tierra en el sistema político y el diseño institucional de las entidades encargadas de la política de tierras. Hay un amplio consenso entre académicos (Gutiérrez y Baquero, 2007; Escobar, 2002; Fajardo, 2002), que señalan la capacidad histórica de los terratenientes en favorecer sus intereses y “sabotear” o revertir las reformas a la estructura de la tenencia de la tierra desde arriba. Los ejemplos de la Ley 100 de 1944 y la Ley 4 de 1973 muestran la capacidad de frenar los intentos reformistas de la Ley 200 de 1936 y la Ley 135 de 1961 entre otras, en lo que respecta al reconocimiento de la ocupación, los tamaños máximos de adjudicación y el contrato de aparcería (Sánchez y Villaveces, 2016).

Esta situación se ha mantenido. El trabajo editado por López (2010) muestra cómo, en el Congreso de la República, el tema agrario y de tierras contaba con una coalición reaccionaria que no se mantenía frente a otros temas. Es decir, el tema agrario y rural logra la convergencia de distintos actores políticos con intereses en mantener el *statu quo* de la tenencia y política de tierra. No

sobra resaltar que esta injerencia en la política agraria y de tierras también ha ocurrido a través de mecanismos de facto asociados al uso de la fuerza y la criminalización de las élites rurales como lo señala Reyes (1997), Duncan (2006), Romero (2003), entre otros.

Respecto al tema institucional, Gutiérrez y García (2016) señala que las instituciones encargadas de la política de tierras, como el Incora, el IGAC, las distintas jurisdicciones agrarias, las notarías y oficinas de instrumentos públicos no solo están desarticuladas, sino que, o no cuentan con recursos físicos y humanos para implementar sus políticas o han sido capturadas para favorecer los intereses de los grandes propietarios estableciendo una estructura de gestión de poder que le ha permitido a las élites rurales mantener su dominio y poderío local. Esto implica que, aun bajo un régimen político democrático, los intereses de las élites rurales ganan elecciones y se mantienen en los cargos de elección popular locales (concejos y alcaldías); regionales (gobernación) y nacionales (cámara, senado y presidenciales).

La institucionalidad rural debe partir de dos pilares: la información y la gestión. Del lado de la información, se requiere conocer el país, tener datos de la tierra, de la distribución, de los dueños, de los poseedores, de los tamaños, de los valores de los predios y de su potencial capacidad tributaria. Esta información se conoce como catastro que tiene el objetivo de definir un inventario rural casi en tiempo real, que permita tomar decisiones sobre la tierra y el ámbito rural. También se construye con censos periódicos (al menos cada década), que den cuenta de cambios demográficos, productivos, de calidad de vida e ingresos de los hogares e individuos en el campo.

En ambos casos, esta tarea ha sido fallida, por negligencia más que ineficiencia, en Colombia. En el caso del catastro, la Resolución 2555 de 1988 define la formación catastral, la conservación y actualización que permite entender la propiedad judicial y fiscal de la tierra y se utiliza para establecer los valores y la recolección de impuestos sobre la propiedad. El IGAC crea la información cartográfica-fiscal que también generan las entidades catastrales descentralizadas.²⁵

25. El departamento de Antioquia y las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali cuentan con catastro descentralizado.

Esta información debería incluir los datos que producen tanto las oficinas de Registros e Instrumentos Públicos (ORIP),²⁶ como la Agencia Nacional de Tierras (ANT),²⁷ y las notarías.²⁸ No obstante, la cartografía del país está desactualizada, fragmentada e inconsistente (Offstein, 2005; León y Dávila, 2020).

Respecto a los efectos de la falta de información²⁹ y desactualización del catastro,³⁰ como destacan León y Dávila (2020), la falta de información repercute en inseguridad jurídica e informalidad de la tenencia de la tierra, acaparamiento, desigualdad en el sistema de recaudo del predial y debilidad técnica para la planeación de la política pública.

Además, la mala calidad de la información repercute en el cobro del impuesto predial rural, que debería ser una herramienta importante de gestión presupuestaria local y de incentivo al uso productivo de la tierra. Existe un amplio

26. Tienen la información de los predios registrados. Es importante subrayar que no todos los predios formados están registrados. Existen propiedades que solo cuentan con escritura notarial sin registro, otros con la Resolución Administrativa de adjudicación, sin escritura ni registro, otros con derechos de sucesión notarial, pero sin escritura ni registro. Es decir, la información que se encuentra en la ORIP solo incluye una fracción de la propiedad y la posesión de predios rurales.

27. Encargada de conservar la información de otorgamiento, disposición y administración de tierras públicas.

28. Que conservan todas las escrituras de propiedades y transacciones que no se han registrado, pero son parte del inventario y hechos ciertos en la realidad local (económica, tributaria, de acceso a servicios, etc.).

29. Según el DNP (2016), 28 % del territorio nacional no contaba con formación catastral y el 64 % del existente estaba desactualizado lo que significaba que alrededor del 90 % de los predios rurales en Colombia carecían de información confiable. A esto se suman problemas técnicos en la definición de los mapas que permita comparar mapas y aclarar linderos de los predios, esto último muy sensible a la larga tradición de conflictos entre dueños por los linderos que puede perpetuar los mecanismos *de facto* para resolverlas

30. Los registros catastrales incluyen 3 procesos: recolección de datos físicos, económicos y legales para la formación catastral; actualización de la información del catastro para ver cambios en áreas de la tierra, actividad económica, edificación y valor; y la conservación que tiene en cuenta los cambios o “mutaciones” que los predios individuales pueden tener. Esta información la realiza el IGAC para el 75 % del área del país y las agencias locales catastrales de Antioquia, Bogotá, Medellín y Cali. Esta información se complementa con los ajustes en el valor de la tierra que deben realizar las alcaldías municipales anualmente con base al IPC. Sin embargo, este proceso no se ha implementado con rigor y juicio dando como resultado una desactualización del catastro rural de más de 40 años en algunos municipios y la no formación de catastro en otro tanto del territorio (Offstein, 2005).

consenso entre los académicos en Colombia según la cual los propietarios rurales —especialmente los grandes terratenientes— no pagan impuestos; creencia ampliamente aceptada tanto en espacios académicos como no académicos. Varios autores han señalado esto, argumentando que el pago del impuesto predial rural es prácticamente inexistente, situación que puede explicarse por dos razones: de un lado, el sistema de administración del impuesto y, por el otro, la cultura de no pago de los contribuyentes (PNUD, 2011; Kalmanovitz y López, 2006; Machado 1990, 1999; Reyes, 2008, 2009).

Desde el punto de vista administrativo, los autores indican que el actual sistema de descentralización desalienta a los municipios a realizar esfuerzos fiscales y no fomenta la tributación rural. A esto se suma que la formación y actualización catastral —información básica y fundamental para el impuesto predial— depende de la capacidad de ingresos de los municipios. Los municipios, en muchas ocasiones argumentan escasez de recursos para la ejecución de proyectos tendientes a la actualización catastral, aparentemente desconociendo que un mecanismo para lograr mayores recursos es precisamente este. Como mencionan algunos autores, pareciera que los municipios se encuentran a gusto con un recaudo basado en información obsoleta sin motivación aparente para mejorarlo.

Economía política de las entidades o agencias responsables de la política de tierra

En el marco de la política de tierras, Colombia atraviesa un triángulo de Bermudas, caracterizado por un marco legal desactualizado, desfinanciado y desarticulado. Un estado desactualizado en el cual, el marco normativo vigente suscita una ley de 1994 que proclama un *Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino*, y tanto el sistema como la reforma agraria son inexistentes 27 años después, y, con la existencia de entidades que no se reconocen en el marco del mismo “sistema”. Así mismo, es un sector desfinanciado con una asignación de tan solo el 0,74 % del Presupuesto General de la Nación (PGN) 2021, destinado a agricultura (y que aumentó tan solo 4 puntos porcentuales del PGN aprobado en 2020). Sumado a esto, se encuentra un estado en el cual las entidades adscritas al tema de tierras carecen de mecanismos y herramientas (tecnológicas) que permitan articular y operativizar sus acciones en el marco de programas y proyectos para administrar la gestión sobre la tierra. Dos elementos

adicionales transversales que se ha dejado entrever por parte del Gobierno actual, la falta de voluntad política de las coordinaciones y la corrupción.

Por un lado, la Ley 160 de 1994 ha sufrido cambios para poder incluir aspectos reglamentarios a la actividad administrativa —Decreto 1170 de 2015— y las modificaciones en el marco del *Fast Track*³¹ con el Decreto Ley 902 de 2017. Sin embargo, sigue siendo la Ley de 1994 el referente normativo en tema de tierras. Es decir, el marco normativo promueve el desarrollo económico basado en el mercado y a la vez introduce los elementos de RRI del Acuerdo Final en un contexto actual donde el Plan Nacional de Desarrollo no contempla una política de tierras ni la forma de armonizar los discursos que se intersectan.

A la descontextualización y desactualización de la política de tierras, se suma la desfinanciación del sector agrario y rural, que genera poca capacidad institucional y ralentización de procesos, proyectos y programas concerniente al tema de tierras. Tal y como se mencionó anteriormente, el sector agricultura se apropia del 0,74 % del PGN para el año 2021 (\$2,3 billones), y para la paz, en el cual se enmarca la implementación del Acuerdo Final de Paz, el 0,18 % con (\$0,5 billones). Sin embargo, estos son los valores aprobados por el Congreso de la República, los cuales fueron incrementados a partir del debate y un llamado unificado por los diferentes partidos a no desfinanciar el sector agropecuario. Por su parte, la propuesta presentada por el Gobierno nacional para el sector agricultura fue de 0,56 % del PGN correspondiente al \$1,7 billones, es decir, \$147.204 millones por debajo del presupuesto aprobado en el PGN 2020, que de haberse aprobado esa propuesta del Gobierno hubiese representado una desfinanciación del 7,68 %.

Para completar la tríada de cosas que rodean al sector, la operatividad y ejecución por parte de las entidades no brilla por ser la mejor. La debilidad institucional se visibiliza en aspectos tales como capacidad en términos de infraestructura y personal para el cumplimiento misional tanto de la actualidad como de los atrasos históricos de las entidades y un bajo nivel de ejecución presupuestal.

31. El *Fast Track* fue la denominación al periodo de seis meses brindado al Congreso de la República luego de la firma del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP para que a través de un trámite especial expidiera normas para implementar el acuerdo pactado.

Uno de los temas más preocupantes suscita la capacidad en términos tecnológicos, infraestructura y recurso humano, para hacer frente a obligaciones fundamentales en el desarrollo de la política de tierras. Uno de los ejemplos que sale a relucir, y que es sensible en materia de tierras, es la responsabilidad de la ANT de dirimir todos los conflictos territoriales alrededor de la tenencia y propiedad rural, labor que se hace difícil de retomar cuando en la liquidación del Incoder la ANT recibió 31.589 cajas de archivo físico,³² en la cual, la misma directora, Miriam Martínez Cárdenas, reconocía que a la fecha del 2020 aún estaban sin ser revisadas. Según un audio publicado por W Radio, la directora afirmaba que, “La Agencia Nacional de Tierras recibió 9.000 metros lineales de cajas sin abrir, yo tengo 40.000 cajas sin abrir todavía, en donde (eso) está llenas de solicitudes” (W Radio, 2020).

En el caso del bajo nivel presupuestal, Garay y Espitia (2020) califican al proyecto de paz del Gobierno nacional de Duque como un proyecto desfinanciado, en el cual, al analizar el nivel de implementación de las intervenciones en el marco de los puntos del Acuerdo Final de Paz, identifican a partir de los datos del Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión (SPI), una tendencia a desfinanciar las intervenciones en los componentes asociados con la tierra. Los investigadores presentaban que, por ejemplo,

con respecto al ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo los recursos pasaron del 15,4 % en 2017 al 1,3 % en 2020; algo similar sucedió en infraestructura y adecuación de tierras, componente al que en 2017 se le asignó un presupuesto de 41 % y el presente año alcanzó apenas el 4,7 %. (Garay y Espitia, 2020)

A esto, se suma la falta de voluntad por parte de los liderazgos que asumieron la dirección de entidades oficiales, tal y como lo demuestra la auditoría realizada por la Contraloría General de la República a la Agencia Nacional de Tierras a la vigencia 2019, en el cual, la entidad pasó de solicitar para programas de acceso a tierras más de \$287.000 millones en 2016 a \$38.000 millones en 2019, dejando en evidencia ya sea la dificultad técnica para estimar el valor de sus ejercicios institucionales o la voluntad política de no hacer nada.

32. Dato obtenido del *Comunicado de prensa sobre liquidación del Incoder* en <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Comunicado-de-Prensa-sobre-la-liquidaci%C3%B3n-del-Incoder.aspx>

Para completar el “karma” de las instituciones colombianas aparece en el ruedo: la corrupción. Diferentes situaciones como contratos a la medida³³ para empresas, contratación de personal no idóneo,³⁴ entre otros que aparecen en la “normalidad” institucional.

Respecto a la política de tierras, interactúan seis entidades, desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR),³⁵ y cuatro entidades adscritas al MADR correspondiente a la ANT,³⁶ Agencia de Desarrollo Rural (ADR),³⁷ la UPRA³⁸ y la Unidad de Restitución de Tierras (URT)³⁹ y, una entidad adicional, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).⁴⁰

Por parte del MADR, el tema de tierras compete al Viceministerio de Desarrollo Rural, y en el interior de esta, a la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo, con labores conexas de las demás direcciones. Así mismo, se conecta la labor del MADR con las de las demás

33. Como el hallazgo por parte de la Contraloría General de la República con el contrato interadministrativo 872 de 2017, el cual la ANT habría pactado “a la medida de los intereses del proponente”. Para ampliar información en https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2019/boletines-de-prensa-segundo-semester-2019/-/asset_publisher/ZrpGKWunOFyL/content/en-auditoria-a-la-agencia-nacional-de-tierras-contraloria-encontro-4-hallazgos-fiscales-por-8-353-millones?inheritRedirect=false

34. Al respecto hay muchos casos, pero para citar el más reciente, la Fiscalía General de la Nación imputó cargos a dos funcionarios del MADR por “falsedad en documento privado y contrato sin cumplimiento de requisitos legales”. Para ampliar la información en <https://www.rcnradio.com/judicial/imputan-cargos-exfuncionario-de-minagricultura-y-un-contratista-por-corrupcion-en>

35. Decreto 1279 del 22 de junio de 1994, a través del cual se reestructuró el Ministerio de Agricultura y se le dio el nombre actual de “Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”.

36. Decreto Ley 2363 de 2015, por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura.

37. Decreto Ley 2364 de 2015, por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica.

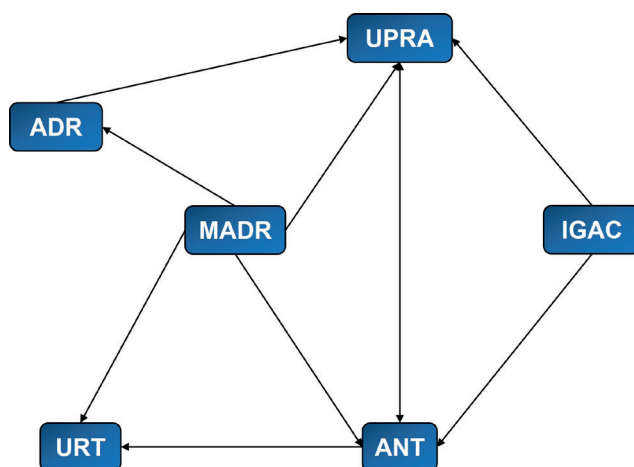
38. Decreto Ley 4145 del 2011, “Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y se dictan otras disposiciones”.

39. La Ley 1448 de 2011 crea la Unidad de Restitución de Tierras, la cual entró en funcionamiento el 1 de enero del 2012.

40. Decreto ejecutivo número 1440 el 13 de agosto de 1935 denominado Instituto Geográfico Militar. En 1950, se le denomina Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para honrar la memoria y conmemoración del primer centenario de la comisión corográfica de la Nueva Granada.

entidades a partir de la participación en el Consejo Directivo, exceptuando el IGAC. También, los directivos de las entidades adscritas al Ministerio integran los consejos directivos de las otras entidades, en las cuales en ocasiones es con voz y voto, y en otras solo con voz, pero no voto.

Figura 86. Análisis de relaciones sociales de las entidades inmersas en la política de tierras en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

Del análisis de relaciones sociales que se plantea de manera básica en la figura 86, se identifica que el MADR y el IGAC tienen dirección con voz y voto propia, el MADR hace parte de todos los consejos directivos, excepto el del IGAC, y la URT no participa en ningún consejo directivo de otras entidades. La entidad donde más confluye la interlocución es la UPRA, puesto que cuatro entidades asisten a su consejo directivo, sin embargo, resalta que tanto la ANT como la ART tienen voz, pero no voto y el MADR participa de manera doble, por un lado, el ministro, o quien delegue, y, por el otro, la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo, o quien delegue. Otro de los casos es el de la UPRA a la ANT que participa con voz, pero sin voto, y finalmente, la ANT no hace parte del Consejo de la ADR, pero puede fungir como invitado en caso de que se requiera.

Así mismo, según el organigrama del sector presentado en la página web del MADR, se encuentran como organismos sectoriales de asesoría y coordinación

seis espacios, de ellos cuatro consejos,⁴¹ un comité y una comisión.⁴² En términos de la fluidez de la información, la tenencia de tierras se reporta en dos sistemas, el Sistema Nacional de Gestión de Tierras (SNGT) y en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas-Registro Único de Tierras Despojadas (SNARIV), en términos del uso de la tierra la información se suministra al Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (Sipra) y con respecto al tema impositivo al Sistema de Información Catastral.

El panorama actual se describe muy bien a partir de la percepción de la actual directora de la ANT, Miriam Martínez Cárdenas: un sistema atomizado por entidades sin proyecto económico ni político desde y para las tierras rurales, carentes de capacidad de organización intra e interinstitucional.

Las entidades no se hablan entre sí, no hay una armonía (de) hacia dónde se dirige estas entidades, por eso lo que decía el doctor Juan Carlos es muy importante, tener un plan de trabajo y un objetivo claro, por lo menos estamos alineados a un mismo objetivo, eso realmente, no existe. Incluso, por ejemplo, en la Agencia, yo me encuentro en la Agencia con un sistema de información que es una especie de colcha de retazos, y si dentro de mi Agencia yo no tengo un sistema de información que sea completamente operable y que se comuniqué, cómo pretendo yo comunicarme con las otras entidades. (W Radio, 2020)

Del panorama institucional, sorprende la metamorfosis de algunas entidades suscritas a la especialización que compete a cada entidad, y con ello, evaluar casos como el de la ANT, en el cual, en el ámbito de la tenencia es la máxima autoridad del sistema, pero en el caso del tema impositivo adquiere la funcionalidad de ser un gestor catastral, disminuyendo su capacidad institucional en los temas propios de la entidad y atomizando el sistema con duplicidad de funciones y desarticulación interinstitucional. Más aún, la desarticulación, desorden, desconexión y atomización no va en línea con un país de amplia extensión territorial (114 millones de hectáreas), donde lo rural debería ser prioritario, no solo por la extensión, sino por las implicaciones de sobre su

⁴¹. Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura, Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural, Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras. Información disponible en <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/Paginas/Organigrama-Sector-Agropecuario.aspx>

⁴². Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y el Comité Asesor de Política Fiscal.

población y la estructura agraria en términos productivos, de tenencia, de conservación, de áreas protegidas y de proyecto sostenibles, en términos económicos, ecológicos y sociales en el tiempo.

Economía política del “inventario”: catastro y tributación

En la literatura existe un importante grupo de trabajos que señala que el impuesto a la propiedad rural en Colombia tiene un desempeño mediocre y está afectado por los intereses locales, a pesar de que este impuesto tenga atributos que lo cataloguen como un impuesto eficiente para las finanzas locales (Chemmons, 2004; Iregui et al, 2001, 2002, 2004; Zapata, 1991). Según Villaveces (2017), la baja tributación del predial rural no es solo cuestión de la escasa información catastral rural sino de la acción de las instituciones locales en la gestión del impuesto predial local. Para Vargas y Villaveces (2016), la economía política de la tributación se observa en la relación entre concentración política en el ámbito de las elecciones locales a alcaldes y concejo y la concentración económica, entendida como concentración de tierra. Encuentran que en municipios donde coinciden la alta concentración política y la económica, el impuesto a la propiedad es inferior en recaudo y actualización.

Esto lleva a plantear que la economía política del impuesto predial rural expresa conformación de intereses políticos locales, capacidad de tener, y actualizar la información y esfuerzo por recaudar los impuestos asociados. Esto último es la gran razón de la captura de los poderes locales que deciden sobre los incrementos en el avalúo catastral y las tarifas prediales. Se suma a esto la lentitud de la formación y actualización catastral que depende del IGAC principalmente (75 % del territorio depende de la formación y actualización catastral que elabore el IGAC). Ahí también hay captura para la quietud, para evitar los cambios que revelen lo que sabemos: la absurda concentración de la tierra, sus dueños, los ínfimos valores de los predios, su uso o no uso y su tradición (cómo, cuándo y a quién se compró).

Desde el punto de vista de los impuestos sobre la tierra, la teoría señala sus ventajas asociadas a ser un impuesto directo. Como analiza Villaveces (2017), se grava la tierra por la necesidad de recaudar ingresos, por el reconocimiento de ciertos derechos de propiedad y por la posibilidad de incentivar actividades económicas. No obstante, el sistema de impuestos sobre la tierra no se define en

el vacío. Se define en función del ideal de organización que se quiere alcanzar. Así, institucionalmente en Colombia, el predial rural se ha definido bajo las bases de la incertidumbre, incumplimiento, desinformación y desorden para que solo aquellos municipios dispuestos a orientar la política puedan encauzar los instrumentos tributarios.

El predial vincula al Congreso, que legisla definiendo los rangos de la tarifa y estableciendo las entidades que deben gestionarlo. Estas son del ámbito local, la alcaldía y el concejo municipal con funciones complementarias. La alcaldía debe establecer los mecanismos de recaudo (anual, semestral), emitir los recibos y realizar los ajustes de los valores catastrales al menos con el IPC. Los concejos deben definir la tarifa (entre el 5 y 16 por mil),⁴³ la base (valor, tamaño, uso) y aprobar las actualizaciones catastrales. El resultado ha sido en dos direcciones, de un lado, un esfuerzo importante en el recaudo principalmente urbano con poco rezago en la información y, por otro lado, la desidia en su componente rural, con tasas efectivas del 3 por mil y bajísimos valores catastrales (León y Dávila, 2020, p. 19). No todo es cuestión del catastro, como si este se decidiera por sí mismo. Las autoridades locales encargadas del predial también han perpetuado su deplorable funcionamiento. Esto muestra, como señala Machado (2013), que el poder político local gira en torno al control de la tierra y ha impedido la modernización del catastro y su efecto en la tributación.

Según Sánchez y España (2013), en promedio, los municipios actualizan su catastro después de ocho años o más, lo cual lleva a que mantengan un catastro desactualizado al menos por una década, y ello repercute en el bajo recaudo del predial en Colombia; sin embargo, varios municipios mantienen rezagos que superan los 50 años, es decir, no han realizado ninguna actualización desde que formaron su catastro. Además, señalan que el esfuerzo de aumentar los avalúos año a año según la inflación no potencia el recaudo, dada la brecha entre los avalúos y los precios de mercado de la tierra.

El interrogante alrededor del rezago en la actualización ha buscado principalmente respuestas en razones administrativas: falta de recursos presupuestales,

⁴³. Ley 1450 de 2011.

físicos y humanos de la entidad encargada de realizar el catastro. La mirada a las razones de economía política son más bien pocas o difíciles de abordar. En busca de un cambio y, frente al diagnóstico rural la Ley 1753 de 2015, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*, establece la necesidad de implementar una política de catastro nacional con enfoque multipropósito (artículo 104).⁴⁴ En el Acuerdo Final con las FARC en 2016, se retoma esta iniciativa del catastro multipropósito como herramienta para corregir los problemas asociados a la información y brindarle al país y a la política pública un inventario catastral eficiente con datos actualizados de toda la propiedad en Colombia y una actualización de los valores, la información jurídica, física, económica y geográfica de los predios para poder hacer política pública y tributaria de cara a la realidad del país.

En los documentos CONPES 3859 de 2016 y, posteriormente, el 3958 de 2019, se plantea la adopción y cambios en la política pública para la implementación del catastro multipropósito, reconociendo la necesidad de información veraz y oportuna frente al diagnóstico ya conocido de rezago catastral.⁴⁵ En 2016, se plantea el catastro multipropósito como una oportunidad para resolver los problemas relacionados con la gestión de la tierra (al ser una herramienta que permite identificar, caracterizar y medir con exactitud los predios del país contribuyendo a la información, al ordenamiento territorial y la formalización de la propiedad), y como instrumento de gestión financiera de los gobiernos locales (DNP, 2016, p. 3).

44. En el artículo 104 de la Ley 1753 de 2015 se señala: “*Catastro multipropósito*. Se promoverá la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica.

El Gobierno nacional, a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) con el apoyo de los catastros descentralizados, podrá realizar las actividades necesarias para la formación y actualización catastral de manera gradual e integral, con fines adicionales a los fiscales señalados en la Ley 14 de 1983, logrando plena coherencia entre el catastro y el registro, mediante levantamientos por barrido y predial masivo, en los municipios y/o zonas priorizadas con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme con la metodología definida para el efecto”.

45. Según el DNP (2016 y 2019), 28 % del territorio nacional no cuenta con formación catastral y un 63,9 % de las áreas formadas tienen catastros desactualizados en 722 municipios.

Sin embargo, la implementación de la política es compleja y, además de encontrar trabas presupuestarias de capacitación y preparación y de capacidad de las entidades, ha encontrado dificultades de economía política en el sentido de obstáculos particulares al logro del inventario catastral. El primer gran obstáculo fue el resultado de la victoria del *no* en el plebiscito por la paz que se votó en octubre de 2016.⁴⁶ Para los opositores al Acuerdo de Paz, la propuesta asociada al catastro multipropósito resultaba incómoda para sus intereses en dos aspectos. El primero, en el hecho de que las comunidades rurales participaran en los temas del orden catastral que los afecte, entre otras conformándose como operadores o reconocedores prediales, según los parámetros de la autoridad catastral. Este tema no es menor. La ausencia de participación de la población en los territorios que han vivido y experimentado los problemas de la tierra y la tenencia por años como el difícil acceso a la tierra, el despojo, la falta de titulación y seguridad jurídica de los predios, además de la dificultad para acceder a programas asociados para el desarrollo productivo (distritos de riego, asistencia técnica, crédito rural, etc.), es desconocerlos como sujetos de la política pública y silenciarlos en la reconstrucción del proyecto rural. Dejarlos por fuera, es ignorar que tienen una voz válida y viable para la solución de lo que han vivido por generaciones.

El segundo, que la actualización catastral y el inventario de información se traduzca en un pago del impuesto predial más alto (Vélez, 2019; Saffon y Güiza, 2019). Así, el esfuerzo titánico de lograr el inventario catastral del país en 2025 (según lo estimado en el CONPES de 2016), tendrá que enfrentar los miedos de los dueños de la tierra que han hecho y harán lo posible para adecuar a sus intereses la implementación y resultado de la política catastral. Según Vélez (2019), el actual Gobierno del presidente Duque tradujo los dos temores de las élites rurales de propietarios y agroindustriales evadiendo el concepto tributario asociado al catastro (Ley 1995 de 2019)⁴⁷ y eliminando

46. El plebiscito sobre los acuerdos de paz de 2016 fue el mecanismo que el presidente Santos presentó para refrendar el Acuerdo. En las votaciones que tuvieron lugar el 2 de octubre de 2016, el resultado fue la victoria del “no” a la firma de los acuerdos de paz. A raíz de este resultado, el presidente Santos tuvo que renegociar el acuerdo retomando las objeciones de los opositores.

47. Esta ley establece normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz. Entre otras, el artículo 2 define un límite del impuesto predial unificado, según el cual, independientemente

la posibilidad de que las comunidades intervengan en el ejercicio catastral; cambiando la faceta del catastro multipropósito de ser un instrumento para superar el conflicto estructural de la tierra a ser una herramienta para la política de desarrollo rural y agrario sin mencionar actores rurales, su uso tributario y, con esto, la posibilidad de ser un mecanismo para la desconcentración de tierras.

Así, aun teniendo una política de catastro multipropósito, la realidad es que está andando a paso lento, lentísimo, recordando la tendencia histórica de rezago y dilación. A diciembre del 2020, la política de catastro multipropósito contaba con la gestión de los préstamos con el Bando Mundial y el BID para el financiamiento del proceso, ya se había decretado la normativa que define el catastro como un servicio público (Decreto 148 de 2020), la habilitación de los gestores catastrales (20) para el levantamiento y ejecución de la actualización catastral y se había finalizado el piloto de formalización masiva y catastro multipropósito en el municipio de Ovejas, Sucre, y el inicio en 9 municipios en dos departamentos (Meta y Risaralda),⁴⁸ lejos aún de las metas de 60 % de actualización para 2022 y 100 % en 2025 que se aspira poder cumplir con la capacidad creada a través de los gestores catastrales locales.

Tres patas para una política alternativa sostenible en el tiempo: articulación institucional, inventario certero y transparencia en la información

Abordar el tema de la tierra en Colombia ha sido un reto programático desde mediados del siglo xx, sino antes. La tensión asociada a la tenencia y distribución de la tierra, los intereses de distintos grupos sobre la posesión en un marco de un país con un amplio territorio y dificultades para alcanzar el control estatal en todo el territorio han llevado a varias políticas con un corte semejante. Es decir, ha habido poca variación en el tipo de políticas para la

del valor del catastro obtenido en el ejercicio de actualización con la metodología del catastro multipropósito, el incremento porcentual máximo del pago del impuesto es de IPC + 8 puntos.

48. En Meta, el municipio de Cumaribo y en Risaralda, los municipios de Apía, Balboa, Belén de Umbría, Guática, La Celia, Marsella, Pueblo Rico y Santuario (IGAC, 2020b. p. 11).

tierra en Colombia (Machado, 2013). El país ha seguido en una tensión entre entregar tierra a campesinos y a empresarios agroindustriales sin resolver lo estructural, es decir, los derechos de propiedad plenos, el uso apropiado de la tierra asociado a un modelo de desarrollo económico y las responsabilidades tributarias asociadas a la tenencia de la tierra.

Es decir, cualquier política de tierra no es en sí una política compartimentalizada, desligada de otras realidades sensibles del país. Por esto, ha sido difícil históricamente generar cambios en los objetivos fundamentales de las muchas políticas de tierra y, por esto, el reto de plantear una alternativa programática para este tema.

Cambiar la política de tierras toma tiempo. El esfuerzo que desde principios del siglo xx se ha planteado para tener información, para adjudicar tierras, para gestionar la política rural y para tributar ha sido insuficiente para abordar los grandes problemas y retos de la tierra y la estructura de la tenencia de la tierra en Colombia. Persisten los problemas de informalidad, concentración de tierra, baja tributación, falta de espacios *de jure* para solucionar conflictos de tierra además de despojo, acaparamiento y uso ilícito de la tierra. Cualquier política programática para la cuestión de la tierra debe partir de esto, retomando el amplísimo diagnóstico de la tierra en Colombia y comprendiendo que una política de cambio tomará tiempo, pero debe ser consistente en el tiempo. Es decir, los cambios tomarán tiempo, pero no por esto deben evitarse. En concreto: la estructura de la tenencia de la tierra no dejará de estar concentrada en el corto plazo, pero una política que incluya información; articulación institucional y veeduría puede llevar a que, o se mantenga la estructura de la tenencia con alta concentración, pero con tributación acorde a esta estructura o, se incentive poco a poco a la desconcentración a través de la vía tributaria. En resumen, que si la tierra está concentrada sea objeto de impuestos progresivos y crecientes para poder redistribuir vía impositiva los efectos de la concentración o que se transfiera la tierra en la medida en que los costos tributarios desincentiven la concentración.

¿Cómo hacerlo? Algunas voces quisieran que fuera inmediato. Atacar la raíz del problema que puede estar en la absurda concentración de tierra. Sin embargo, esto no es visible en un sistema democrático con élites políticas tradicionales que resguardan intereses como los asociados a la estructura de

la tenencia rural (Albertus, 2015). Reconociendo que no habrá una reforma agraria de tipo redistributivo que corrija de raíz el problema y aclarando que no estamos seguras de que la reforma agraria en sí misma resuelva el problema si persisten las debilidades institucionales, de información y de tributación, proponemos una política que incluya 3 pilares: un sistema institucional articulado; un inventario catastral certero y una información transparente y abierta.

Instituciones articuladas para una política de tierras de largo alcance más allá del Gobierno de turno

La institucionalidad colombiana carece de un proyecto político para la solución del problema de la tierra, tanto de su concentración en la tenencia, de los conflictos que suscitan su vocación *vs.* uso, y, de los efectos políticos y fiscales de un sistema de información catastral y predial incapaz de brindar información integral, completa y en tiempo real de las acciones y transacciones en materia de tierras. Retomando el análisis de Gutiérrez y García (2016), los cambios en la configuración de la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad están mediados por la persistencia de los patrones de poder y la capacidad de penetración del Estado. Urge entonces la generación de un marco normativo con carácter de política de Estado, que unifique los discursos presentes (modelo de mercado-modelo de la RRI), que integre las entidades con la interlocución que permitan una política con un enfoque territorial y permita ejercicios de participación y veeduría ciudadana.⁴⁹ Todo esto no se puede hacer en el aire, la política de tierras requiere financiación.

El estimado financiero es obligación de un ejercicio de revisión y análisis de mayor tiempo y con herramientas cuantitativas que permitan desglosar uno a

49. Para tener presente, esta propuesta ha sido resaltada por diversos informes y estudios propios del sector, tanto académicos como gubernamentales. El más reciente ejercicio gubernamental suscita en el informe de la Misión para la Transformación del Campo, tomo II (2015), la propuesta se enmarca como *Ajuste institucional para el desarrollo rural y agropecuario*, el cual sostiene que, de haberse implementado, “le permitirán al país contar con instituciones con presencia territorial y capaces de abordar el reto de corregir las brechas urbano-rurales y potenciar las ventajas comparativas de los territorios, creando oportunidades de desarrollo en las regiones más atrasadas” (2015, p. 241).

uno los costos de reestructurar una institucionalidad acorde con la política de tierras que requiere el país. Por ahora, se hace mención de elementos mínimos que deben contemplarse en el ejercicio de la articulación institucional. Primero, un marco normativo que dinamice la solución a los conflictos históricos asociados a la tierra, y al tiempo, gestione un proyecto de desarrollo rural sostenible con entidades articuladas y unificadas a dicho proyecto. Segundo, al contemplar un marco normativo se exige una reestructuración del sector, en el cual, se establezca no solo funciones, sino que se provea de metodologías de trabajo adecuadas a las realidades nacionales, pero también territoriales, con sistemas de información unificados y adaptables a las necesidades de cada entidad, con espacios de interlocución claros, que respondan a las directrices producto de la planificación nacional pero también estén a la altura de asumir situaciones que el contexto territorial presente. Y tercero, la consolidación de una metodología clara e informada a la comunidad, en el cual, no solo se establezca la participación de organizaciones rurales, campesinas y/o étnicas, sino que brinden a la ciudadanía la información e interlocución propicia para procesos de veeduría social.

Por parte del marco normativo, este tiene que estar en la capacidad de poner en diálogo los tres temas que históricamente han abordado la estructura de la política de tierras (tenencia, uso e impositivo), pero en el caso colombiano, también deben dialogar tres elementos en el plano de lo procedimental: procesos de restitución a víctimas, procesos de desconcentración (o redistribución) de la propiedad y el desarrollo económico y rural a partir de los proyectos que se movilicen en el —para qué la tierra— partiendo de la vocación de la misma.

A partir de un panorama normativo claro, del nivel de política de Estado, esta misma debe organizar el marco institucional para darle dinamización al plano ejecutivo del mismo. Se debe atender a la especialización en los tres ejes de la política, pero se deben establecer los canales de interlocución y operativización de las diferentes etapas de la gestión pública, en el punto de no duplicar funciones y no fragmentar territorios o regiones. Por ejemplo, retomando el ejercicio catastral, sorprende la actuación institucional del IGAC y del departamento de Cundinamarca, en el cual, la Gobernación al ser habilitada como gestor catastral prestará este servicio en 71 de los 116 municipios (IGAC, 2020a), lo que representa costos de información y multiplicidad de

trámites para la población que requiera un servicio o producto. Tomemos un ejemplo, la Provincia de Sumapaz, la cual está integrada por 10 municipios, de los cuales 7 están bajo la gestión de la Gobernación de Cundinamarca y 3 bajo la gestión del IGAC.

Esto sin duda generará traumatismos en la sociedad al desconocer con exactitud a cuál entidad debe acercarse. Así mismo, que las entidades tengan claras sus funciones alrededor de su línea de trabajo, por lo cual, resulta inconcebible que una entidad que ha demostrado incapacidad de gestionar sus propias funciones, como la ANT, por los motivos mencionados anteriormente, hoy el Gobierno pretenda adjudicarle funciones relativas a la gestión catastral, un tema fuera de su componente misional.

Para finalizar, es esencial que los espacios de interlocución entre las entidades del sector y las organizaciones sociales y del sector privado se caracterizan por ser incluyentes y vinculantes, generando tejidos administrativos con las comunidades rurales de forma que responda a un modelo de desarrollo rural con enfoque territorial. Así mismo, estos espacios de interlocución deben tener un único espacio de consolidación de la información. Por ejemplo, de los cuatro consejos, el comité y la comisión que actualmente integran los organismos sectoriales de asesoría y coordinación del sector, no se existe una plataforma única en la cual se informe a la ciudadanía de las fechas y lugares de encuentro, los temas abordados en la agenda y los compromisos acordados, lo que impide procesos de veeduría y seguimiento en tiempo real de la gestión de la política de tierras, y en general, del sector agrario y rural. Pensar una institucionalidad articulada es pasar del derecho de petición como mecanismo de obtener información a un sistema de información en línea, con un lenguaje claro para su lectura y análisis, y que alimente el debate y la construcción de políticas públicas y sectoriales.

“Recuperación institucional”,⁵⁰ “ajuste institucional”,⁵¹ o como se propone en el presente capítulo, “articulación institucional”, retoma los elementos propios

50. Esta es la denominación a la propuesta enmarcada en el documento *Colombia Rural, Razones para la Esperanza* (2011).

51. Esta es la denominación a la propuesta enmarcada en el documento *Misión para la Transformación del Campo*, tomo 2 (2015).

de un Estado con capacidad de gestión y de respuesta a las necesidades nacionales y territoriales, con firmeza para superar el clientelismo, la corrupción, el flagelo del conflicto armado y la falta de voluntad política por transformar el campo. Se requiere “Una nueva visión sobre la institucionalidad hace falta para refrescar el desarrollo rural” (PNUD, 2011, p. 333).

Un inventario certero para saber qué, cómo y quién tiene tierra en Colombia y cuánto vale y qué se hace en esta

La idea de tener un inventario catastral certero debe ir más allá de la información estadística y las varias categorías de datos a llenar en los formularios. Pasa por un reconocimiento del campo y el ámbito rural, donde se incluyan componentes diferenciados que permitan un análisis diferencial de la población y su relación con la tierra y la propiedad, además de cruces que permitan también análisis interseccionales. Así, el inventario debe ser información certera y caracterización real de lo que está ocurriendo en el campo colombiano.

Del lado de la creación del inventario, la motivación del catastro multipropósito presente en el Acuerdo Final debe retomarse. Es decir, que este inventario no solo sea de actualización, sino con el fin de propiciar un

uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad improductiva y en general regularizar con transparencia la propiedad de la tierra. (2016, p. 19)

Debe retomarse, en el sentido de contar con un inventario completo de las propiedades, contribuir a la formalización de la propiedad, en acompañamiento con las entidades encargadas, ser la base de la información para el recaudo del predial y fomentar un cobro según los valores actualizados e incluir a las comunidades en la acción catastral local.

La lógica del catastro multipropósito debe servir para una formalización de la propiedad con garantías y seguridad jurídica. Se debe propiciar también, en el reconocimiento de baldíos la posibilidad de vincularlos al Fondo de Tierras

para organizar las 3 o más millones de hectáreas que pueden ser susceptibles de adjudicación a campesinos. Pero también debe ser un ejercicio de reconocer la propiedad concentrada a través de mecanismos como testaferrato, acaparamiento de baldíos y mecanismos *de facto*.

También se debe garantizar la actualización permanente de la información catastral. Esto implica el rigor frente a la norma de actualización anual en valores y actualización en tiempo real, frente a transacciones de tierras. Quién debe hacer el catastro, cómo garantizar que los gestores catastrales logren un objetivo estatal y no particular y cómo reconocer los retrasos, posibles inconsistencias o ineficiencia de la gestión catastral en regiones particulares, deben ser preguntas a tener en cuenta en la implementación efectiva del inventario catastral.

Del lado de tener información con enfoque diferencial y posibilidad de análisis interseccionales, es necesario incluir a los actores y su vínculo con la tierra y la propiedad. No solo como una casilla que diferencie entre sexo, participación en las actividades productivas, titularidad y jefatura de hogar, sino destacando el componente diferencial que dé cuenta de la realidad de los distintos actores y permita hacer también políticas de tierra diferenciales.

Las mujeres como parte de la política de acceso a la tierra debe ser una forma en que, además de resolver los temas históricos asociados al despojo y concentración de tierra descritos arriba, también aborde la discriminación a la que las mujeres se han enfrentado tanto como parte activa de la economía rural como en su débil posición histórica accediendo a la tierra.⁵² Sin embargo, el esfuerzo por una política de tierra con enfoque diferencial para incorporar la perspectiva de las mujeres y de género sigue siendo una deuda con la conformación del campo y la relación con la tierra y la propiedad, tanto por las dificultades de acceso fuertemente masculino como por los efectos que el conflicto armado ha tenido sobre las mujeres que quedaron solas y frente a

52. Este aspecto, considerado en la primera versión del Acuerdo Final (28 de agosto de 2016), buscaba el reconocimiento no solo a los campesinos como un agregado, sino diferenciando los efectos del acceso a la tierra según el género de las personas. En la versión final del Acuerdo Final (24 de noviembre de 2016), el tema dejó de abordarse desde una perspectiva de género, por las tensiones que suscitó entre la oposición al Acuerdo Final.

políticas desbalanceadas por su sexo⁵³ (Gómez y Sanabria, 2020). Por tanto, visibilizar a los actores del campo, en particular a las mujeres, debe ser parte de los esfuerzos de recoger información y, luego, de crear políticas acordes con los diagnósticos, los actores, los datos y un proyecto rural que se defina. El ejemplo de la Ley 1448 de 2011, que reconoce los derechos de propiedad y restitución a las mujeres es un avance en la perspectiva de acceso a tierra y titulación, sin embargo, debe profundizar a las políticas de acceso generalizado a la tierra y los distintos programas productivos asociados para garantizar un uso efectivo de la propiedad y desarrollos de proyectos de vida.

Este mismo esfuerzo de visibilizar a las mujeres debe repetirse con las comunidades rurales de campesinos organizados y no organizados, escucharlos a través de las asociaciones o juntas de acción comunal, escuchar sus vínculos con el territorio, la tierra y su uso además de los problemas que han enfrentado o que buscan resolver. El catastro debe ser una herramienta no solo cartográfica oficial y de información, sino como cartografía social que permita conocer y reconocer el campo y la interacción con su población.

Aunque existe un proceso de descontextualización y desactualización del marco normativo, el proceso de dotar al país de un marco legal ajustado a la realidad nacional y territorial, no puede pasar por encima de poblaciones rurales, menos aún quienes han sido vulnerados en sus derechos históricamente, como la población campesina y las comunidades étnicas. En 2018, congresistas de la bancada de oposición, integrantes de la comunidad académica y organizaciones rurales y campesinas mostraron su rechazo al Proyecto de Ley 003 del 2018, por la cual se modifica la Ley 160 de 1994 por parte del MADR en cabeza del entonces ministro, Juan Guillermo Zuluaga.⁵⁴

53. Entre otros datos, el Censo Agropecuario de 2015 muestra que el 26 % de las explotaciones están a cargo de mujeres y 12,6 % son de explotación conjunta entre hombres y mujeres. También, las explotaciones de mujeres ocurren en predios más pequeños (menos de 5 hectáreas) y las condiciones de los hogares rurales muestran que un 68 % son hogares con jefe mujer sin cónyuge (Gómez y Sanabria, 2020, pp. 89-91).

54. Para profundizar en la información consultar en <https://verdadabierta.com/proyecto-ley-tierras-lesivo-comunidades-rurales-vulnerables/#:~:text=El%20proyecto%20de%20Ley%20de,y%20los%20proyectos%20minero%2Denerg%C3%A9ticos>.

Transparencia en la información para vigilar, para exigir

La propuesta de transparencia en la información para exigir parte de la idea de una veeduría con datos desagregados y públicos que afecte la economía política local de control territorial y réditos políticos.

El análisis presentado muestra que el gran dilema de la política de tierras está asociado a la capacidad de captura o de reflejar los intereses de las élites rurales de grandes propietarios y agroindustriales. A nivel local, el mecanismo de captura se da a través de la injerencia en los cargos de elección popular —alcaldía y concejos municipales— también en la captura de notarías. A nivel nacional, la coalición en el Congreso de la República permite reflejar sus intereses legislando a su favor. Otro mecanismo de captura ha sido la injerencia en las entidades del orden nacional encargadas de la gestión.

El dilema es, entonces, ¿cómo desbloquear la política de tierras a favor de un bien común y no uno particular? Para esto, se necesita un control más activo de lo que ocurre con la tierra y la política, más allá del enorme esfuerzo que han hecho académicos y periodistas en visibilizar la situación del campo colombiano. Una herramienta que puede generar cambios en el tiempo es la información. Actualmente, los municipios no tienen la obligatoriedad de entregar o remitir la información asociada al predial rural a ninguna entidad (Ministerio de Hacienda, Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural o a las secretarías de Hacienda de los departamentos). La información asociada a las tarifas y su distribución según la base catastral elegida; los predios a los que afecta, el recaudo total por predio; el recaudo total por predial rural a nivel municipal y el nivel de evasión son datos que no reposan en ninguna entidad del ámbito nacional y no son datos públicos para la veeduría o de uso de los académicos.

Esto ha dificultado enormemente entender el desempeño del predial y las lógicas locales de su funcionamiento. Creemos que la información puede ir dando un diagnóstico de lo que ocurre a nivel local, en particular si sigue siendo cierto que, como dice Juan Gabriel Vásquez: “[...] los terratenientes de Bogotá y Medellín, una especie de poderes ausentes que tenían la tierra, pero nunca estaban en ella, y vivían de ella, pero nunca pagaban los impuestos que ella les

causaba [...]” (Vásquez, 2011, p. 265), o si, por el contrario, los esfuerzos de catastro multipropósito y política articulada de tierra van cambiando esa tendencia y empujando al uso productivo, al elevado costo de la improductividad vía tributaria o la venta de tierras.

La información sobre el pago del impuesto predial en su mayor desagregación es una herramienta que puede ayudar al proceso de debilitar las redes de poder de las élites rurales de grandes propietarios y agroindustriales que controlan los ámbitos políticos locales permitiendo opacar su actuar. Esto, sin desconocer que debe haber procesos políticos de participación, de nuevas voces y de profundización de una democracia competitiva e incluyente a nivel local, regional y nacional. Es decir, la información transparente no suple ni reemplaza los procesos políticos y democráticos, sino que los puede complementar.

Conclusiones

El sobrediagnóstico del campo y la realidad rural en Colombia no ha sido razón suficiente para implementar políticas de largo aliento que trascienden los Gobiernos de turno y los intereses particulares. El país ha contado con 3 esfuerzos legislativos de política de tierras desde 1936 sin cambios significativos en la concentración de la tierra, la deficiencia de la titularidad, los conflictos agrarios y de uso de la tierra. La experiencia muestra que, tanto institucional como políticamente, las reformas presentan restricciones en su acción, ya sea por la falta de capacidad de las entidades encargadas de la política de tierra como por la persistente captura de las políticas rurales por parte de las élites rurales de grandes propietarios y de agroindustriales.

El esfuerzo reciente de plasmar esta preocupación en el Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC-EP puso en la agenda la necesidad de un esfuerzo más para transformar la estructura de la tenencia de la tierra en el país. No obstante, este esfuerzo se vio también bloqueado por el desinterés del Gobierno actual.

Frente a esto, el país continúa con políticas de tierra de “gran envergadura” en su texto, pero de limitada acción en la práctica que, además, no se actualizan a las realidades actuales. Así, los cambios programáticos que acá se plantean

buscan una política de tierras actualizada a la realidad del país y capaz de crear, de manera gradual, cambios que modifiquen la estructura de la tierra y la seguridad jurídica en el campo. Planteamos una combinación entre articulación institucional, inventario certero e información transparente como tres elementos que pueden, de un lado, definir la hoja de ruta de lo que se quiere para el campo en Colombia (además de solucionar la deuda histórica) y, de otro lado, ir marchitando el poder político local y nacional que sobre la política de tierras ha interferido.

Es una apuesta de largo aliento, pero que consideramos sostenible bajo las condiciones del juego político del país. Con información, con inventario y con entidades articuladas, se puede ir definiendo objetivos alcanzables en lo rural, pero también se puede revelar la forma en que se tienen la tierra y se pueden realizar una veeduría ciudadana informada que no se interprete como una “amenaza” de grupos disociadores sobre la realidad del campo, sino que sea una información que revele los intereses y las acciones locales de las élites rurales. Es una apuesta, no es una reforma revolucionaria, pero sí una reforma de largo aliento, sostenible que permite ordenar el campo y, así, que este florezca.

Referencias

- Albertus, M. (2015). *Autocracy and Redistribution: The Politics of Land Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Albertus, M. (2017). Landowners and democracy: The social origins of democracy reconsidered. *World Politics*, 69(2), 233-276.
- Balcázar, A., López, N., Orozco, M., y Vega, M. (2001). *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. Santiago de Chile: onu, Cepal, Red de Desarrollo Agrario.
- Carrero, D. (2019). *Seis tesis sobre el Plan Nacional de Desarrollo de Iván Duque*. Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (Celag). Recuperado de <https://www.celag.org/seis-tesis-plan-nacional-desarrollo-ivan-duque/>
- Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (cinep/ppp) y Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac). (2019). *Documento de balance de los primeros 30 meses de la implementación del Acuerdo Final*. Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el

Sostenimiento de la Paz.

- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá: cnmh.
- CHEMONICS INTERNATIONAL INC (2004) *Colombia: la perspectiva del impuesto predial en áreas rurales*. Washington: LAC Bureau Poverty Reduction, USAID.
- Chernick, M. (1996). Introducción. Aprender del pasado: breve historia de los procesos de paz en Colombia (1982-1996). *Colombia Internacional*, 36, 4-8. Recuperado de <https://doi.org/10.7440/colombiaint36.1996.02>
- CID. (2019). Invitados, vips y excluidos en el gran pacto para Colombia. Análisis crítico del plan nacional de desarrollo 2018-2022 “pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Investigaciones y productos Centro de Investigaciones para el Desarrollo. FCE - CID No 29.
- Colombia: Reforma Agraria Integral, insignificantes avances en su implementación. (12 de agosto de 2020). *La Vía Campesina*. Recuperado de <https://viacampesina.org/es/colombia-reforma-agraria-integral-insignificantes-avances-en-su-implementacion/>
- Consejo Nacional de Política Economía y Social y Departamento Nacional de Planeación (dnp). (2018). *Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial* (documento conpes 3932). Bogotá: dnp. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación- DNP (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo Tomo II. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (dnp). (13 de junio de 2016). *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano* (Documento conpes 3859). Bogotá: dnp. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (dnp). (2018). Bases Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. *Pacto Por Colombia, Pacto Por La Equidad*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx%0Ahttps://id.presidencia.gov.co/especiales/190523-PlanNacionalDesarrollo/documentos/BasesPND2018-2022.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (dnp). (2019). *Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito* (Documento

- CONPES 3958). Bogotá: dnp. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>
- Duncan, G. (2006). *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y auto-defensas en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- El Plan Nacional de Desarrollo no reflejaría la realidad del país, según la bancada de oposición. (19 de marzo de 2019). *Vanguardia.com*. Recuperado de <https://www.vanguardia.com/economia/nacional/el-plan-nacional-de-desarrollo-no-reflejaria-la-realidad-del-pais-segun-la-bancada-de-oposicion-LB650368>
- Escobar, C. (2002). Clientelism and Citizenship. The Limits of Democratic Reform in Sucre, Colombia. *Latin American Perspectives*, 29(5), 20-47.
- Faguet, J., Sánchez, F., y Villaveces, M. (2020). The Perversion of Public Land Distribution by Landed Elite. Power, inequality, and Development in Colombia. *World Development*, 136.
- Fajardo, D. (1984). *Tierra, poder político y reformas agraria y rural. la reforma agraria y la Reforma Rural*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (fao).
- Fajardo, D. (2002). Tierra, poder político y Reforma Agraria y Rural. *Cuadernos Tierra y Justicia 1*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- Garay, L., y Espitia, J. (2020). La paz desfinanciada. *UN Periódico Digital*. Recuperado de <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/la-paz-desfinanciada/>
- García, A. (1973). *Sociología de la Reforma Agraria en América Latina*. Bogotá: Ediciones Cruz del Sur.
- Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (farc-ep). (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado de https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Colombia%20Nuevo%20Acuerdo%20Final%2024%20Nov%202016_0.pdf
- Gómez, M., y Sanabria, L. (2020). Las mujeres rurales y su derecho a la tierra: retos de la política pública en Colombia. *Trabajo Social*, 22(1), 85-104.
- Gualdrón, C. (2019). Continuismo y mentiras del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. *Agencia Prensa Rural*. Recuperado de <https://prensarural.org/spip/spip.php?article24176>

- Gutiérrez, F. (2012). Desigualdad extrema: una preocupación política. Las políticas rurales en Colombia en el periodo 2002-2009. En M. Bergsmo, C. Rodríguez, P. Kalmanovitz y M. Saffon (eds.), *Justicia distributiva en sociedades en transición*. Oslo: Torkel Opsahl Academic EPublisher.
- Gutiérrez, F. y Barón, M. (2006). *Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia. Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: Iepri.
- Gutiérrez, F., y Baquero, J. (2007). Los bloqueos de la democracia representativa y del sistema político. En F. Gutiérrez, *Participación ciudadana y pobreza en Colombia* (pp. 00-00). Bogotá: dnp, bid, Banco Mundial, undp, Cepal, caf.
- Gutiérrez, F., y García, P. (2016). Acceso a la tierra y derechos de propiedad campesinos: recorriendo los laberintos. *Revista Colombiana de Antropología*, 52(1), 91-113.
- Hofstetter, M. (1995). La tierra, los impuestos y la economía política. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 40, 218-271.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (igac). (14 de agosto de 2020a). *El igac habilita al departamento de Cundinamarca como gestor catastral*. Instituto Recuperado de <https://igac.gov.co/es/noticias/el-igac-habilita-al-departamento-de-cundinamarca-como-gestor-catastral>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (igac). (2020b). *Informe de gestión. Primer trimestre 2020*. Recuperado de https://igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/informe_de_gestion_primer_trimestre_2020_0.pdf
- Instituto Kroc. (2018). *Segundo informe. Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Kroc Institute for International Peace Studies. Recuperado de https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf
- Instituto Kroc. (2019). *Tercer informe sobre la implementación del Acuerdo de Paz: La implementación sigue progresando*. Documento síntesis. Kroc Institute for International Peace Studies. Recuperado de https://kroc.nd.edu/assets/321729/190523_informe_3_final_final.pdf
- Instituto Kroc. (2020). *Cuarto informe. Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial*. Kroc Institute for International Peace Studies. Recuperado de <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/802-instituto-kroc-presenta-nuevo-informe-sobre-la-implementacion-del-acuerdo.html#:~:text=El cuarto informe hace énfasis,éxito implementarlo de manera integral>

- Kalmanovitz, S., y López, E. (2006). *La agricultura colombiana en el siglo xx*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- León, F., y Dávila, J. (2020). Catastro para la paz. Tensiones, problemas, posibilidades. *Dejusticia*. Recuperado de <https://www.dejusticia.org/publication/catastro-para-la-paz-tensiones-problemas-posibilidades/>
- Lipton, M. (2009). *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs*. Taylor & Francis.
- López, C. (ed.). (2010). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate.
- Machado, A. (1990). La institucionalidad en el sector agropecuario. En A. Hernández, A. Machado y A. Montenegro, *La organización institucional del sector agropecuario* (pp. 00-00). Bogotá: Comisión Presidencia para la Reforma de la Administración Pública el Estado Colombiano.
- Machado, A. (1999). Reforma Agraria. Una ilusión que terminó en fracaso. *Revista Credencial Historia*, 119.
- Machado, A. (2000). Reforma agraria o reforma rural. *Análisis Político*, 40, 82-96.
- Machado, A. (2009). *Ensayos para la Historia de la Política de Tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: Editorial Gente Nueva.
- Machado, A. (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (madr). (2019). Política Agropecuaria y de Desarrollo Rural 2018 - 2022. Un Campo Para La Equidad. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá.
- Offstein, N. (2005). National, Departmental and Municipal Rural Agricultural Land Distribution in Colombia: Analyzing the Web of Inequality, Poverty and Violence. *Documento cede 2005-37*, Universidad de los Andes.
- Oxfam. (2017). *Radiografía de la desigualdad lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. Recuperado de https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (2020). Procuraduría alertó sobre la forma desarticulada en la que se avanza en la implementación del Acuerdo de Paz. Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/>

- Procuraduría-alerto-sobre-la-forma-desarticulada-en-la-que-se-avanza-en-la-implementacion-del-Acuerdo-de-Paz-.news
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud). (2011). *Colombia Rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá: indh pnud.
- Reyes, A. (1997). Compra de tierras por narcotraficantes. En VV. AA., *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social* (pp. 00-00). Bogotá: Ariel, pnud, Dirección Nacional de Estupeficientes.
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Fescol, Grupo Editorial Norma.
- Reyes, A. (22 de febrero de 2008). Los dilemas de la tierra. *El Espectador*.
- Romero, M. (2003). *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá: Planeta.
- Saffon, M., y Güiza, D. (2019). Colombia en 2018: entre el fracaso de la paz y el inicio de la política programática. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 39(2), 217-23.
- Salgado, H. (2019). El Acuerdo Final de Paz en Colombia: una novedosa política pública con serios obstáculos para su implementación. *Revista Ideele*, (288). Recuperado de <https://revistaideele.com/ideele/content/el-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-una-novedosa-politica-publi-ca-con-serios-obstaculos-para>
- Sánchez, F., y Villaveces, M. (2016). Tendencias y factores económicos y sociales asociados a la adjudicación de baldíos en Colombia 1961-2010. En C. Cano, M. Ramírez, A. Tribín y A. Iregui, *El desarrollo equitativo, competitivo y sostenible del sector agropecuario en Colombia*. Bogotá: Banco de la República.
- Sánchez, F., y España, I (2013). Estructura, potencial y desafíos del Impuesto Predial en Colombia. *Documento CEDE*, no. 48.
- Vargas, J., y Villaveces, M. (2016). Rural Property Tax Revenue in the Face of Economic Concentration and Political Competition: Evidence from Colombia. *CAF Working Papers 2016/05*.
- Vásquez, J. (2011). *El ruido de las cosas al caer*. Bogotá: Alfaguara
- Vélez, J. (15 de abril de 2019). Con su catastro, Duque aterriza el Acuerdo y le quita un miedo a Uribe. *La Silla Vacía*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/su-catastro-duque-ateriza-acuerdo-y-le-quita-miedo-uribe-70966>
- Villaveces, J. (2017). Instituciones locales y el impuesto predial rural en Colombia, 1998-2010. *Revista Semestre Económico*, 20(42), 161-192.

Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/seec/v20n42/0120-6346-seec-20-42-00161.pdf>

Villaveces, J., y Sánchez, F. (2014). Tendencias históricas de la adjudicación de baldíos. *Documento cede 17*. Universidad de los Andes. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/col/000089/011944.html>

Villaveces, M. (2014). Is [rural] property tax relevant? *Documento de Trabajo 156*. Facultad de Economía, Universidad del Rosario. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/col/000092/011527.html>

W Radio. (2020). Todavía tengo 40.000 cajas sin abrir llenas de solicitudes: directora de ant. Recuperado de <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/todavia-tengo-40-mil-cajas-sin-abrir-llenas-de-solicitudes-directora-de-ant/20200305/nota/4020184.aspx>

Legislación

Acto Legislativo 02 de 2017. Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera. 11 de mayo de 2017. Diario Oficial 50.230. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_02_2017.html

Decreto 1170 de 2015. [Presidencia de la República de Colombia]. Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística. 28 de mayo de 2015. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019872>

Decreto 148 de 2020 [Departamento Administrativo Nacional de Estadística]. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística”. 4 de febrero de 2020. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/D.C.ETO%20148%20DEL%2004%20DE%20FEBRERO%20DE%202020.pdf>

Decreto Ley 902 de 2017. [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el

- Fondo de Tierras. 29 de mayo de 2017. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30031898>
- Ley 1 de 1968. Por la cual se introducen modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Social Agraria. 26 de enero de 1968. Diario Oficial 32.428. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1786063>
- Ley 100 de 1944. Sobre régimen de tierras. 31 de diciembre de 1944. Diario Oficial 25.759. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1635845>
- Ley 135 de 1961. Sobre reforma social agraria. 15 de diciembre de 1961. Diario Oficial 30.691. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74153>
- Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. 16 de junio de 2011. Diario Oficial 48.102. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43101>
- Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. 3 de agosto de 1994. Diario Oficial 41.479. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html
- Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. 9 de junio de 2015. Diario Oficial 49.538. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=61933>
- Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. 25 de mayo de 2019. Diario Oficial 50.964. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html
- Ley 1995 de 2019. Por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial. 20 de agosto de 2019. Diario Oficial 51.051. Recuperado de [http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30037810#:~:text=LEY%201995%20DE%202019&text=\(agosto%2020\)-,por%20medio%20de%20la%20cual%20se%20dictan%20normas%20catastrales%20e,disposiciones%20de%20car%C3%A1cter%20tributario%20territorial](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30037810#:~:text=LEY%201995%20DE%202019&text=(agosto%2020)-,por%20medio%20de%20la%20cual%20se%20dictan%20normas%20catastrales%20e,disposiciones%20de%20car%C3%A1cter%20tributario%20territorial)

Ley 200 de 1936. Sobre régimen de tierras. 30 de diciembre de 1936. Diario Oficial 23.388. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1654991>

Ley 4 de 1973. Por la cual se introducen modificaciones a las Leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1ª de 1968. Se establecen disposiciones sobre renta presuntiva, se crea la Sala Agraria en el Consejo de Estado y se dictan otras disposiciones. 29 de marzo de 1973. Diario Oficial 33.828. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74097#:~:text=Por%20la%20cual%20se%20introducen,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones>

Colombia: de la política de seguridad alimentaria y nutricional a la política de garantía progresiva del derecho humano a la alimentación

Sara Eloisa del Castillo Matamoros¹

Cristian David Murcia Peñuela²

-
1. Profesora Universidad Nacional de Colombia, Ph. D. en Ciencias Sociales. Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional UNAL.
 2. Mag. en Seguridad Alimentaria. Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional UNAL.

El contexto de la transición

Colombia atraviesa dinámicas sociales y políticas complejas para enfrentar sus profundas brechas en lo alimentario y nutricional, desde el Acuerdo de Paz en su punto 1, donde se enuncia la creación del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, cuyo anhelo urgente es la construcción de una política pública que permita superar las limitaciones del CONPES 113 de 2008 y del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) 2012-2019, que han regido las acciones del sistema alimentario del país en los últimos 10 años, tanto a nivel nacional como a nivel departamental y municipal.

La reformulación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional es una oportunidad, principalmente porque la creación y puesta en marcha del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, propiciará nuevas formas de relación entre el nivel nacional y el nivel territorial, orientando la necesidad de ampliar la representación institucional, hacia una mirada descentralizada de la política pública alimentaria del país. Mediante estas nuevas relaciones y teniendo en cuenta el fortalecimiento de las redes entre los actores que participan de la política misma, se puede pensar en anclar al objetivo de este proceso, la necesidad de construir herramientas sólidas que permitan a los departamentos y a sus municipios, una reformulación de sus planes, donde se revindiquen las expresiones territoriales y las problemáticas particulares, regularmente invisibilizadas en la política y el plan nacional de SAN.

Una política pública con enfoque de derechos vista desde la alimentación y nutrición, requiere medidas urgentes que no solo centren su atención en la

disponibilidad, acceso, consumo aprovechamiento y calidad e inocuidad de los alimentos, como lo estableció el CONPES 113 de 2008 sino que se vuelque a configurar medidas estructurales que vinculen la estructura agraria del país a las necesidades tanto rurales como urbanas, donde se orienten nuevas herramientas logísticas para la comercialización de alimentos, que amplíen la visión del tejido social en torno a la participación ciudadana en la construcción de políticas alimentarias y que esté orientada a enfrentar los graves problemas de alimentación y nutrición que cursa el país actualmente.

Esta transición refuerza lo consignado en el Plan Marco de Implementación (PMI) derivado del Acuerdo de Paz, el cual establece la creación del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, a partir del CONPES 3932 de 2018, en este se define la ruta y las metas para la implementación de cada uno de los puntos y de las acciones definidas en el acuerdo. Como resultado de un pacto social, el PMI es una oportunidad para avanzar en una política pública que tenga como propósito la garantía progresiva del derecho a la alimentación (DA).

Otro instrumento normativo internacional en función de una efectiva transición de la SAN al DA son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En 2015, se definió una agenda mundial con proyección al año 2030, donde se establecen los ODS definidos en 17 objetivos y 169 metas. Estos se construyeron teniendo en cuenta las deudas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las tendencias a nivel mundial y unas nuevas visiones sobre el desarrollo centradas en el ambiente y la participación ciudadana. Con el propósito de cumplir los objetivos trazados, el Gobierno nacional formuló el CONPES 3918 de 018 que establece las metas y las estrategias para el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus ODS en Colombia.

El CONPES 3918 intenta proponer una mirada más amplia y sistémica para abordar los ODS, esto implica que cada uno de los objetivos está interrelacionado con los demás y requieren medidas integrales para su cumplimiento, lograr por ejemplo el ODS 2, “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”, requiere del cumplimiento estricto de los demás ODS, y no sectorizar las responsabilidades de cada objetivo y la realización plena de las metas que le competen,

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 adquiere los compromisos descritos a partir del CONPES 3918 y acoge los ODS como hoja de ruta en la Agenda 2030, sin embargo lo hace desde una mirada completamente restrictiva, desconociendo la interdependencia de los ODS, ”, que como se alude previamente, requiere concatenar una visión que supere la mirada de la seguridad alimentaria y nutricional, permitiendo ampliar la visión de su referencial y orientar acciones más contundentes, despojarse de ver la estrategia de lucha contra el hambre como un programa en cabeza de la primera dama y hacer un llamado a la sociedad en su conjunto a incorporar debates conceptuales, técnicos y de acción que constituyan a un Sistema de Derecho Humano a la Alimentación realmente amplio para cumplir a cabalidad las proyecciones tanto nacionales como internacionales.

Al requerir la constitución de un Sistema General Progresivo de Derecho Humano a la Alimentación (SGPDHA) el país daría respuesta a la agenda planteada a los pactos suscritos internacionalmente para la próxima década, su construcción, concertación, normatividad e implementación marcarían una enorme oportunidad para el desarrollo del enfoque de derechos en temas alimentarios y nutricionales en el país, hasta ahora excluido en el curso de su historia.

De la Seguridad Alimentaria y Nutricional al Derecho Humano a la Alimentación

En los últimos 20 años, Colombia ha establecido su referencial desde la mirada de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), los avances conceptuales y técnicos en la última década generaron un salto cualitativo para el logro de una transición que no limite la concepción de la SAN a un aspecto individual, si no que oriente procesos de cambio y se encaminen a la solución integral de las problemáticas alimentarias y nutricional, sin desconocer el proceso llevado hasta ahora. La discusión sobre la incorporación de autonomías alimentarias y de la soberanía alimentaria en clave de progresividad para el logro efectivo del derecho humano a la alimentación, es una alternativa a los planteamientos del país y sus proyecciones en la década próxima. Así mismo, la ampliación de este debate conceptual permite incorporar nuevas categorías transitando de un enfoque de riesgo a un enfoque de derechos, para responder no sólo a los

compromisos internacionales, sino al clamor de los actores sociales frente a las profundas deudas con la población, en lo alimentario y nutricional.

La seguridad alimentaria y nutricional (SAN) desde el CONPES 113 de 2008 la política vigente hasta el 2019 en Colombia

Para el año 2008, el CONPES 113 establece la Política Nacional de SAN para Colombia y define que la:

Seguridad Alimentaria y Nutricional es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa. (CISAN, 2012)

Esta mirada acompañó la última década los programas de asistencia alimentaria en el país, los últimos 4 planes de desarrollo han centrado su enfoque hacia la garantía de la SAN privilegiando acciones estatales hacia el asistencialismo alimentario fundamentado en una desconexión entre lo rural y lo urbano.

Ese sistema agroalimentario sustentado bajo la mirada más restrictiva de la SAN en el país, ha permitido que en Colombia no se reconozca al campesinado como sujeto de derechos (CISAN, 2012) que no se plantee la reestructuración de la distribución de la tierra y la formalización de la misma, que no exista la posibilidad de controvertir las políticas de importación y exportación de alimentos, que no se cuestione el papel de la industria en la toma de decisiones con referencia a lo alimentario y que no se incluya dentro del marco constitucional existente, la posibilidad de ver la alimentación como un derecho universal, tal y como lo ha consagrado Colombia en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales (PIDESC) específicamente en la observación general 12, donde así lo enuncia abogando al papel de los Estados a reivindicar el papel de construir acciones que lo garanticen.

La apuesta por el derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación ha sido establecido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos y posteriormente fue reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es el principal instrumento en materia de este tipo de derechos. Según la observación 12

del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (CDESC, 1999)

En la actualidad, el concepto del *derecho a la alimentación* se ha constituido como un eje indispensable para articular la gran diversidad de formas de ver y entender lo alimentario a nivel mundial, constituyéndose en el contenedor indiscutible de la gran mayoría de los desarrollos conceptuales entorno a la alimentación y la nutrición contemporánea.

A su vez, la garantía progresiva del derecho a la alimentación requiere para su materialización el desarrollo de distintas fases o escalas de realización, las cuales pueden permitir el planificar y desarrollar acciones de política pública incorporando la institucionalidad ya existente y dando línea para el desarrollo de nueva institucionalidad, incorporando así, los otros conceptos existentes, y concebidos tanto en el seno de las Naciones Unidas, es el caso de la seguridad alimentaria y nutricional, como aquellos conceptos gestados por las organizaciones sociales como lo son la soberanía y la autonomía alimentaria.

Ahora bien, no siempre hemos entendido el derecho a la alimentación en esa dimensión de progresividad en relación a su realización, de hecho, el derecho a la alimentación ha venido presentando lo que podríamos llamar un proceso evolutivo y de desarrollo, caracterizado particularmente por una constante ampliación de sus alcances y escenarios o ámbitos de acción, pasando de un simple acto enunciativo en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 a constituirse en un ideal ético de gran alcance en el comentario general 12 del PIDESC en el año 1999. (CDESC, 1999)

Posteriormente, el derecho a la alimentación vuelve a fortalecerse conceptualmente cuando por medio de la *Resolución 2000/10* del 2000, se establece el mandato del relator especial sobre el derecho a la alimentación dotando a este relator con la capacidad de enriquecer y desarrollar conceptual y técnicamente el derecho.

También encontramos un hito en el desarrollo del derecho a la alimentación en el año 2003, cuando en el seno del grupo de trabajo intergubernamental

conformado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), se formulan y adoptan las directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aquí nuevamente se dota al concepto con elementos trascendentes para su exigibilidad, por lo menos en el marco del derecho internacional, a la luz de las obligaciones contraídas por los países miembros de las Naciones Unidas.

Escalas de realización del derecho como marco conceptual para la transición de la SAN al DHA incorporando la soA

Como se ha mencionado anteriormente, la definición tradicional consagrada por las Naciones Unidas del derecho a la alimentación lo define como

Un derecho humano, inherente a toda persona, a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna. (ONU, 1996)

Esta definición es interesante en la medida que incluye elementos que van de lo individual a lo colectivo y de lo eminentemente biológico-nutricional a un escenario socio-cultural.

Este concepto nos ubica en un contexto garantista y nos lleva a preguntarnos por la forma de operacionalizar y materializar ese derecho en un contexto institucional tan complejo como el colombiano, más aún con los grandes retos en cuanto al desarrollo rural y social definidos y asumidos por el Estado en el Plan Marco de Implementación.

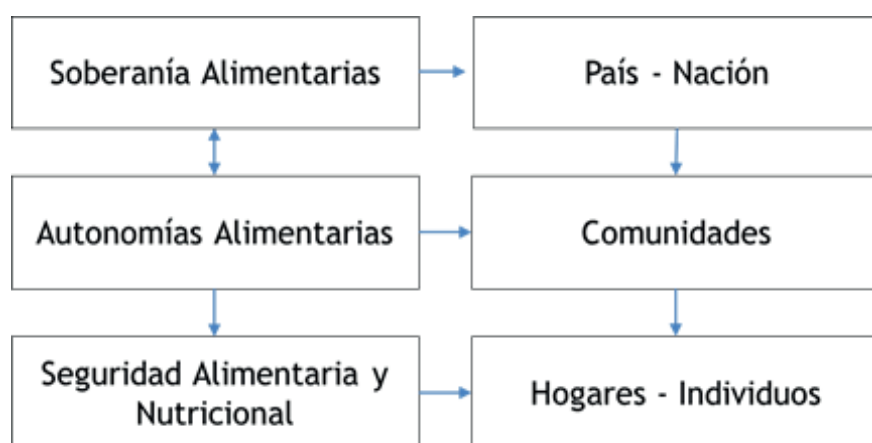
Frente a esta pregunta, es natural plantearse lo que el Estado colombiano ha desarrollado en el país en relación al derecho y establecer un horizonte de posibles desarrollos a modo de una hoja de ruta para la garantía progresiva del derecho a la alimentación en Colombia.

Si bien hasta la fecha el Estado colombiano no ha realizado desarrollos institucionales explícitos en torno al derecho a la alimentación, sí ha tenido desarrollos

importantes en materia de SAN, ha establecido tanto una política nacional como un plan nacional para su respectiva implementación, y ha llegado a su vez a desarrollos de política departamentales y, en algunos casos, municipales. Este avance en materia de SAN constituye el primer paso en pro del logro del derecho a la alimentación y se define como el punto inicial para hablar de las escalas de realización del derecho a la alimentación en Colombia.

Pero, ¿qué son las escalas de realización del derecho a la alimentación?, estas se definen como los diferentes niveles de complejidad en los cuales se materializa el derecho, lo que permite al Estado diseñar, implementar y evaluar procesos de política pública de manera progresiva hasta alcanzar el máximo nivel de realización del derecho, tanto en su dimensión individual como colectiva (Plataforma Colombiana de Derecho Humanos, Democracia y Desarrollo, Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional y Comisión Interfranciscana, 2010).

Figura 1. Escalas de realización del derecho a la alimentación



Fuente: Plataforma colombiana de Derechos Humanos, democracia y desarrollo (PCDHDD). (2017)

Ahora bien, que existan estas escalas de realización del derecho en clave de progresividad no implica que el derecho se cumpla de manera secuencial o fragmentada, todo lo contrario, estas escalas de realización reconocen la complejidad de alcanzar la completa garantía del derecho de manera inmediata y por esa razón la primera escala es la SAN, reconociendo los avances del país en materia alimentaria y nutricional, pero instando a toda la institucionalidad a avanzar en profundizar tanto en la primera, como las demás escalas de realización del derecho a la alimentación.

Lo dicho anteriormente nos lleva a plantear la necesidad de constituir un sistema de garantía progresiva que aborde acciones, ya no únicamente para alcanzar la SAN, sino que también propenda por el alcance de la soberanía alimentaria y las autonomías alimentarias territoriales, por esta razón es indispensable conocer cuáles son sus formas de realización y lo que implican para la institucionalidad colombiana.

La importancia de una institucionalidad sólida e intersectorial como garante de la transición entre la SAN y el DHA

Los compromisos suscitados en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Iván Duque, como se describió en el texto de *Pacto contra el Estado Social de Derecho* (Universidad Nacional de Colombia et al., 2018) desconoce los avances de la última década de lo alimentario, plantea la mirada más restrictiva de la SAN, desconoce la relación entre lo agrario y lo ambiental, y deja de lado los indicadores de mediano plazo que incorporan el cumplimiento del Acuerdo de Paz firmado en 2016.

El compromiso de ese tránsito planteado sobre la política de alimentación y nutrición en el país requiere una visión de Estado que incorpore dimensiones de tipo constitucional, jurídico, político, económico, social y cultural que garanticen la mirada más amplia del derecho específicamente en lo concerniente al DHA; que reconozca los pactos internacionales que Colombia ha firmado a la luz de los derechos humanos, pero, también, que reformule las visiones limitadas de los enfoques sobre la SAN que hasta ahora ha imperado en el país y que hoy se acentúan con el Gobierno en curso.

Claramente el PND 2019-2022 no está lejos de esa realidad, la oportunidad de reformulación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019 se esfuma a partir de la visión no transformadora de lo estructural, donde existe restricción a la mirada de vincular lo alimentario a lo ambiental, a lo agrario y a la participación social, nuevamente pensando que la política pública de alimentación es la cenicienta de las políticas que ordenan lo concerniente a tema agrario en el país.

Hoy, la institucionalidad existente, la cual rige los destinos de lo alimentario en país, es la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria – CISAN, aunque esta incorpora a los diferentes ministerios e institutos que velan por la garantía de la SAN en el país, es insuficiente para los retos que se emanan en función de construir acciones hacia la garantía de un derecho.

Si bien la estructura institucional no es una garantía *persé* del cumplimiento a cabalidad de un derecho, resulta lógico promover cambios que permitan reestructurar el funcionamiento. Hoy, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, aunque incorpora los diferentes ministerios e institutos que velan por los aspectos alimentarios de la población del país, es un espacio con poca capacidad de decisión, limitado por las acciones sectoriales de las instituciones que la conforman.

Se requiere entonces un abordaje que permita trascender en un sistema alimentado por lo agrario, por una participación significativa de la sociedad civil y por la vinculación a elementos hoy dejados de lado en la SAN como los temas de sustentabilidad ambiental, el enfoque de género y lo diferencial.

Uno de los temas centrales pasa por la discusión del reconocimiento de los campesinos como sujetos de derechos en el país, quienes han promovido el desarrollo de acciones para la concreción de la soberanía alimentaria, “específicamente en la protección de la producción local con el fin de que esta sea declarada como utilidad pública, de interés social y bien común de la nación” (CACEP, 2018). Lo anterior es necesario como mirada hacia el cumplimiento de los acuerdos, pero también con el fin de reestructurar el enfoque de la SAN en el país, sabiendo que no solo lo alimentario incorpora la disponibilidad y acceso a los alimentos, sino que concierne todo el sistema agroalimentario y el papel de la población campesina en el abastecimiento alimentario del país, por fuera del enfoque globalizante que emana del concepto que hoy orienta la política pública en el país.

Si bien la SOA y la SAN pueden verse como conceptos que se contraponen entre sí, la posibilidad de construir un Estado hacia la garantía de derechos en el que se incluye la alimentación, permite que no se vean estos como opuestos, sino que se concatenen como complementarios y se identifique que la SAN es la fase más básica dentro de la escala de realización del derecho, lo cual debe

trascender hacia una mirada más agraria desde la soa y que logre, a su vez, incorporar, la mirada de las autonomías alimentarias (AA) de los pueblos afro e indígenas en el país. En este orden de ideas, resulta fundamental integrar al campesinado colombiano en la estructura del sistema agroalimentario y no reducirlo, como actualmente se plantea, a un trabajador agrícola reduciendo su carácter político y de movilización por fuera del movimiento social y popular.

El Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación no es un indicador de cumplimiento de la Reforma Rural Integral en el Plan Marco de Implementación del acuerdo final; simplemente, es la respuesta a las enormes fracturas existentes en el componente agrario que hoy día se sostiene en medio de la informalidad de la ruralidad en el territorio colombiano y que su solución no solo se resuelve mediante actos administrativos o legislativos con iniciativa gubernamental, sino que requiere que convoque al conjunto de la sociedad civil como parte estructural del Estado social de derecho para prever soluciones en un momento que requiere acciones coordinadas para garantizar una alimentación adecuada y sustentable ambientalmente, en medio de los enormes retos que se avecinan en el mundo ante la creciente demanda de condiciones dignas de vida de la población.

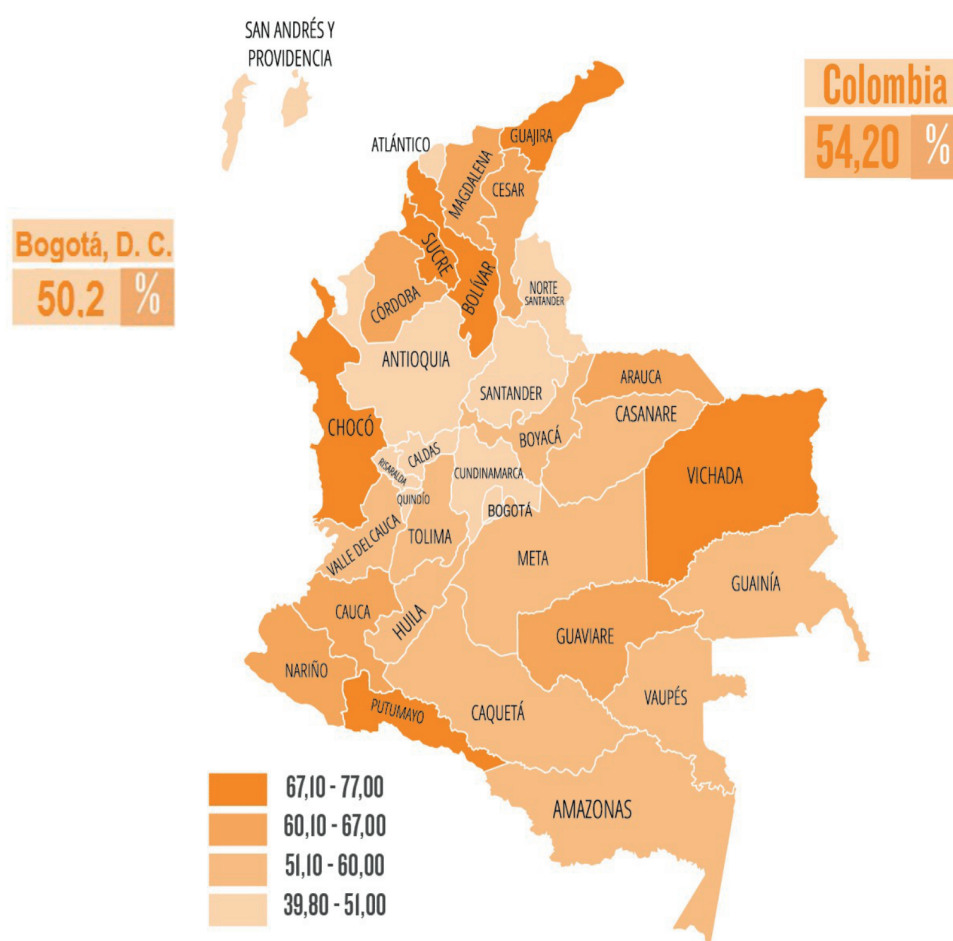
La inseguridad alimentaria y nutricional en Colombia: acentuación entre la pandemia por covid-19 y un modelo agrario caduco

La situación de inseguridad alimentaria y nutricional corresponde a la incapacidad que poseen los hogares colombianos para acceder oportunamente a alimentos necesarios, de calidad y cantidad adecuada para garantizar una correcta nutrición para una vida saludable, según cifras oficiales se evidencia que Colombia entra a esta emergencia de lucha contra el covid-19 con una brecha profunda en la garantía de aspectos básicos en materia de alimentación y nutrición.

La Encuesta de Situación Nutricional en Colombia (ENSIN, 2015) documenta que 54 de cada 100 hogares (54,2 %) se encuentran con algún nivel de inseguridad alimentaria y que cerca de 9 (8,4 %) de cada 100 hogares en esta situación se establece en nivel severo de inseguridad alimentaria, porcentaje que aumentará significativamente si no se toman medidas contundentes para

enfrentar el efecto dominó que se vive ya por causa del complejo panorama por las múltiples y gravísimas situaciones que se derivarán del covid-19. Por su parte, la FAO, en su *Informe sobre el estado de seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo* a 2019 identificó que en Colombia al menos 2,4 millones de colombianos padecen hambre o se encuentran en estado de subalimentación como lo define la entidad. (FAO, 2019)

Ilustración 1: Mapa de Inseguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia por Departamento en 2015.



Fuente: ENSIN 2015

Las dos cifras anteriores se enmarcan en un momento del país sin coexistencia de una pandemia, la probabilidad de agravar la situación alimentaria de los hogares colombianos en el marco de la pandemia y pospandemia debe ser

sujeto de análisis dada la probabilidad de una emergencia alimentaria que ya se empieza hacer evidente en el país.

Este panorama tiende a recrudecerse en la medida que se enfrenta una pandemia como la evidenciada en curso, que no solo limita la capacidad de tener acceso a los alimentos debido a las dificultades económicas existentes, sino que acentúa las condiciones de inequidad que debido a las medidas históricamente constituidas que no han permitido resarcir de manera directa los problemas sociales en décadas de exclusión.

Lo anterior responde a la creciente dependencia de recursos económicos para la obtención de alimentos para garantizar el aporte nutricional en los hogares del país, así mismo se explica que uno de los principales factores que determina las cifras de inseguridad alimentaria y nutricional está directamente relacionado con el desempleo y la informalidad. Esta situación ha sido evidente durante la pandemia: en mayo del 2020, la tasa de desempleo en Colombia alcanzó el 21,4 %, debido a los efectos negativos que la pandemia, pero también en función de la precarización previa al confinamiento de millones de trabajadores en el país, tanto en zonas urbanas como rurales. Finalmente, son los ingresos los que determinan la posibilidad de una alimentación adecuada para sortear los embates de un problema de salud pública en curso.

Por otro lado, la dependencia externa mediante la importación de alimentos es un aspecto determinante en la disponibilidad, pero también en el acceso a los mismos. El constante desmonte de la producción nacional hoy ocasiona que cerca de 14 millones de toneladas de alimentos ingresen al país anualmente, lo que conlleva a reconocer que al menos el 30 % de los alimentos que consumimos diariamente provienen del mercado externo. Los alimentos con mayor representación en dichas importaciones son el trigo, 80 % del que se consume proviene de importaciones (Rodríguez, 2019), y el maíz, que, para el 2017, el 82 % que se consumió provino del extranjero (“Maíz en Colombia”, 2019). Lo anterior, claramente defendido desde el modelo de apertura económica que, al día de hoy, diversos sectores del establecimiento plantean como necesario, dejando de lado la producción de alimentos en el país dado que siempre iba a ser posible importarlos. Hoy, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) hace un llamado a proteger la producción local, los sistemas agroalimentarios

de circuito corto de comercialización como medida efectiva para enfrentar los problemas de abastecimiento mediados por sistemas globalizados. (CSA, 2020)

Un escenario emergente para consolidar y no claudicar:

Hoy en Colombia están vigentes dos instrumentos principales que hacen parte del reconocimiento formal del Estado como garante del Derecho a la Alimentación que son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUHD) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales (PIDESC). Para el año 2008, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Protocolo Facultativo del PIDESC que define procedimientos para la investigación de violaciones graves o sistemáticas de los DESC y fortalece el acceso a la justicia en estas situaciones. El Estado Colombiano no ha ratificado este Protocolo Facultativo que entró en vigencia desde el 2013.

Es por ello que las acciones que se orienten de cara a garantizar de manera universal el Derecho Humano a la alimentación, requiere de acciones conjuntas entre la institucionalidad, la sociedad civil, la academia, los grupos organizados en torno a lo alimentario y todos los actores que han trabajado para el reconocimiento de este derecho, para así construir una propuesta orientada a ratificar los compromisos tanto internacionales como nacionales que el Estado colombiano ha pactado.

Actualmente, el Proyecto de Ley 171 del 2020 busca garantizar el Derecho Humano a la Alimentación (DHA) por medio de la creación del Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, cuya implementación reemplazaría el actual Comité Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), encaminando las políticas públicas en alimentación y nutrición hacia un enfoque de Derechos Humanos que permita garantizar no solo la Seguridad Alimentaria, sino la Soberanía y Autonomía Alimentaria en el territorio nacional. Es importante destacar que si bien el proyecto presenta puntos importantes que pueden servir de base para la estructuración de dicho sistema, cuya implementación podría direccionar al país a una política que permita garantizar el DHA.

Al realizar un análisis del mismo, que debe ampliar el sobre el alcance en puntos tan nodales como garantizar una real y mayoritaria participación social y

comunitaria, pues como esta no incluye mayores herramientas para un avance significativo y progresivo de la soberanía alimentaria, y puede quedarse en mejorar lo instrumental, sacrificando cambios de fondo, que si no se agencian en este marco ya quedarían sin posibilidad de inclusión.

Otro aspecto tiene que ver con Se debe dar garantía debidamente documentada de que el DHA va a ser cumplido de forma progresiva y permanente; el Estado en este caso estaría en el deber de adoptar acciones de manera inmediata en los tres (3) ejes que compone el DHA (Seguridad, Autonomía y Soberanía Alimentaria), dichas estrategias deben ser constantemente actualizadas y su aplicación debe ser permanente y progresiva, por medio del planteamiento de niveles de realización del DHA que aborden dichos aspectos de manera transversal.

Uno de los elementos centrales sobre el Proyecto de Ley 171 del 2020, es no omitir la construcción progresiva del Derecho Humano a la Alimentación. y construir una alternativa orientada con acciones concretas para dicha progresividad y dar una discusión más amplia sobre lo alimentario, independientemente que aún exista un campo desfavorable con el actual gobierno y la configuración del bloque de poder en el legislativo, lo cuales siguen profundizando el modelo basado en la sustitución de importaciones y la ampliación de la mirada agroindustrial de lo alimentario.

Por lo anterior existe un campo amplio en disputa que permitiría, a partir de la difusión del proyecto de ley y la ampliación del componente participativo, una sociedad que se movilice y gestar la semilla del cambio de un sistema agroalimentario lesivo y en crisis, como ha mostrado al pandemia, que no se abandone la reivindicación de la soberanía alimentaria como reconocimiento al trabajo de campesinos, campesinas, comunidades afro e indígenas, honrando los derechos indígenas y campesinos cuyo eje es lo alimentario. El proyecto de Ley 171 debe buscar incluir otros instrumentos para que esta soberanía se plantee a partir de acciones concretas de participación, que son parte clave de ese avance proyectado en la progresividad del DHAA como una manera de dar un cumplimiento de este derecho en la próxima década en Colombia.

Es necesario insistir en el cambio de enfoque de las políticas que sustentan la mirada de lo alimentario en el país, la posibilidad de entender desde la

complejidad el DHA es incorporar avances que superen la mirada más restrictiva de la norma que omite la conquista de las autonomías alimentaria y la soberanía, es fundamental como medida a mediano plazo, lograr reducir los impactos de la pandemia junto a la reconstrucción de lo agrario para garantizar soluciones eficaces y sostenibles frente a los retos de una sociedad que compromete sus bienes básicos entre ellos los alimentos y el agua en medio del recrudescimiento del modelo neoliberal del gobierno de Iván Duque Marques.

Bibliografía

- CACEP (2018). *Cumbre Agraria Campesina étnica y Popular. Declaración Política*. Disponible en: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article12071>
- CISAN - Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2012). *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/PSAN%20pagina%20web.pdf>
- Comité de Seguridad Alimentaria Mundial - CSA. (2020). *Documento interino de cuestiones sobre el Impacto del COVID-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición (SAN) preparado por el Grupo del Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición (GANESAN)*. FAO.org. http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1920/Chair/HLPE_Spanish.pdf
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (1999). *Observación general N° 12: El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. <https://www.refworld.org/es/docid/47ebcce12.html> [Accesado el 26 Abril 2021]
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Documento conpes Social 113)*. Bogotá: dnp.
- ENSIN. (2015). Encuesta Nacional de Situación Nutricional. Ministerio de Salud. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/libro-ensin-2015.pdf>
- FAO & Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2019). *El estado de la Seguridad Alimentaria y la nutrición en el mundo. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*. Fao.org. <http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf>

- Maíz en Colombia. (2019). *Centro Virtual de Negocios (cnv)*. <https://www.cvn.com.co/maiz-en-colombia/>
- Organización de las Naciones Unidas (onu). (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Asamblea General.
- Organización de los Estados Americanos (oea). (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. San Salvador.
- Organización de las Naciones Unidas ONU. (1996). *El derecho a la alimentación*. Naciones Unidas Colombia | CINU. <https://nacionesunidas.org.co/noticias/el-derecho-a-la-alimentacion-en-2016-3-4-millones-de-colombianos-padecieron-hambre/#:%7E:text=%E2%80%9CTodo%20ser%20humano%20tiene%20derecho,las%20Naciones%20Unidas%20en%201996>.
- Plataforma colombiana de Derechos Humanos, democracia y desarrollo (PCD-HDD). (2017). *IV Informe alterno de las sociedad civil al Comité del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales - CDESC. United Nations Human Rights Treaty Bodies*. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/COL/INT_CESCR_CSS_COL_28732_S.pdf
- Rodríguez, L. (2019). *El pan colombiano se hace con trigo extranjero*. *Caracol Radio*. https://caracol.com.co/programa/2019/01/20/al_campo/1547988051_511698.html
- Universidad Nacional de Colombia, Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, Centro de Estudios del Trabajo – Cedetrabajo, Comisión Colombiana de Juristas – ccj, Centro de pensamiento de política fiscal, Doctorado interfacultades en salud pública, Doctorado en ciencias económicas, Centro de Pensamiento Medicamentos, Información y Poder, Grupo de Estudios Fiscales y Equidad – GEFE, Grupo de Estudios Fiscales y Equidad – GEFE, Grupo de investigación en contabilidad, organizaciones y medio ambiente, & Escuela de estudios de género Laboratorio espacio, economía y poder. (2018). *Pacto contra el Estado Social de Derecho*. *Centro de pensamiento UN*. http://pensamiento.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/medicamentos/docs/PND_Pacto_contra_el_estado_social_de_derecho_Analisis__2_.pdf

Diseño, capacidades institucionales y gestión del Estado

Mauricio Gómez-Villegas¹

Jairo Alonso Bautista²

-
1. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Ph. D. en Contabilidad. Grupo Contabilidad, Organizaciones y Medio Ambiente UNAL.
 2. Profesor Universidad Santo Tomás, Mag. en Administración Pública. Grupo Contabilidad, Organizaciones y Medio Ambiente UNAL.



La incapacidad del Estado colombiano para garantizar derechos, responder a las necesidades sociales y promover la inclusión y la participación democrática, para toda la población y en todo el territorio, se encuentra en la base de los diversos conflictos que persisten en la sociedad.

Aunque la Constitución de 1991 introdujo en su diseño la estructura formal de un Estado social de derecho (Villar, 2007), que obliga a garantizar los derechos sociales como elemento central en la gestión del Estado colombiano, simultáneamente, acogió los lineamientos del Consenso de Washington que impulsan el establecimiento de instituciones de mercado como mecanismo para la provisión de bienes y servicios públicos (Martínez y Reyes, 2012). En la práctica, tal situación implicó la implementación de un Estado regulador de la economía antes que proveedor de condiciones para el bienestar social.

Desde entonces, la estructura de la Administración pública ha estado en un proceso permanente de reforma y, aunque en el discurso su horizonte se basa en la búsqueda de criterios como eficacia, eficiencia, economía, equidad, rendición de cuentas y transparencia, sus logros aún distan mucho de los objetivos y metas planteadas. En el trasfondo de esta situación están problemas de diseño del aparato de Estado, falta de capacidad institucional y legitimidad y un enfoque de gestión pública que no se sintoniza con la salvaguarda de derechos universales y la satisfacción de necesidades ciudadanas.

La pandemia de la covid-19 desnudó la incapacidad del Estado para responder de manera eficaz a los problemas de la sociedad. No en vano Colombia ha sido uno de los países que más ha sido afectado por las consecuencias sanitarias de

la enfermedad.³ Asimismo, el Estado no ha podido responder de forma efectiva frente a las consecuencias económicas derivadas de las medidas de aislamiento obligatorio y cuarentena⁴ que se implementaron buscando disminuir la velocidad de contagio, mientras se fortalecían los sistemas sanitarios.

El actual Gobierno nacional, en medio de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica,⁵ mantiene una línea de acción que ha caracterizado a los poderes públicos: a) focalizar la intervención estatal en la promulgación de normas con beneficios evidentes para ciertos grupos de poder y, b) ausencia de visión y oportunidad para establecer políticas y desplegar acciones públicas que impacten positivamente en la mayoría de la población, especialmente a los más afectados.

La situación de las entidades territoriales tampoco ha sido destacable, ya que, con mermadas capacidades de acción, debido a un proceso progresivo de debilitamiento de la descentralización, las regiones tuvieron respuestas diferentes, que dependieron de su capacidad fiscal, administrativa y económica. En ciertos casos, también se evidenció descoordinación y diferencias de prioridades entre las acciones del Gobierno nacional y los Gobiernos locales.⁶

La crisis del covid no es la causante del desastre sanitario, económico y social, sino que es un detonante de las condiciones preexistentes, donde las capacidades del Estado colombiano y de los diferentes niveles de gobierno han sido minadas por décadas con un conjunto de acciones que, en lugar de fortalecer su capacidad de respuesta, su presencia tanto material como simbólica en el territorio, y su legitimidad entre los ciudadanos, han socavado todos y cada uno de sus elementos. El Estado colombiano es hoy un caparazón fiscal, que

3. Al 29 de septiembre de 2020, Colombia ocupaba el quinto lugar en el mundo por número de infectados, quinto por número de contagios y octavo en número de muertes per cápita. Fuente: <https://www.worldometers.info>

4. Con cifras de julio de 2020, Colombia se encontraba como el primer país en desempleo dentro del grupo de países OCDE, se contabilizan más de 80.000 empresas quebradas, y una caída del PIB acumulada entre enero y junio de -8,8% (OCDE, 2020).

5. Por medio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y extendido por múltiples decretos.

6. En el caso de Bogotá, el diario *El Tiempo* tituló una noticia: “La confusión por las diferencias entre Duque y Claudia López” (2020).

solo es medianamente eficaz como recaudador de impuestos,⁷ pero sus sistemas de gasto están permeados por la corrupción, la ineficiencia histórica y el paquidermismo del aparato estatal.

En este contexto, el presente capítulo tiene como objetivo identificar las principales fallas en el diseño estatal, las limitadas capacidades institucionales y los problemas en los modelos de gestión pública como factores que explican la incapacidad del Estado colombiano para ser garante de derechos ciudadanos. Asimismo, plantea caminos de análisis y de acción para superar algunos de estos problemas, retomando aportes de diversos autores y fuentes.

Inicialmente, en este trabajo se plantea que el fortalecimiento de las capacidades del Estado colombiano pasa, necesariamente, por “el rescate de lo público” (Giraldo, 2003), que no es otra cosa sino retomar la discusión de la estructura y las funciones del Estado, del logro de consensos entre la ciudadanía y los actores políticos y de realizar una gestión pública centrada en los ciudadanos, para viabilizar la capacidad del Estado y su legitimidad entre la población. Esto implica admitir que la concreción del Estado Social de Derecho requiere de un conjunto de instituciones, organizaciones y acciones que permitan su operacionalización más allá de la promulgación legal o de la eficacia simbólica del derecho (García-Villegas, 2014). Para ello, es necesario enfatizar que repensar el diseño estatal, dimensionar la capacidad institucional y la resignificación de lo público en la gestión pública son elementos cruciales para esta agenda.

Aunque reconocemos que “lo público” no se agota en el Estado (existen espacios de lo comunitario y lo social donde también se produce y gestiona lo público), es indudable que su capacidad de acción es requisito para el logro de una comunidad cohesionada, incluyente, sustentable y democráticamente activa; por ello, la resignificación de lo público es necesaria, aunque no suficiente, para construir un derrotero futuro para la gestión de lo “común” (Laval y Dardot, 2015).

7. Señalamos que es medianamente eficaz porque, aunque han venido en retroceso, las tasas de evasión fiscal siguen siendo muy altas cuando se comparan con el contexto regional (se estima una evasión global del 30%) y un sistema de “beneficios tributarios”, especialmente en el impuesto de renta, que se estima en aproximadamente 65 billones de pesos al año, lo que es alrededor de un 6 % del PIB.

Finalmente, queremos resaltar que reconocemos la existencia de múltiples “colombias”, pero planteamos que la actual fragmentación del país y la división de la sociedad (Palacios y Safford, 2011) no son simplemente fruto de nuestra celebrada diversidad, sino que quizás se deban principalmente a un complejo proceso sociohistórico que ha afectado nuestra capacidad de construcción colectiva de identidad y sentido de nación, así como a la falta de un Estado incluyente, democrático y sustentable.

Rediseñar el Estado

La configuración de los Estados modernos, que superaron en Europa el modelo absolutista, se basa en la articulación entre *autoridad* y *legitimidad* sobre una población ubicada en un territorio, a partir de una estructura legal-racional y un conjunto de instituciones y organizaciones que promueven el disfrute de diversos tipos de derechos ciudadanos, entendidos estos como el conjunto de libertades o garantías de las que disfruta la población por su sometimiento consentido a la autoridad y al poder del Estado.⁸

La evolución y consolidación de los derechos⁹ son fruto de un proceso socio-histórico donde las fuerzas sociales y productivas, el conflicto y la concertación social han sido determinantes. Conceptualmente, hay una relativa claridad entre las diferencias entre los distintos tipos de Estado. Por un lado, el Estado liberal de derecho, que enfatiza en el valor de la libertad individual y resguarda los derechos civiles o individuales de primera generación; por otro, el Estado social de derecho que retoma el debate entre la igualdad real y la igualdad material y que busca garantizar los derechos económicos y sociales de segunda generación. Y finalmente el Estado solidario internacional, el cual se caracteriza por resguardar los derechos de tercera generación (derecho a la paz, al

8. Hay que señalar que este es, al menos, el centro de la narrativa liberal sobre la constitución y configuración de los Estados modernos democráticos; es lo que se denomina la visión contractualista desarrollada originalmente por Rousseau y Hobbes (Lasalle, 1999).

9. Para mayores detalles sobre la evolución de los derechos desde una perspectiva liberal, recomendamos una revisión de la interesante obra de TH Marshall *Ciudadanía y clase social* (Marshall, 1997).

desarrollo, al ambiente sano y al patrimonio común). En la práctica los diseños institucionales suelen configurarse a través de una mezcla de elementos diversos de los distintos tipos de Estado, no exentos de complejidad y paradojas.

Por lo anterior, difícilmente las formas estatales concretas adoptan una concepción pura en su diseño y estructuras, en la medida en que son el resultado del conflicto permanente que existe sobre los diversos tipos de derechos (libertad-igualdad es uno de ellos) y entre los diferentes clases, grupos o facciones de la sociedad que se manifiestan en la arena política con intereses que no siempre resultan armónicos. Son las dinámicas sociopolíticas, en cada contexto y momento del tiempo, las que consiguen consensos y acuerdos para la convivencia o complementariedad de las distintas generaciones de derechos y entre los diferentes sectores de la sociedad.

En este sentido, hay que entender que la Constitución de 1991 definió de manera explícita a Colombia como un Estado social de derecho (ESD), como el resultado de la confluencia de fuerzas ideológicas, políticas y culturales que estuvieron en un conflicto permanente durante los años de La Violencia y, posteriormente, durante la fase del Frente Nacional. Por ello, la Constitución es resultado de los acuerdos de paz que se firmaron a finales de 1980, de la emergencia de nuevas dinámicas sociales y económicas y de la puja entre ideologías sobre la gestión social, que pusieron al neoliberalismo a la cabeza de los discursos dominantes.

El Estado colombiano tuvo que plantearse un rediseño a profundidad, puesto que “la característica de los derechos sociales es que no plantean, como las libertades civiles y políticas, derechos negativos de defensa, sino fundan derechos de prestaciones a cargo del Estado” (Villar, 2007, p. 82). En este contexto, el Estado colombiano debería desempeñar un papel activo en la provisión de bienes y servicios públicos que garanticen el trabajo digno, el descanso, la educación, la cultura y la vivienda dignas, junto con los derechos civiles o individuales de primera generación: la vida, la libertad, la propiedad, el honor, la intimidad, entre otros.

En la práctica, esto implicaba incrementar las funciones del Estado: diseñar nuevas instituciones encargadas de la provisión de nuevos servicios a toda la

población, fortalecer las capacidades de control, incluyendo las que se derivan de los preceptos de participación ciudadana que abundan en el texto constitucional, el fortalecimiento del sistema judicial, entre otros elementos, con el consecuente impacto fiscal que esto implica.

Pese a la adopción expresa del ESD en el diseño institucional colombiano, el contexto geopolítico internacional y las condiciones internas en las que se expidió la Constitución, impulsaron reformas estructurales proclives a la desregulación y la incorporación de la “competencia” de mercado en la provisión de servicios esenciales proclamados por el ESD (entre los más importantes salud y educación). De esta manera, la propia Constitución de 1991 estableció instituciones que estructuraron la prestación y provisión de diversos bienes y servicios públicos por medio del mercado, con una determinante participación de la iniciativa privada, lo que significó la *transformación factual de diversos derechos en bienes y servicios* que podían y debían ser convertidos en mercancías.

Desde entonces, se han llevado a cabo reformas que desembocaron en un diseño estatal mixto, que discursivamente apela a las prescripciones constitucionales del Estado social de derecho mientras que implementó directrices para la reforma estructural del Estado definidas en el Consenso de Washington¹⁰ (Martínez y Reyes, 2012) y soportadas en los conceptos de la Nueva Gestión Pública (NGP).

Justamente estas directrices sobre el funcionamiento estatal son desarrolladas en documentos que guían las políticas públicas y son elaborados por las instituciones financieras multilaterales. Vale la pena destacar el muy conocido *Informe global sobre el desarrollo* del Banco Mundial y, especialmente, su edición de 1997, titulada *El Estado en un mundo en transformación*, el cual contiene los elementos básicos de las reformas promercado y traza los lineamientos de la visión neoliberal institucional sobre el funcionamiento de los Estados (World Bank, 1997).

10. 1) Disciplina en la política fiscal, 2) focalización del gasto público, 3) reformas tributarias con tipos impositivos marginales, 4) liberalización de los tipos de cambio, 5) liberalización del comercio, 6) liberalización a la inversión extranjera, 7) privatización de empresas estatales, 8) tasas de interés competitivas, 9) desregulación financiera, y 10) seguridad jurídica a los derechos de propiedad (Martínez y Reyes, 2012).

Bajo estas directrices y conceptos, el Estado colombiano se ha focalizado en la regulación y no en la producción de los bienes y servicios públicos dirigidos a las necesidades y los derechos de los ciudadanos. Con ello se facilitó la terciarización, la captura empresarial y clientelar de los recursos públicos y el progresivo desmonte de las capacidades institucionales del Estado. Como consecuencia, aunque fiscalmente su tamaño se incrementó, su capacidad de acción e impacto en el bienestar se ha reducido: el sistema de salud pública fue lentamente transformado y reemplazado por intermediarios financieros. Las entidades encargadas de la construcción de infraestructura o vivienda fueron sustituidas por fondos de financiación o de subsidio, o en oficinas de contratación (como la Agencia Nacional de Infraestructura), entre otras, reduciendo la capacidad de respuesta efectiva del Estado.

La prevalencia de las formas sobre la sustancia se manifiesta en múltiples aristas de la organización estatal; por ejemplo, la Constitución establece la descentralización como pilar fundamental, no obstante, el Gobierno nacional y el régimen presidencialista son determinantes en el arreglo político, favoreciendo el centralismo y la concentración del poder, lo que profundiza la asimetría del desarrollo regional y local. La descentralización existe más como mito que como práctica, pues en la dinámica real ni los aspectos fiscales, ni los administrativos han conseguido una descentralización que favorezca la eficiencia administrativa, financiera y, menos aún, la democracia local. Los avances en lo político, como la elección popular, se ven opacados por las permanentes restricciones fiscales y por la debilidad administrativa de la gran mayoría de las entidades territoriales.

Todo esto nos lleva a que en la letra del derecho el Estado colombiano propenda por la solidaridad y se defina como garantista de derechos, pero en la cotidianidad las acciones promueven un mundo de responsabilidad y provecho individual, donde las ganancias para un limitado grupo de sectores de la sociedad están garantizadas desde el Estado. Asimismo, la libre competencia es una manifestación abstracta y discursiva, pues los grupos de presión de los conglomerados industriales, financieros, mineros, ganaderos, entre otros, muchas veces con vínculos con grupos ilegales y mafiosos, consiguen rentas garantizadas e incluso trazan la acción regulatoria del Estado (Garay y Espitia, 2019). Para ello se sirven de lazos familiares, acuerdos electorales, negocios, tanques de pensamiento y múltiples componendas.

Dice bastante de esta situación es que el principal “centro de pensamiento” sobre políticas públicas en el país, Fedesarrollo, sea semillero de ministros y soporte e impulsor de las reformas legales y de la administración pública, y que tenga su origen en grupos de interés del sector financiero, antes que en el contexto académico. Precisamente, tales grupos se han visto altamente beneficiados de muchas de las políticas que se han señalado y promueven la puerta giratoria, navegando sin mayores problemas por los mares del mundo burocrático estatal y del empresarial.

Las condiciones de posibilidad que permitieron este diseño, caracterizado por la captura del Estado por parte de intereses privados, y el formalismo legal como mecanismo de gestión del imaginario de las bases sociales, no se encuentran exclusivamente en las décadas de 1980 y 1990, sino que tienen raíces históricas y socioculturales de vieja data, tal y como lo plantea Castro-Gómez (2019):

Quisiera defender la tesis de que la colonialidad del poder continúa siendo el *modus operandi* de por lo menos un sector de la élite gobernante del país, pues lo que caracteriza su comportamiento público es el modo en que busca siempre “acomodar” la ley a sus intereses personales y eludir con astucia sus efectos normativos. Es la lógica del engaño concertad [...] una forma de comportamiento que, genealógicamente, echa sus raíces en el modelo hacendatario de relaciones sociales que emergió en la Nueva Granada durante el siglo xvi. Con ello nos referimos a un modelo basado en la tajante distinción vertical (*pathos* de la distancia) entre los que mandan y los que obedecen, entre el “patrón” y sus subordinados [...] De lo que se trata es de hacer del Estado una especie de contratista que recompensa con lealtad política prestada a un determinado “patrón” o “doctor”. El Estado, entonces, como instrumento en manos de unas cuantas familias y patronazgos regionales, que moviliza recompensas clientelistas a través de puestos, contratos, sueldos y privilegios, una vez determinado partido político ha ganado las elecciones. Como puede verse, el Estado es “expulsado” en la medida en que la ley se convierte en un medio para obtener beneficios particulares, y esto no de forma espontánea y casual, sino organizada y sistemática. (pp. 60-61).

Lo que se ha impulsado desde la década de 1990 es el ideario de una modernización del Estado y de la Administración pública,¹¹ discurso que ciertamente no

11. Este mismo discurso se empleó en varias épocas en la historia de Colombia: durante el periodo del Radical Liberal a mediados del siglo xix, durante el periodo de la Regeneración —regeneración o muerte era el lema— a finales de ese mismo siglo, durante la administración

se ve reflejado en el bienestar colectivo. Pese a esto, el discurso ha sido seductor, pues el Estado colombiano es un sistema en permanente reforma,¹² en una búsqueda incesante de esos ideales sagrados: eficiencia, eficacia y economía. En términos figurativos, las reformas y la modernización estatal son el telar de Penélope, donde permanentemente se teje el sudario de Ulises, sin que nunca llegue a terminarse.

En la última etapa de modernizaciones y modernizadores, bajo la orientación teórica de los postulados de la Nueva Gestión Pública (NGP) (Hood, 1991; Pollitt y Bouckaert, 2017), se ha llegado a un diseño estatal donde los ciudadanos son tratados como “clientes” y donde la relación Estado-ciudadano transcurre esencialmente envuelta en transacciones mercantiles, tanto en lo administrativo como en lo político.¹³ A partir de la idea de administrar “lo social” desde la lógica de los riesgos, se plantea que deben ser gestionados por medio de un sistema de “aseguramiento” (Giraldo, 2007). Con ello se profundiza una ruptura de la ciudadanía entre “los que tienen” y pueden adquirir en el mercado sus propios servicios sociales¹⁴ y “los pobres”, para quienes existen programas de subsidiariedad para su inclusión, también por medio de transacciones de mercado. Al mismo tiempo, se genera una mixtura de sistemas, con organizaciones públicas que adoptan sistemas de incentivos basados en

del presidente Reyes a principios del siglo xx como forma de superar las consecuencias de la Guerra de los Mil Días, en la década de 1920 con las reformas introducidas por la Misión Kemmerer, de nuevo en los años 30, bajo los gobiernos de la República Liberal, y otra vez durante los tormentosos años 50 y 60, donde el tema de modernización estatal fue un debate constante —que llevó a la creación del Departamento Nacional de Planeación (DNP)—; luego en los años 80 y desde los 90 con la consagración de la Constitución hasta hoy con el establecimiento del “Grupo de Modernización del Estado” en el DNP no ha habido Gobierno que no incluya en sus diagnósticos y planes de desarrollo un apartado referido a la modernización del Estado.

12. Desde 1991, el proceso de reforma estatal ha sido intenso: un total de 5 reformas mayores en términos administrativos, 8 reformas políticas e incontables reformas menores a nivel sectorial e institucional.
13. La compra y venta de votos constituye el ejemplo más claro de esa visión transaccional o mercantil que caracteriza nuestras relaciones políticas. Colombia es el tercer país de la región con mayor compra de votos (OCDE, 2020). Lamentablemente, no es la única manifestación de ello, pues el nepotismo, las puertas giratorias y el clientelismo son prácticas transaccionales comunes.
14. Por ejemplo, el 43 % de la matrícula total en educación básica se registra en instituciones privadas.

precios y con indicadores de “costo-eficiencia” (por ejemplo, el “pago” per cápita por estudiante a las escuelas y colegios, antes que la transferencia de recursos para soportar la oferta) impidiendo la garantía de derechos sociales universales.

Simultáneamente, se trasladan sistemas, valores, prácticas y herramientas de las empresas privadas a las entidades estatales,¹⁵ buscando eficiencia y economía, (Osborne y Gaebler, 1994), sin contextualizar los fines y los medios del propio Estado y abriendo la puerta a un desmonte de los valores colectivos democráticos y una transformación de la ética ciudadana que la burocracia racional —tan cuestionada por los modernizadores— permite (Du Gay, 2012).

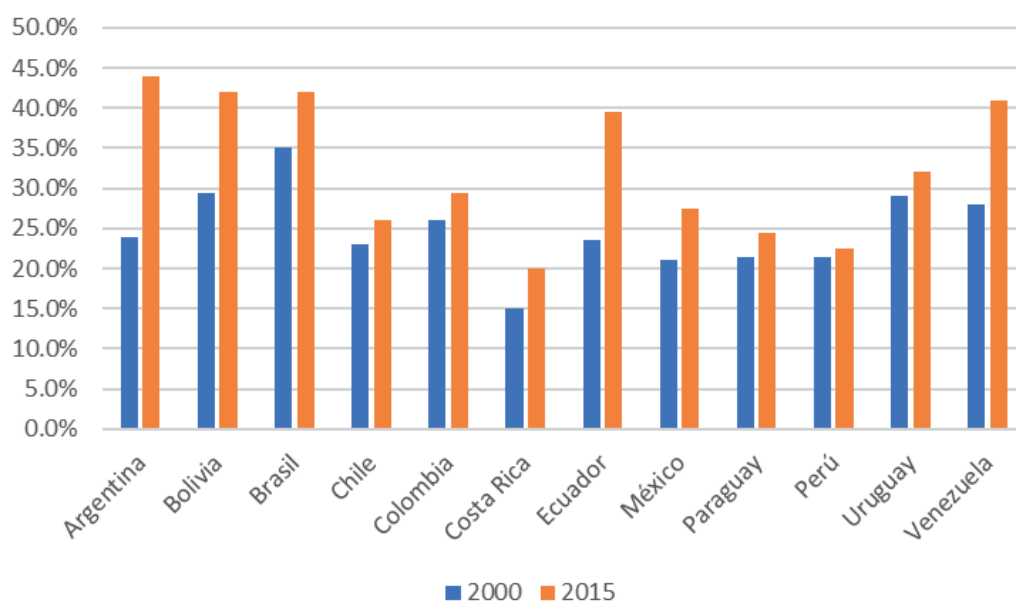
El principio de competencia que domina las relaciones entre los ciudadanos y de ellos con el Estado contribuye al desmonte de los valores de solidaridad y responsabilidad colectiva, al transferir potestades, capacidades y valor a actores privados por medio de la privatización directa de entidades o la contratación de la producción de bienes y la prestación servicios (tercerización o exprivatización). Al mismo tiempo, con la introducción de parámetros de “acción de mercado” en la lógica de funcionamiento de las instituciones estatales (endoprivatización) se impulsa un desmonte de la profesionalización pública-burocrática, a partir de la “austeridad” en las plantas de personal, abriendo el camino a una suerte de “mercado” de contratistas para el desarrollo de funciones “misionales”, presentadas como actividades complementarias o de apoyo, en casi todas las entidades del sector público.

Todo esto ha generado un *incremento en los beneficios políticos y en los márgenes financieros de intermediación*, un *incremento de los costos de transacción*, y finalmente la *disminución de la profundidad y eficacia de la acción estatal*, profundizando la dinámica clientelista y el nepotismo que caracterizan la actual dinámica del aparato estatal, elementos que han conllevado a bajas tasas de crecimiento económico y ha mantenido la desigualdad (Garay y Espitia, 2019).

15. Varios estudios (Ruíz, 2006; Martínez, 2008; Guerrero, 2009) han desmitificado los valores de eficiencia empresarial, y especialmente muestran que las burocracias privadas pueden ser tan ineficientes y corruptas como las burocracias públicas, estudios que se han profundizado a partir de los denominados “escándalos corporativos”.

Las reformas realizadas en distintos países de América Latina no han materializado los objetivos propuestos en materia de disminución del tamaño del gasto público, por el contrario, como se observa en la figura 83, estas reformas han disparado las demandas de gasto. Pese a esto, paradójicamente si las reformas han tenido un efecto concreto en la dinámica de provisión de bienes y servicios públicos sigue siendo un misterio, pero por los resultados en materia de pobreza, desigualdad y desarrollo, parecen no dejar mucho margen para la esperanza.

Figura 83. Gasto público del Gobierno general América Latina (porcentaje PIB)



Fuente: Tomado de Melo-Becerra y Ramos-Forero (2017).

El rediseño del Estado colombiano resulta ser entonces determinante para su fortalecimiento, y esto puede sonar como uno más de los ya denominados cantos de sirena de los que hablamos anteriormente, clamar por la reforma del Estado ya que no es una apuesta nueva, porque de hecho las reformas al Estado han sido el común denominador de los Gobiernos. No obstante, este rediseño del Estado necesita otro enfoque, otros referentes que rescaten lo público-colectivo.

La encuesta de Latinobarómetro realizada en el 2018 ofrece un panorama preocupante de la situación de confianza en las instituciones públicas. En general, se percibe que en todas ellas (incluyendo Ejército y Policía) hay un regular y bajo nivel de confianza, lo que se hace más preocupante cuando se refiere a los partidos políticos (apenas un 2,9 % confía en ellos), el Parlamento (4,08 % confía), el poder judicial (5,25 % confía) e incluso dicha desconfianza se extiende a la democracia, en sí misma, como forma de ejercicio de la política.¹⁶ Esta desafección democrática encuentra eco en un contexto internacional de pérdida de centralidad de los ciudadanos y unos gobiernos comprometidos y cooptados por el poder económico (Mouffe, 2003).

Es difícil proponer o reconocer, en un contexto tan complejo como el colombiano —signado por un “Estado de opinión” promulgado por el caudillismo de derecha en las últimas décadas—, una reforma a una Constitución que ha sido catalogada como garantista, pero que en la práctica ha sido objeto de permanentes reformas a lo largo de sus casi 30 años de existencia, casi todas ellas orientadas a socavar las garantías establecidas, fortaleciendo el centralismo presidencial en aspectos fiscales y administrativos, reduciendo la autonomía territorial, limitando la primacía de los derechos sociales¹⁷ y, en general, retrocediendo en la filosofía y concepción original de la Constitución y por ende constituyendo un verdadero proceso de contrarreforma.

Estos procesos son el resultado de la acción de una clase política tradicional que en alianza con diversos grupos de poder han modificado la Constitución para conseguir que *no* se concreten los cambios que la mayoría de la sociedad necesita y que ha reclamado por años (Botero-Bernal, 2017).

Por lo anterior, *es fundamental evitar una postura conservadora frente a la necesaria modificación de la Constitución*, defender el modelo que está —como

^{16.} Apenas 4,16 % de los encuestados consideran que Colombia es una democracia plena, y 23,08 % considera que es una democracia con pequeños problemas, la mayor parte de los ciudadanos (50,41 %) considera que Colombia es una democracia con grandes problemas.

^{17.} El Acto Legislativo 3 de 2011, por medio del cual se estableció la regla fiscal, supuso una limitación estructural a la primacía de los derechos sociales, sustituyéndolos por el muy abstracto e ininteligible derecho a la estabilidad macroeconómica, que es ni más ni menos que someter los derechos de la ciudadanía al interés de los inversores y especuladores de la deuda pública.

proponen muchos movimientos políticos del país— es mantener los privilegios y el *statu quo* de poderosos intereses que han doblegado y capturado al Estado para sus propios intereses. A la vez, mantiene una estructura incapaz de responder a las necesidades de la sociedad, con el profundo grado de ilegitimidad y desconfianza que genera en la misma.

Por tanto, un rediseño del Estado debe comenzar por rescatar el sentido de lo público que debe recuperar la noción de un *sistema de derechos universales*; recuperar *la acción estatal directa en la provisión de bienes y servicios públicos*; fortalecer la *participación democrática* de la sociedad civil más allá de los grupos de interés, lo cual implica sin duda el rescate del poder local; y establecer un *control efectivo a los poderes políticos y económicos* controlando las fuerzas del capitalismo oligopólico, ineficiente y corrupto que caracteriza el modelo económico colombiano (Giraldo, 2003).

Por supuesto, el rediseño del Estado en materia constitucional y legal es insuficiente, *per se*, so pena de reducir la capacidad estatal a la eficacia simbólica del derecho (García-Villegas, 2014). Tampoco se pueden pasar por alto los procesos históricos que han constituido la cultura política de las élites en la sociedad, así como la necesidad de un modelo económico que articule las fuerzas productivas con las relaciones sociales que el Estado enmarca.

Para abordar el proceso de operacionalización de los fines misionales del Estado, más allá del diseño, es necesario discutir la generación de capacidades institucionales y el redireccionamiento de la gestión pública. Estas tres dimensiones, conjuntamente, promoverían la efectividad del Estado en la garantía de derechos y en la satisfacción de necesidades de la ciudadanía.

Construir capacidades institucionales

Un segundo aspecto de discusión está relacionado con la limitada capacidad institucional del Estado colombiano. El tránsito de la concepción y aprobación formal de las políticas públicas a su concreción, por medio de la acción estatal, requiere del desarrollo de capacidades institucionales (Andrews et al., 2016) y máxime cuando en Colombia dichas políticas quedan restringidas a

dinámicas de gobierno que, como ya señalamos, escasamente trascienden al nivel de acciones u orientaciones de Estado.¹⁸

Esta construcción de capacidades implica que el aparato estatal pueda:

a) mejorar las funciones y resolver problemas públicos; b) movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a los problemas públicos; y c) formular, aplicar, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuentas en el marco de un sistema de gestión pública. (Rosas, 2008, p. 121).

La capacidad institucional consiste en el conjunto de acciones e interacciones que las organizaciones del Estado despliegan, en coordinación con otros actores de la sociedad, y a partir del consenso político, para cumplir con los derechos que el Estado pretende garantizar y las necesidades ciudadanas que busca satisfacer. Por ello, se construye y emerge de la interacción e interdependencia del consenso político, la capacidad organizativa y la gestión pública (Rosas, 2008, 2011; Completa, 2016).

Construir el consenso político

El consenso político reclama el *compromiso de las fuerzas políticas y los actores sociales, para construir identidad y sentido sobre la forma del Estado*, deseada o adoptada, y sobre los derechos ciudadanos que se consideran primordiales para ser garantizados por este. Por ello, el consenso es la dimensión política de la capacidad institucional que permite la cohesión entre el Estado y la sociedad civil; el problema es poder construir estos espacios de consenso, en especial cuando las instituciones llamadas a ser el escenario del consenso, como el Parlamento, no cumplen ese rol en la sociedad, sino que por el contrario son un escenario donde el poder ejecutivo legaliza sus decisiones.

Reformar el Congreso supone el primer gran paso para construir espacios de consenso; esto implica una reforma profunda del régimen electoral, que garantice transparencia en los procesos electorales; implica poner en marcha, de manera eficaz, todos los mecanismos dispuestos en el Estatuto de Oposición y redefinir

18. En Colombia muy pocas políticas públicas logran un carácter estable y alcanzan a convertirse en prácticas recurrentes de acciones estatales; el programa de Familias en Acción, en diversas versiones, es quizás uno de los ejemplos más destacables.

los márgenes de representación, tanto regional como partidista. La reforma política deberá dar centralidad a los partidos políticos, lo que ha sido, sin duda, su problema estructural, sin necesidad de retroceder a caducos movimientos retardatarios de transfuguismos y cambios de identidad. No obstante, el Congreso no es el único escenario de debate y de construcción de consensos.

De otra parte, el Estado colombiano no ha tenido la capacidad institucional para conseguir un consenso político amplio, comprometido y sostenido entre los diferentes actores políticos, la “sociedad civil” o sector privado y los grupos sociales tradicionalmente excluidos. De hecho, la colombiana no es una sociedad inclusiva, pues no busca consensos calificados entre los agentes sociales (Palacios y Safford, 2011); si acaso, se buscan consensos entre los grupos de poder (élites) y sus apoyos políticos, lo que impide el desarrollo de una verdadera democracia participativa.

En la construcción del consenso han prevalecido los cálculos e intereses de las élites (políticas, económicas, mediáticas, entre otras) y cuando los excluidos han logrado algún tipo de pacto, normalmente por medio de la movilización social o fruto de un extendido conflicto armado, casi siempre se les ha incumplido. Esto genera desconfianza entre todos los actores sociales, profundiza y radicaliza el conflicto social, y hace que el Estado pierda capacidad institucional, dificultando la obtención de consensos calificados y de justicia, lo cual se manifiesta en anomia y desobediencia social.

Por ello, el logro de consensos políticos (en plural) es quizás uno de los retos más importantes en la construcción de una Colombia democrática, incluyente y sustentable. Si abogamos por un pluralismo político, que admita la existencia de conflicto en las sociedades democráticas, deberemos reconocer la necesidad de diversos consensos, donde el reconocimiento y la representación-participación-deliberación política efectiva son determinantes para la cohesión social (Mouffe, 2003). Requerimos dinamizar el consenso político regional, atender los reclamos de las comunidades y construir comunicación dialógica entre la ciudadanía y con grupos de poder institucional.

Desde este enfoque, el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado no implica su actuación como un poder totalizador, sino que debe

evitar que los conflictos estructurales y las relaciones asimétricas de poder y acción de ciertos ciudadanos y grupos vayan en contra de la cohesión social, el interés general y el bienestar ciudadano. Las capacidades institucionales del Estado, entonces, se despliegan en los planos: legal (desarrollando normas que manejen de forma adecuada tales conflictos y que garanticen el interés general), político (consiguiendo los consensos y garantizando la inclusión y participación democrática) y organizacional (desarrollando procesos por su propia cuenta y a partir de la coordinación con otros actores sociales, para la garantía de derechos universales).

Fortalecer la capacidad organizacional

Por su parte, la capacidad organizacional del Estado, entendida como “[...] la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto” (Rosas, 2008, p. 125), ha sido otra de las grandes deudas de la estructura estatal colombiana. La garantía de derechos requiere de un conjunto de organizaciones estatales fuertes, dotadas de recursos y con capacidades humanas para concretar la gestión pública.

La satisfacción de necesidades ciudadanas y la generación de valor público no se logra únicamente por medio de la acción de organizaciones estatales, sino que es indispensable la participación de los ciudadanos, en tanto beneficiarios, usuarios o interesados, así como del propio sector privado. La generación de valor público es un proceso cooperativo y co-constructivo que permite satisfacer las necesidades y expectativas ciudadanas para el bienestar público (Benington y Moore, 2011). Esto implica, por tanto, que el sector privado y la sociedad civil no deben ser excluidos de la construcción del Estado, pero, al mismo tiempo, requiere que los intereses, la lógica y la dinámica del sector privado no sean el espejo para la operación estatal, ni el parámetro para la construcción de los marcos institucionales del Estado. Así, sector público, sector privado y sociedad civil comportan lógicas y procesos diferenciables que deben articularse para conseguir el bienestar colectivo.

La visión dominante —hasta ahora— de la NGP ha planteado que la lógica, los sistemas y las prácticas del sector privado, transferidas a la Administración

pública, podrán satisfacer las demandas sociales (Lapsley, 2009). No obstante, esta posición pasa por alto que los ciudadanos no solo aprecian la gestión del Estado por su eficiencia en el uso de recursos, en la valoración del dinero público o por su eficacia en conseguir bienes y servicios individualizables disminuyendo los impuestos, los ciudadanos también aprecian y valoran los bienes y servicios públicos que incluso no disfrutan directamente, porque la inclusión, la solidaridad y la justicia son determinantes para el bienestar colectivo y el valor público (Benington y Moore, 2011; Moore, 2014).

Así, esta perspectiva del valor público se distancia radicalmente de la idea mecánica de maximización del valor financiero, porque sitúa lo valioso más allá del mercado y porque reubica a los ciudadanos en el centro de la preocupación estatal, más allá de la figura del consumidor-cliente. Esto implica una comprensión compleja del valor, que se aleja de la visión dominante de lo económico-mercantil, reconociendo dimensiones sociológicas, políticas y antropológicas en las que el Estado es determinante (Sierra, 2019; Mazzucato, 2019).

En el contexto colombiano, las debilidades en materia de capacidades organizacionales tienen antecedentes históricos importantes. Como lo señala Melo (2018):

El Estado, por su parte, es una mezcla desigual. Muchas de sus instituciones funcionan razonablemente bien. Pero otras, que tienen que ver con los poderes informales y reales, no. El Catastro no ha logrado hacer en 187 años un inventario de las tierras baldías o un registro de las tierras privadas; la Fiscalía, aunque cada vez tiene más funcionarios, no sabe muy bien lo que hace y el sistema judicial, aunque funciona bien en algunas ramas, no sanciona el homicidio o el secuestro. Las empresas de servicios públicos, los ministerios sociales, el ministerio de Hacienda y la misma DIAN, las relaciones exteriores, son en cambio eficientes y creativas, aunque deban muchas veces pagar su cuota de contratos y empleos a grandes agentes políticos. Cada entidad pública, cada municipio, cada departamento, es una mezcla de entidades burocráticas y retóricas donde se habla mucho y se hace poco y organismos eficientes, que cumplen bien sus tareas o cuidan sus clientelas. (p. 39).

En los últimos años, la capacidad organizacional del Estado se ha visto muy restringida en la medida en que la implementación de instituciones de mercado y de transacciones para la ejecución de las políticas públicas no permite la consolidación de organizaciones públicas racionales, dotadas de tecnócratas y procesos garantistas de ciudadanía por medio del acceso universal a bienes y

servicios esenciales y, por trato, homogéneo para los ciudadanos con independencia de sus recursos o posición social. El ciclo político y el clientelismo han deteriorado la capacidad organizacional del Estado colombiano por medio de la contratación flexible de personal, con lo cual la prestación de servicios opera como fortín político y moneda de pago clientelar.

Asimismo, la capacidad organizacional se ha fragmentado: opera entre las reglas de la gestión pública y las dinámicas de la contratación gobernadas por contingencia, la precariedad o los caciques electorales; muy pocas entidades estatales escapan a esta fatalidad. Mayoritariamente, en Colombia la burocracia está conformada por un conjunto de funcionarios relativamente mal pagados, dependientes de la “recomendación” del político y con baja capacidad y sentido de pertenencia o responsabilidad (OCDE, 2020).

Hacia una gestión pública que supere la planeación de corto plazo y la programación financiera

La gestión estatal en Colombia se mueve, como consecuencia de las instituciones establecidas acatando el Consenso de Washington, entre la espada de la dependencia de la financiación por medio de los mercados financieros (deuda), que impone reglas fiscales y programación financiera, limitando los objetivos sociales de largo plazo (Giraldo y Gómez-Villegas, 2020), y la pared de una gestión enfocada en la ejecución presupuestal antes que en el logro de resultados. En realidad, la planeación aparece como un manual de buenas intenciones y un requisito para el cumplimiento formal antes que, como proyección racional para impactar a la sociedad, o como bitácora para orientar la gestión de los gobernantes y los tecnócratas. A esto hay que añadir que la planeación se realiza, en el mejor de los casos, dentro de los horizontes de un Gobierno; no obstante, las grandes transformaciones requeridas y acometidas por el Estado están fuera de radar¹⁹ y suelen ser sustituidas por acuerdos de carácter global

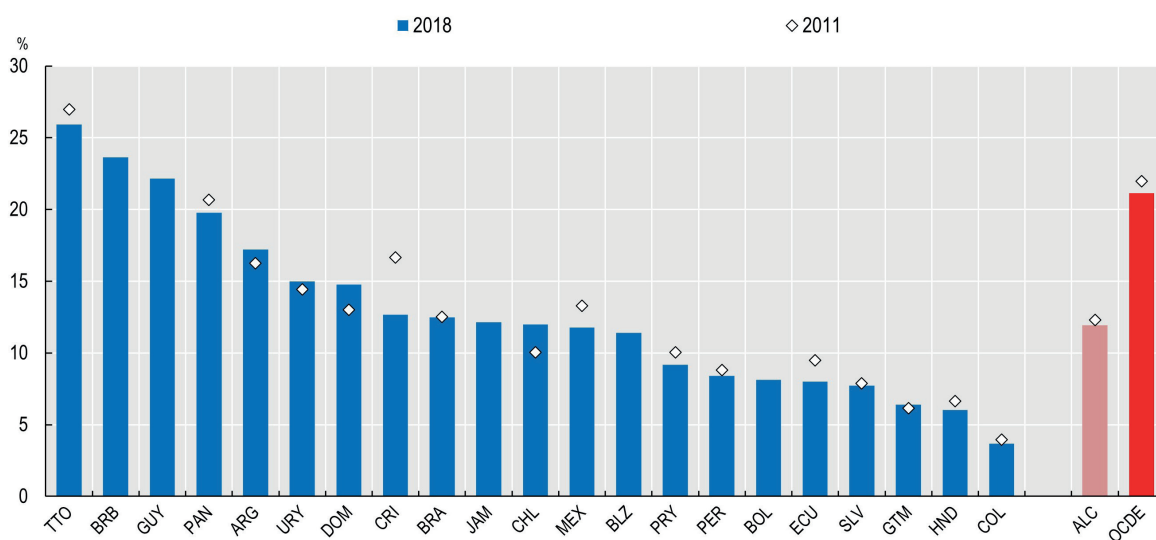
19. Para destacar apenas dos experiencias de planeación de Estado: el documento Colombia Visión 2019 elaborado bajo la administración Uribe, y el ejercicio Bogotá 2040. El primero se constituye en un manual de buenas intenciones cuyas metas no se alcanzaron en su mayoría y el resto muy parcialmente, aunque tampoco hubo ejercicios sistemáticos de seguimiento y evaluación; el segundo está en desarrollo y sus logros no se ven incorporados de manera integral en los planes de desarrollo de los gobernantes de turno.

y con mucha publicidad, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio o los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a cuya inclusión se dedican, expresamente en lo formal, los diferentes Gobiernos en sus planes de desarrollo.

En consecuencia, los retos en materia de capacidad institucional pasan por retomar una perspectiva de la planeación pública que no se focalice en la planeación estratégica, propia de la contingencia frente a un entorno definido en el corto plazo, sino que adopte *la perspectiva del direccionamiento estratégico público*, que busca construir las condiciones de transformación del entorno gracias a la capacidad institucional y a las sinergias del Estado (Moore, 2014; Mazzucato, 2014; Pollitt y Bouckaert, 2017). En este sentido, *el fortalecimiento del servicio civil y la dotación de plazas para funcionarios de carrera* es un camino vital para el fortalecimiento de organizaciones burocráticas-rationales que son claves en la materialización de los derechos democráticos (Du Gay, 2012).

En este sentido, se debe indicar que el empleo público en Colombia representa menos del 4 % del empleo total de la economía y se sitúa muy lejos del promedio en Latinoamérica (12,3 %) y de los países pertenecientes a la OCDE (21,1 %) como puede verse la figura 84 (OCDE, 2020).

Figura 84. Empleo del sector público como porcentaje del empleo total, 2011 y 2018



Fuente: Tomado de OCDE (2020).

En Colombia, como se muestra en la tabla 26, durante los primeros 13 años del siglo xx, el incremento en el empleo público se presentó mayoritariamente en las Fuerzas Militares, en la Fiscalía y en algunos organismos autónomos. No obstante, es indispensable visibilizar que esta cifra solo refleja los funcionarios de carrera e invisibiliza los miles de trabajadores flexibilizados que están vinculados a las instituciones bajo la forma de órdenes de prestación de servicios (OPS). Estos “trabajadores desalarizados” constituyen un “ejército de cuasi burócratas” sin vínculos formales con la estructura, dependientes de las órdenes del cacique electoral al cual le deben su contratación e incapaces de tener una visión de largo plazo dentro de las entidades a las cuales sirven. Esta forma de contratación transforma la organización del trabajo, fracturando los procesos organizacionales en su dimensión cultural, en la posibilidad de hacer una gestión del conocimiento para que las entidades reconozcan su entorno externo y en la dinámica, la cultura y el clima organizacional internos²⁰.

Las implicaciones de la estructuración del empleo público o servicio civil, de la informalidad (tercerización) y de la precarización laboral del sector público, son centrales en la incapacidad institucional del Estado para garantizar derechos y solucionar necesidades de la ciudadanía. Este es un proceso que no solo ocurre en Colombia, sino que también ha sido característico de las democracias que implementaron la NGP (Lapsley, 2009; Pollitt y Bouckaert, 2017). Las particularidades históricas y contextuales de nuestro país generan implicaciones mayores en términos de violencia, inequidad, exclusión y corrupción. Para enfrentar lo anterior, las perspectivas de la generación de valor público y del nuevo weberianismo podrían aportar a una transformación de las organizaciones estatales para construir una Colombia más democrática, incluyente y sustentable.

Asimismo, se debe superar la visión tecnocrática y discursiva de la rendición de cuentas y la transparencia. La gestión pública debe promover un tipo de comunicación distinta con los ciudadanos, que trascienda del proceso ritual de cumplimiento con audiencias públicas o con la utilización de canales digitales para disponer información que no logra ser comprendida ni analizada por diversos grupos de interés. La rendición de cuentas y la transparencia no

20. Tal y como lo documenta, entre otros, el diario El Espectador: *Politiquería y acoso laboral: relatos de contratistas del Estado* (2021).

pueden ser solo una respuesta a los requisitos de los organismos multilaterales y una retórica enfocada en los inversores o prestamistas de la deuda pública. Los gestores y funcionarios deben hacer visible a los ciudadanos, las reglas, los criterios y los procesos por medio de los cuales se tomaron las decisiones en la gestión pública y tienen que responder ante la ciudadanía por los resultados y efectos de tales decisiones (Hood, 2010). Por supuesto, esto se complementa con otras formas de control político, fiscal, administrativo y social. Una rendición de cuentas y una transparencia para la sociedad, implica diseñar otros tipos de informes para la ciudadanía, mecanismos de interacción, diálogo, participación y respuesta a las expectativas y necesidades ciudadanas.

Tabla 26. Número de funcionarios a cargo del presupuesto nacional 2000 al 2016

Año	Rama Ejecutiva	Defensa y Policía	Fiscalía y org. Autónomos	Transferencias*	Total
2000	79.813	275.279	47.952	374.266	777.310
2001	75.770	302.499	41.492	376.854	796.615
2002	ND	ND	ND	ND	ND
2003	70.264	328.368	46.798	456.377	901.807
2004	56.017	403.124	52.681	441.818	953.640
2005	ND	ND	ND	ND	ND
2006	53.516	418.360	51.615	441.818	965.309
2007	54.486	428.613	55.619	415.178	953.896
2008	52.356	459.687	54.041	411.052	977.136
2009	50.793	467.429	56.928	411.052	986.202
2010	54.921	474.185	60.003	425.323	1.014.432
2011	52.962	478.454	60.348	421.949	1.013.713
2012	57.192	481.594	60.849	412.532	1.012.167
2013	68.014	489.417	69.482	429.741	1.056.654
2014	72.263	506.163	66.734	442.717	1.087.877
2015	73.194	505.421	70.877	437.747	1.087.239
2016	68.723	505.512	70.904	433.600	1.078.739

* Incluye SGP educación, salud y docentes y administrativos de universidades-
Fuente: Dirección General del Presupuesto -MHCP.

Fuente: Tomado de Melo-Becerra y Ramos-Forero (2017).

Entre los cambios centrales de la gestión pública, que verdaderamente rescate el papel de lo público, se encuentra reconocer el rol protagónico del Estado en la innovación social, el desarrollo científico y la generación de tecnología para el bienestar social y la sostenibilidad socioambiental (Mazzucato, 2014). En una sociedad del conocimiento, el Estado debe propender no solo por la creación y producción de este, por medio de educación y ciencia generada desde entidades y con recursos públicos, sino por garantizar un acceso democrático al conocimiento y sus aplicaciones, que enfrente la lógica privatizadora y de extracción del valor y desposesión de los bienes comunes (Laval y Dardot, 2015; Mazzucato, 2019) propia del capitalismo cognitivo (Moulier-Boutang, 2019). Desmontar la retórica de la innovación como un proceso eminentemente empresarial, reclama formas de gestión que trasciendan de las innovaciones como aplicaciones en el mercado y que se dirijan a innovaciones sociales y comunitarias para el bienestar y el equilibrio ecosistémico.

Si la producción en escala, el consumo de masas y los procesos de tercerización y externalización de la globalización están en el núcleo de la crisis ambiental (Naredo, 2010), entonces, la sostenibilidad pasa por una gestión pública que incentive y articule procesos productivos que reduzcan la intermediación, promuevan la durabilidad, focalicen la producción en los contextos nacionales y locales y articulen las prácticas de una economía circular, circunscrita a los ciclos de la energía, utilizando fuentes renovables y más limpias. También implica una idea de sostenibilidad más allá de la visión liberal, en la que predomina la sostenibilidad del crecimiento económico (Escobar, 1995). Todo ello requiere otra forma de gestión pública, para incentivar, promover, controlar y articular el cambio social generando valor público: garantía de derechos y satisfacción de necesidades de los ciudadanos. Al mismo tiempo, esta gestión debe impulsar el respeto y el cuidado del medioambiente y todos seres vivos en el territorio (Moulier-Boutang, 2019).

En conclusión: generar presencia del Estado y una gestión pública efectiva

El tercer y último elemento para reflexionar es la respuesta institucional del Estado por medio de la gestión pública. Como indicamos anteriormente, el Estado ha crecido fiscalmente y se muestra como una institución incapaz de

resolver los grandes problemas sociales. El Estado es una máquina que absorbe grandes cantidades de recursos, pero elabora muy pocas unidades de productos y de servicios, resulta ser para los ciudadanos una máquina odiosa e incómoda, mientras que para las corporaciones o grupos de poder es un aliado ideal, pues los resultados de sus negocios suelen ser altamente rentables y con muy bajo riesgo operativo y financiero.

Así pues, se tiene un Estado sin políticas de Estado. Un Estado capturado, cooptado por la mafia, por el poder financiero, por las corporaciones, por los terratenientes. Esta realidad perjudica a los ciudadanos, no genera consentimiento para contribuir a la financiación de las intervenciones públicas, especialmente cuando los ciudadanos observan cómo las grandes empresas se benefician de las cuantiosas exenciones tributarias, de la contratación pública y se enriquecen con la apropiación y la extracción del valor público, muchas veces custodiadas por agentes al margen de la ley, sin que el Estado haga algo. Muchos ciudadanos interpretan que la acción pública beneficia solamente a quienes han capturado el Estado y su política social tan solo consiste en migajas.

Es ampliamente admitido que en Colombia tenemos más territorio que Estado. Esta situación ha permitido que históricamente ciertos grupos de interés se apropien del territorio e impongan su ley, desde la dinámica de la violencia-apropiación. Por ello, hay interesados en que la regulación-integración, sociológicamente hablando, como intervención y propósito central del Estado (Santos, 2004), no se hubiese materializado en los proyectos del Estado colombiano. Por eso, la construcción de un proyecto común pasa por recuperar, reconstruir y reinventar un sentido de la presencia estatal y de la gestión pública efectiva en todo el territorio. Esto no debería ir en contravía de potenciar la acción comunitaria, sino que debería propiciar las condiciones para que la autonomía de las comunidades en sus territorios se consiga, al amparo de la Ley y en un contexto de convivencia, garantizando los derechos de los ciudadanos.

Por todo lo anterior, frente a la crisis sanitaria y socioeconómica que vivimos hoy es necesario repensar el diseño, las capacidades y la respuesta institucional del Estado para el mediano y largo plazo. Es verdad que las situaciones actuales demandan un papel más activo del Estado, pero de un Estado que sea más democrático, participativo, solidario, sensible, justo, efectivo y sostenible.

Referencias

- Andrews, R., Beynon, M., y McDermott, A. (2016). Organizational Capability in the Public Sector: A Configurational Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), 239-258. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/jopart/muv005>
- Benington, J., y Moore, M. (2011). *Public Value. Theory & Practice*. Palgrave.
- Botero-Bernal, A. (2017). Balance de los 25 años de la Constitución de 1991: la Constitución de dioses y la de hombres. *Vniversitas*, 134, 59-92. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.vj134.bvac>
- Castro-Gómez, S. (2019). Raza y limpieza de sangre. En S. Castro-Gómez, *El tonto y los canallas. Notas para un republicanismo transmoderno* (pp. 43-61). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Completa, E. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis Político*, (87), 60-76.
- Du Gay, P. (2012). *En elogio de la burocracia. Weber, organización, ética*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- El Espectador. (2021). Politiquería y acoso laboral: relatos de contratistas del Estado. (17 de abril de 2021). Recuperado de <https://www.elspectador.com/noticias/politica/politiqueria-y-acoso-laboral-relatos-de-contratistas-del-estado/>
- Escobar, A. (1995). Desarrollo sostenible: diálogo de discursos. *Economía Política*, 9, 7-25.
- Garay, L., y Espitia, J. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económico, tributario y territorial*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- García-Villegas, M. (2014). *La eficacia simbólica del derecho*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Giraldo, C. (2003). *Rescate de lo público: poder financiero y derechos sociales*. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas y Desde Abajo.
- Giraldo, C. (2007). *¿Protección o desprotección social?* Bogotá: Desde Abajo.
- Giraldo, C., y Gómez-Villegas, M. (2020). Reformas de la gestión y las finanzas públicas: más allá de la programación financiera. En A. Viña y L. Rodríguez, *Sistema de clasificación presupuestal. Presupuesto General de la Nación* (pp. 107-121). Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Universidad Nacional de Colombia.

- Guerrero, O. (2009). El fin de la Nueva Gerencia Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, (13), 5-22.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (2010). Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? *West European Politics*, 33(5), 989-1009.
- La confusión por las diferencias entre Duque y Claudia López. (23 de abril de 2020). *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/coronavirus-la-confusion-por-la-diferencias-entre-duque-y-claudia-lopez-487656>
- Lapsley, I. (2009). New public management: the cruellest invention of the human spirit? *Abacus*, 45(1), 1-21.
- Lasalle, F. (1999). *¿Qué es una constitución?* Bogotá: Editorial Panamericana.
- Laval, C., y Dardot, P. (2015). *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Barcelona: Gedisa.
- Marshall, T. (1997). *Ciudadanía y clase social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, R. (2008). Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias. *Enfoques*, 6(9), 127-143.
- Martínez, R., y Reyes, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, (37), 35-64.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. Barcelona: RBA ediciones.
- Mazzucato, M. (2019). *El valor de las cosas. ¿Quién produce y quién gana en la economía global?* Bogotá: Taurus.
- Melo, J. (2018). Del fracaso a las soluciones a medias: ¿Podrá Colombia resolver ahora sus problemas de fondo? En M. García-Villegas (ed.), *¿Cómo mejorar a Colombia? 25 ideas para reparar el futuro* (pp. 31-46). Bogotá: Editorial Ariel y Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (iepri).
- Melo-Becerra, L., y Ramos-Forero, G. (2017). El gasto público en Colombia: Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura. *Borradores de Economía 1003*. Recuperado de <https://www.banrep.gov.co/es/borrador-1003>

- Moore, M. (2014). Public value accounting: establishing the philosophical basis. *Public Administration Review*, 47(4), 465-477.
- Mouffe, C. (2003). *La paradoja democrática*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Moulier-Boutang, Y. (2019). La crisis de la teoría del valor en la era del capitalismo cognitivo y las restricciones antropocéntricas. En F. Sierra (ed.), *Teoría del valor, comunicación y territorio* (pp. 35-55). Madrid: Siglo XXI Editores.
- Naredo, J. (2010). *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (ocde). (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe 2020*. Washington: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Osborne, D., y Gaebler, T. (1994). *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Palacios, M. y Safford, F. (2011). *Historia de Colombia. País fragmentado, Sociedad dividida*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Pollitt, C., y Bouckaert, G. (2017). *Public management reform. A comparative analysis into the age of austerity*. New York: Oxford University Press.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, (30), 119-134.
- Rosas, A. (2011). La capacidad administrativa del gobierno del Distrito Federal y el cambio climático. *Política y Cultura*, (36), 177-203.
- Ruíz, L. (2006). La Nueva Gerencia Pública: Flamante mito de un viejo paradigma. *Espacios Públicos*, 9(17), 239-251.
- Santos, B. (2004). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Sierra, F. (2019). *Teoría del valor, comunicación y territorio*. Madrid: Siglo XXI.
- Villar, L. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. *Revista Derecho del Estado*, 20, 73-96.
- World Bank. (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Washington: Oxford University and The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

El Acuerdo de Paz con las FARC-EP y algunas de sus contribuciones a una agenda alternativa

Jairo Estrada Álvarez¹

1. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Ph. D. en Ciencias Económicas. Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales UNAL.



*Cada paso del movimiento real es más
importante que una docena de programas.*
Crítica del programa de Gotha, CARLOS MARX

Este texto tiene como propósito principal proponer elementos para el análisis sobre la contribución del Acuerdo de Paz celebrado entre el Gobierno nacional y la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) a la construcción de una agenda alternativa. En desarrollo de ese propósito, el trabajo se ha dividido en cinco secciones. En la primera, con fundamento en la pertinencia y urgencia de una agenda alternativa para Colombia, se formulan algunas consideraciones generales sobre las condiciones actuales del Acuerdo de Paz y su implementación, y su significado para una agenda alternativa. En la segunda, se muestra que las posibilidades de tal agenda tienen como condición necesaria la superación definitiva del ciclo no cerrado de guerra y violencia, para lo cual el propósito de la paz completa se constituye en un imperativo; desde un entendimiento de paz que supera la idea de la “paz pacificadora”.

En la tercera sección del presente capítulo, se explora el lugar del Acuerdo de Paz dentro de la agenda alternativa, sobre el supuesto de su potencial reformista y transformador y de su calidad de agregado a los acumulados históricos y las elaboraciones del presente (de diverso origen y alcance) que se han trazado como objetivo contribuir a democratizar y transformar el orden social vigente. En la cuarta, con fundamento en un recorrido básico sobre los contenidos del Acuerdo de Paz y las disposiciones de los seis puntos que lo integran, se identifican sus contribuciones generales a una agenda alternativa.

En la quinta sección, enfatizando en aspectos de la dimensión territorial del Acuerdo y su estado actual, se proponen lineamientos para un redireccionamiento

de la implementación que habilite mejores condiciones para la agenda alternativa. Finalmente, se indica que la definición de la trayectoria del proceso político en el próximo futuro será fundamental tanto para el despliegue del potencial transformador del Acuerdo de Paz como para la propia agenda alternativa. Es evidente que se vive una intensa disputa.

La agenda alternativa y el Acuerdo de Paz con las FARC-EP

Si se tiene en cuenta la compleja coyuntura por la cual atraviesa el país, la necesidad de considerar una agenda alternativa para Colombia adquiere una particular relevancia. Esta afirmación no es un simple cliché; deriva de los rasgos asumidos por el momento presente, que bien pueden sintetizarse —parafraseando la célebre sentencia gramsciana— como el de una guerra que no termina de morir, una paz que no termina de nacer, y en ese claroscuro aparecen los monstruos (Estrada, 2020a), en medio del régimen de excepcionalidad derivado de la pandemia del covid-19.

Se podrá aseverar que en la larga confrontación armada que ha vivido el país, los monstruos siempre han estado allí, por lo que no podría predicarse ahora sobre su aparición. Empero, el devenir más reciente del proceso político da cuenta del acontecimiento histórico más importante de las últimas décadas: la firma del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (AFP), entre la guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno nacional el 26 de noviembre del 2016 (AFP, 2018). Y con ello, de la habilitación de condiciones de posibilidad para la superación definitiva de la guerra y del desencadenamiento del potencial reformista y modernizante contenido en las muy prolíficas disposiciones del Acuerdo sobre aspectos nodales de la formación social (en todo caso, sin abarcar el conjunto de la problemática del país).

A más de cuatro años de suscrito el Acuerdo de Paz, es evidente que la sociedad se encuentra aún distante de percibir y de vivir en su cotidianidad el momento nuevo que se esperaba produciría tanto el final de la confrontación armada entre el Estado (en cuanto expresión organizada del poder y la dominación de

clase) y la organización rebelde las FARC-EP como la implementación integral del Acuerdo de Paz. Es cierto que ese momento no puede concebirse como una mera disrupción, por cuenta de la cual se induciría una redefinición mecánica de la trayectoria previa del proceso político. El propio Acuerdo de Paz contempló una temporalidad necesaria de la implementación, extendida a diez años (modificada a 15 años de manera unilateral por el Gobierno de Santos), y distinguió una fase de implementación temprana, sin menoscabo de que de manera simultánea se fuese desatando el proceso de implementación en su conjunto e integralidad.

Aunque deben reconocerse importantes desarrollos normativos (constitucionales y legales), así como algunos alistamientos institucionales, que incluyen las disposiciones en materia de planeación (Plan Marco de Implementación y capítulo específico de la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo) y de asignación presupuestal, el proceso de implementación posee “fallas de origen” que se han venido acentuando por efecto de la política actual del Gobierno, contraria en lo esencial al Acuerdo, así este afirme el compromiso de cumplir con las obligaciones contraídas por el Estado.

En efecto, los incumplimientos gubernamentales, o los cumplimientos parciales, incluso alterados respecto de su concepción inicial, quebraron rápidamente el principio de integralidad y la secuencialidad requerida en algunos casos. El cuadro que se fue dibujando, ya distorsionado hacia el final del cuatrienio de Juan Manuel Santos, se encontró con el Gobierno de Iván Duque, que, ante la imposibilidad política y jurídica de desconocer lo acordado, optó por una política que ha conjugado la simulación de la implementación con la pretensión de “hacer trizas” lo acordado (Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación [CSIVI]-Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común [FARC] y Centro de Pensamiento y Diálogo Político [Cepdipo], 2021); produciendo el actual estado crítico y precario del proceso, expresado en un desvinciamiento fáctico del Acuerdo, no concluido, pero aún con posibilidades de recomposición de lograrse un cambio en el curso político del país.

En diversos sectores de la opinión pública se ha destacado del Acuerdo principalmente el desarme de las FARC-EP (la desactivación de un “factor de violencia”),

el proceso de reincorporación de 13.394² rebeldes que integraron la extinta fuerza guerrillera, la puesta en marcha del sistema integral de verdad, justicia reparación y no repetición —SIVJRNR—, y se ha afirmado que las disposiciones de la reforma rural integral, o de la apertura democrática y participación política, incluso las relacionadas con la solución al problema de las drogas ilícitas, podrían quedar pospuestas para la contienda política y el “debate democrático”. En ese sentido, sin la problematización debida del proceso de reincorporación (Estrada, 2020b) o de la situación del SIVJRNP (Ordóñez, 2020), los alcances del Acuerdo han sido reducidos a un concepto de “paz pacificadora” o “gatopardista”, en el que el potencial reformista y transformador ha quedado relegado a un segundo plano.

La posibilidad real de una implementación integral, ajustada en el espíritu y la letra a lo dispuesto, y en consecuencia más allá del desarme guerrillero, solo es posible bajo determinadas condiciones (óptimas):

- a. Una correlación de fuerzas (política y social) favorable a los propósitos y las disposiciones del Acuerdo, sustentada en una aún necesaria mayor apropiación social de lo pactado (bajo el entendimiento de que ello es para el conjunto de la sociedad colombiana, especialmente —aunque no exclusivamente— de las comunidades rurales, y no para beneficio de quienes integraron las FARC-EP).
- b. Un gobierno nacional que asuma por convicción la implementación del Acuerdo como necesidad histórica aplazada (reformista y modernizante), traduzca esa convicción en compromiso y ejecutorias reales ajustados a lo convenido por las partes. Si la acción gubernamental del nivel central logra articularse y coordinarse con gobiernos locales, aún mejor, dados los alcances territoriales del Acuerdo.
- c. Una activa presión de la comunidad internacional (Estados, organismos e institucionales internacionales, organizaciones sociales y no gubernamentales) sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes y en especial sobre el Estado colombiano, sobre quien recae la mayor y principal responsabilidad de la implementación, acompañada de una configuración

2. De ellos, a la fecha de entrega de este capítulo, 271 han sido asesinados.

geopolítica regional favorable a los propósitos de hacer de Nuestra América una “zona de paz”.

Ninguna de ellas se ha presentado en lo corrido del proceso de implementación. Aunque en la fase temprana —que coincidió con el último tramo del Gobierno de Santos (algo más de 20 meses)— se registraron importantes avances para el apuntalamiento inicial (junto con notorios y también importantes incumplimientos), posibilitando un despliegue lento y relativamente desarticulado de la implementación, con la llegada al gobierno del proyecto político representativo de los sectores más extremos y retrógrados de la derecha que logró hacerse con la presidencia en cabeza de Iván Duque, se produjo una variación significativa de las condiciones políticas e institucionales, incluidas aquellas del Congreso de la República. El proceso de implementación se encontró, como ya se dijo, con una política que conjuga la simulación con la pretensión de “hacer trizas” lo acordado, llevándolo al señalado estado crítico y precario.

Desde que se produjo la derrota del plebiscito por la paz el 2 de octubre del 2016, por una exigua diferencia, en el campo político y social de fuerzas se ha puesto en evidencia que la trayectoria del respaldo político y social al proceso de paz y la implementación no se encuentra plenamente definida. De la misma manera que se han dejado apreciar “resistencias sistémicas” de naturaleza estructural, las cuales se han valido y acompañado de las actuales estrategias de la derecha transnacional, al mismo tiempo ha sido constatable una mayor aprehensión política y social del Acuerdo de Paz y sus disposiciones por sectores más amplios de la población.

Una expresión de ello se encuentra en que el Acuerdo y su implementación, y en general el propósito de la paz completa, fueron incluidos en el pliego del paro del 21N de 2019 y las movilizaciones de las semanas subsiguientes, y asumidos como parte de la agenda colectiva, dando continuidad a una línea de acción de importantes sectores de la sociedad colombiana. Si se considera el carácter heterogéneo y diverso, así como la significativa participación activa de jóvenes y de mujeres, en los centros urbanos y en los territorios, se trata de un hecho de hondo significado. A lo anterior se adiciona el accionar de sectores de los partidos políticos institucionalizados, que se han articulado en torno a la llamada bancada por la paz, logrando adelantar una acción decorosa en

defensa del Acuerdo, para enfrentar las pretensiones gubernamentales y de los sectores de la derecha extrema, con las limitaciones propias de la condición minoritaria de esa bancada en el Congreso de la República.

Aunque el apoyo internacional al Acuerdo de Paz ha sido indiscutible, cumpliendo una función que objetivamente le ha dado protección e impulso, las condiciones internacionales han sufrido variaciones significativas, explicadas principalmente por la (re)configuración inestable de la geopolítica regional y la política de los Estados Unidos (Estrada y Toloza, 2020). La política del gobierno de Duque frente al Acuerdo ha estado articulada con la estrategia de la derecha transnacional para la Región e incorporada como parte del discurso de contención de la amenaza “castrochavista”, tal y como se evidenció en la campaña presidencial de los Estados Unidos, en la que, el entonces presidente Trump, asumió y reprodujo la narrativa fabricada por la ultraderecha colombiana por considerarla útil para el logro de dividendos electorales, aunque desde luego también por convicción. Es obvio suponer que en los países en los que la derecha retornó a la posición de gobierno, debía presentarse una alineación con la política impulsada por Duque, así en el discurso político no sea siempre evidente. También lo es, que los países en los que la derecha no gobierna actúan como freno. En cualquier circunstancia no hay situaciones consolidadas en una u otra dirección.

De lo anterior, se infiere que la implementación es un proceso en disputa intensa. No podría considerarse de otra manera, pues el “fin del conflicto armado” con las FARC-EP no solo no logra (no puede) responder por sí solo a los propósitos de la paz completa, sino que da cuenta de su continuidad en la forma de conflicto a tramitarse por vías que se aspiran sean esencialmente las que brinda la política. Las “condiciones óptimas” señaladas son en sentido estricto condiciones en disputa por una trayectoria que logre consolidar el proceso y también de aquellas que le son contrarias.

En todo caso, para efectos del análisis de la contribución del Acuerdo de Paz al propósito de una agenda alternativa, es preciso asumir una perspectiva que, por una parte, considere los efectos políticos y culturales del Acuerdo, bajo el entendido de que el acuerdo se sitúa en condiciones histórico-concretas que se ven afectadas por la sola ocurrencia del acontecimiento. No es de poca monta,

que partes que han estado comprometidas durante décadas de manera directa en la confrontación armada hayan optado por una “solución política” y afirmen el compromiso de la “terminación el conflicto para la construcción de una paz estable y duradera”, como reza el propósito más general del Acuerdo Final. En perspectiva histórica, lo que contará —más allá de los aspectos puntuales— es si el Acuerdo contribuyó o no a consolidar una trayectoria nueva del proceso político, incluso al menos a variar la predominante durante las últimas décadas, impulsando aspiraciones democratizadoras y progresistas de la formación social, o simplemente si devino en otra aspiración frustrada.

Por otra parte, en atención al principio universal del *pacta sunt servanda*, el Acuerdo obliga al cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes, es decir, a su implementación. Aunque el texto afirma que la implementación

será el resultado de una labor que implica el concurso y compromiso de todos y todas: las distintas instituciones del Estado, las autoridades territoriales, los agentes, organizaciones y movimientos sociales, las comunidades, los partidos políticos, incluyendo el movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, lo/as excombatientes de las FARC-EP y lo/as ciudadano/as en general,

al mismo tiempo establece que

no obstante lo anterior, el Gobierno Nacional será el responsable de la correcta implementación de los acuerdos alcanzados en el proceso de conversaciones de Paz, para lo cual se compromete a garantizar su financiación a través de diferentes fuentes. (AFP, 2018, Punto 6.1.)

En ese sentido, hay un agregado del mayor significado para los propósitos de una agenda alternativa. No se está frente a la simple formulación de una propuesta, sino de cara a un compromiso de obligatorio cumplimiento por parte del Estado (si este actúa en consecuencia con el señalado principio universal de “los acuerdos son para cumplirlos”), que posee un “blindaje jurídico”, sin excluir fugas derivadas de la interpretación, de algunas de sus formulaciones genéricas, o de la dificultad fáctica de su “justiciabilidad”. Empero, el Acuerdo no es una expectativa, es una realidad material que puede y debe ser cumplida. En otras palabras, representa una parte de una agenda alternativa que no es preciso negociar, sino sobre la cual se pueden desplegar nuevas posibilidades de mayor alcance.

Desde esa perspectiva, para una agenda alternativa es de suma utilidad la consideración tanto de las disposiciones del Acuerdo en sus partes e integridad (que denotan significativos grados de elaboración, así sean desiguales y diferenciados) como el propio estado de la implementación, pese a que esta muestre en el presente una tendencia crítica y de precariedad, como ya se dijo.

Por otra parte, la coyuntura de la pandemia del covid-19 ha introducido nuevas condiciones tanto para la concepción de la agenda alternativa como para el Acuerdo y su implementación. Así como la excepcionalidad afecta las “condiciones generales” por efecto de las tendencias al ejercicio autoritario del poder (y de sus consecuencias) y de los severos impactos sociales, provocando además un desplazamiento y justificación de las “nuevas prioridades”, asimismo pone al desnudo (de manera dramáticamente agudizada) los límites del orden social vigente, haciendo de la agenda alternativa una necesidad e imperativo.

Agenda alternativa y propósitos de paz completa

La elaboración y puesta en marcha de una agenda alternativa para Colombia —entendida como un proceso de construcción colectiva sustentado en las numerosas elaboraciones y aspiraciones sociales provenientes de las dinámicas y procesos organizativos, políticos y sociales de diversa naturaleza y en el diálogo de saberes— tiene como presupuesto necesario e indispensable a la vez la generación de condiciones para la superación de la violencia, en general, y de la violencia política, en particular.

En lo esencial, se trata de que los conflictos y contradicciones sociales y de clase que le son inherentes al orden existente puedan ser tramitados exclusivamente a través de los recursos que brinda la política y un nuevo marco normativo constitucional y legal emergente. Y por cuenta de los cuales el despliegue de un proceso de transición democratizadora en diferentes campos y niveles posibilite que los proyectos políticos y sociales de carácter alternativo tengan la posibilidad de ser discutidos, aprehendidos y materializados socialmente, sin que medie el ejercicio estructural de la violencia (política) en sus diferentes expresiones.

En la reciente experiencia colombiana, ese propósito se ha condensado (parcialmente) en la aspiración común de la construcción de un proceso de paz completa, que ha tenido como supuesto tanto la consolidación de la perspectiva de la solución política con las organizaciones que históricamente mediante el alzamiento armado se opusieron (o continúan oponiéndose) al poder del Estado y sus formas de organización, como el sometimiento de organizaciones criminales, expresivas de intereses diferenciados económicos y de control y disciplinamiento político y social en diferente escala, con brazos armados paramilitares y convergentes en objetivos de contrainsurgencia, comprendida en sentido amplio.

A lo cual se agrega la necesidad de una disposición del Estado concordante con la idea de la paz completa, que exige un entendimiento complejo de la cuestión de la violencia y la superación de su política de seguridad y de regulación del conflicto político y social. Tal política se inspira aún en la doctrina de la “seguridad nacional” y del combate al “enemigo interno”, que ha prevalecido por décadas en el país, incluso después del proceso constituyente de 1991 y la expedición de la nueva Constitución política que se puso en marcha a la par con la declaratoria de “guerra integral” que anunciara el gobierno de César Gaviria (1990-1994).

Con los diálogos y negociaciones adelantados en La Habana entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP durante más de cuatro años y la celebración del Acuerdo de Paz el 24 de noviembre del 2016, el inicio formal de los diálogos con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) el 30 de marzo del 2016 y el acercamiento autorizado por el Gobierno de Santos para buscar un sometimiento de organizaciones criminales de carácter paramilitar, parecía que se estaban configurando las condiciones para pensar la señalada aspiración común de la paz completa.

A más de dos años de iniciado el Gobierno de Iván Duque, el cuadro que se le viene dibujando a la sociedad colombiana es el de un recrudecimiento de la violencia política y de la agudización de la confrontación armada (muy enrarecida y difusa), lo cual se acompaña del comportamiento ascendente de sus indicadores cuantificables. Después de la firma del Acuerdo de Paz, más de un millar de líderes y lideresas sociales han sido asesinados; a 271 firmantes del Acuerdo con las FARC-EP se le han segado sus vidas; según el Comité Internacional de la Cruz

Roja (CICR), se han producido 2083 desapariciones asociadas con el conflicto; el confinamiento o el desplazamiento forzado de comunidades, grupos poblacionales o familias ha devenido en hecho no superado y recurrente de la vida cotidiana en los territorios de la Colombia profunda. Solamente en el 2020, se contabilizaron 91 masacres (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, Indepaz, 2021).

La historia de las últimas décadas ha enseñado que —de manera no siempre perceptible— tras los “indicadores de violencia” se encuentran procesos tanto de afianzamiento, reproducción y acrecentamiento del poder político existente, como de despliegue territorial de un régimen de acumulación también sustentado en el despojo violento y el impulso a economías de extracción de diversa índole, en buena medida inmersas en los procesos de financiarización transnacional. Poniendo de presente la insoslayable interrelación entre economía y violencia o, para ser más preciso, entre acumulación capitalista y formas de constitución y reproducción del poder de clase.

Tras los avances contenidos en el Acuerdo de La Habana para comprender (parcialmente) la naturaleza compleja del conflicto social armado en Colombia, el carácter de la violencia, incluyendo el reconocimiento de la violencia política ejercida contra las fuerzas opositoras (políticas o sociales) y las condiciones básicas iniciales para su superación asociadas con la puesta en marcha de las numerosas disposiciones de los diferentes puntos del Acuerdo, lo que se observa en el presente es la pretensión de simplificación extrema de esa complejidad a un problema derivado de “economías ilegales”, y más específicamente de narcotráfico, que también es reducido en su comprensión, despojándolo de su carácter de negocio corporativo transnacional.

Lo expuesto se sintetiza en la pretensión del retorno pleno de la “guerra contra las drogas”, fracasada en las décadas precedentes, pero útil para darle sustento a la consolidación de los rasgos autoritarios del régimen político, para justificar el tratamiento militar del conflicto político social y el ejercicio estructural de la violencia a través de diversas modalidades con fines convergentes de despojo y alistamiento de territorios para la extensión geográfica de la acumulación capitalista.

En el mismo sentido, más allá de hechos y pretextos, ha de comprenderse la renuncia a los acumulados alcanzados en el proceso de conversaciones con

el ELN, el cual, según la agenda convenida por el Gobierno de Santos con esa organización guerrillera, también se fundamentaba en una aproximación compleja al entendimiento de la naturaleza del conflicto, reconociendo su raíces políticas y socioeconómicas. E, igualmente, el cierre de los acercamientos que pretendían el sometimiento al Estado de organizaciones criminales y el desmonte de sus estructuras paramilitares.

En suma, pese a la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP y su puesta en marcha, aún hay una importante distancia frente al propósito de concretar la “paz completa”, que comprende al mismo tiempo el silencio de las armas, el tránsito guerrillero a la vida civil, y la puesta en marcha de las políticas y acciones encaminadas a la superación de las causas de origen y los factores de persistencia del conflicto. Esa relación de condicionalidad entre construcción de paz y superación de factores generadores de la violencia y la guerra —por tratarse de procesos complejos, incluso con alcances estructurales— ha sido objeto de permanente discusión y se puede simplificar en las disyuntivas: primero la paz, luego las reformas, o primero las reformas, luego la paz. Precisamente, el concepto de “solución política” busca resolverlas en el sentido de trazar una ruta (acordada por las partes contendientes) en la que una cosa se acompañe de la otra. El presupuesto, desde luego, es la buena fe y el *pacta sunt servanda*. El incumplimiento y la materialización de la perfidia pueden dar al traste con los propósitos de paz, así se haya producido el desarme guerrillero; dado que brindan argumentos de justificación para la continuidad del alzamiento armado, se esté o no de acuerdo con ellos. Nuestra historia reciente, al menos la de las últimas tres décadas, ha sido suficientemente ilustrativa al respecto. Y ello incluye la valoración de los alcances de los acuerdos de paz³.

Considerar en el presente la posibilidad de una agenda alternativa comprometida con los propósitos de avanzar en el proceso de construcción de una paz

3. Bastaría simplemente con realizar una buena reseña de los argumentos exhibidos por las diferentes fuerzas guerrilleras al final de la década de 1980 para sustentar, unas, los acuerdos celebrados en los Gobiernos de Barco y Gaviria (M-19, sector mayoritario del EPL, PRT y Quintín Lame) y, otras, para darle continuidad a la rebelión armada (FARC-EP, ELN y reductos del EPL). Algo similar se podría afirmar respecto del Acuerdo celebrado por las FARC-EP en 2016. Vale decir que esas discusiones no han sido solamente entre quienes han estado en el alzamiento armado, también comprenden el campo de la izquierda y sectores académicos.

estable y duradera implica, *en primer lugar*, desplegar esfuerzos para impedir que se consolide el retroceso —promovido por el Gobierno de Duque— en el señalado entendimiento complejo del persistente conflicto social armado y de la violencia. Es evidente que los sectores de las clases dominantes que históricamente se han beneficiado de la continuidad de la guerra y de la violencia concentran su mayor interés en que ese sea un rasgo principal en la configuración del campo de fuerzas que disputan la definición de la trayectoria del proceso político general.

La experiencia de la larga confrontación armada, pero especialmente la vivida en la primera década de este siglo, durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010), les enseña que, bajo esas condiciones los proyectos políticos de la derecha tienen mayor posibilidad, pues la guerra y sus impactos sobre la población permiten poner en el centro de la agenda política la seguridad y el control del orden público, al tiempo que, por una parte, los problemas inherentes al orden social vigente quedan relegados a un segundo plano y, por la otra, se adelantan políticas de afianzamiento del régimen de dominación de clase y para la profundización del proyecto de acumulación capitalista. A lo cual se agrega la justificación —en nombre de la seguridad— de políticas represivas contra la movilización y la protesta social, normalmente integradas al concepto del “enemigo subversivo”, y la acción política de fuerzas políticas opositoras, propiciando un mayor cierre antidemocrático.

En *segundo lugar*, se trata avanzar en la superación de visiones que consideran que la persistencia del conflicto social armado y de la violencia es asunto exclusivo de los territorios y solo de manera marginal compromete los grandes centros urbanos y las ciudades intermedias, de lo cual se infiere una separación entre territorios rurales-territorios urbanos, articulados apenas por las intersecciones que se dan entre ellos. Si bien es cierto que el conflicto armado y la violencia han sido más notorios en los territorios rurales, en el campo y en la ciudad existen las particularidades propias de las relaciones sociales de producción-reproducción que allí se han constituido (o se encuentran en proceso de constitución), incluidas sus muy diversas configuraciones. Es preciso tener en cuenta que todas ellas se encuentran marcadas por la impronta del desarrollo capitalista y de la tendencia general del proceso de acumulación, que no es otra que la propia del proceso de subsunción real del trabajo al capital en la

forma actual de proceso de financiarización inmerso en la dinámicas del capital transnacional. La formación socioeconómica da cuenta de una totalidad, así ella esté constituida espacialmente en forma desigual y diferenciada. No hay “exterioridades”, incluso cuando se advierten formas de producción de poder social “desde abajo”. Estas dan cuenta más bien de la extensión e intensificación del conflicto, de búsquedas y fugas para superarlo.

En *tercer lugar*, si la paz completa se comprende como solución política y como posibilidad de avanzar en la superación del conflicto social armado y de la violencia, la definición de paz adquiere relevancia. Para una agenda alternativa no es suficiente con que se logre derrotar la guerra y la violencia. Paz comprendida como el desarme de quienes estuvieron (o están) en rebeldía armada contra el Estado y como desmonte de estructuras criminales armadas de carácter paramilitar no es suficiente. “Paz pacificadora” o “paz gatopardista” significaría la prolongación de las condiciones que históricamente han sustentado la dominación de clase y a la vez han justificado la persistencia de la rebelión armada, se esté o no de acuerdo con ella.

La paz verdadera implica en ese sentido abrir un nuevo arco histórico, considerar la posibilidad del inicio de un periodo de transición, en cuanto se trata de un proceso social complejo cuyos alcances son de reivindicación, de reformas, y de carácter antisistémico a la vez. No se trata en ese aspecto del entendimiento de un proceso a desenvolverse por etapas sucesivas, por ejemplo, de una etapa de democratización hacia otra de construcción social de alternativa al orden social existente. El concepto de sociedad en transición que subyace a una agenda alternativa presume la imaginación —como creación y no como especulación— de escenarios de redefinición presente y futura de la construcción social, bajo el entendido de que estos se van constituyendo en el devenir del “movimiento real” de las luchas sociales y de clase.

El lugar del Acuerdo de Paz con las FARC-EP

En ese marco es que propongo que se comprenda la contribución del Acuerdo de Paz celebrado entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP a la agenda alternativa. Se trata de un aporte que siendo indiscutible representa

solo una parte integral de un todo más complejo, que agrega a las numerosas elaboraciones programáticas ya existentes (o en proceso de formulación) concebidas al calor de las luchas y de la movilización social, del amplio espectro de la acción política democrática, progresista y revolucionaria, y de los trabajos de la intelectualidad crítica.

Tal y como se ha apreciado en diferentes momentos, pero especialmente en la experiencia más reciente del paro del 21 de noviembre del 2019 y de las subsiguientes movilizaciones, el proceso de elaboración de la agenda alternativa ha sido expresivo de una construcción en movilización, en la que se han conjugado dinámicas de resistencia, destituyentes y constituyentes, así como propósitos de tránsito de movilización a conformación de movimiento o movimientos, ampliando el espectro heterogéneo y diverso de lo ya existente y acumulado en décadas de resistencia y lucha social y popular. A lo que agrega el accionar de fuerzas políticas en la institucionalidad del orden existente, inspiradas en propósitos de democratización de diferente alcance y profundidad.

La pandemia del covid-19 ha impuesto una “hibernación” transitoria, que si bien posee efectos paralizadores y desarticuladores, afectando las posibilidades inmediatas de la agenda alternativa, al mismo tiempo puede entenderse como una “tregua” para el alistamiento, la recomposición y la cualificación de las fuerzas sociales y políticas que la impulsan, enriquecida con fortalecidos argumentos sobre la necesidad de buscar vías para la superación de acuciantes problemas que afectan la vida, el trabajo, y en general la cotidianidad de la existencia.

El Acuerdo de Paz celebrado con las FARC-EP representa un acontecimiento del mayor significado, como ya se dijo, que en perspectiva histórica trasciende su texto y el propio proceso de implementación, aunque desde luego no se encuentra separado de él. Objetivamente, hace parte del amplio espectro de la agenda alternativa y de la generación de condiciones para su materialización.

Por un lado, en la medida en que ha contribuido (y contribuirá aún más) a habilitar mejores condiciones para las luchas y, por tanto, para la (re)definición del campo de fuerzas en contienda. En el mismo sentido, se encuentran los ya señalados efectos socioculturales, no del todo ni siempre perceptibles y a expresarse más bien en acumulados generacionales, tanto de la generación presente como

de la que se encuentra en proceso de formación. Superar la impronta dejada en las generaciones anteriores y aun en sectores de la generación actual, particularmente en lo referido a una producción de subjetividades para la justificación de la guerra y —más allá de ella— para la entronización de una especie de fascismo social, de la imposición de la lógica del exterminio del enemigo o adversario, acompañándose de la neoliberalización integral, es asunto de mediano y largo plazo. Aunque se advierte la persistencia —incluso agudizada— de estrategias de derecha con contenidos teórico-idelógicos fascistas, que permiten sostener la tesis sobre la existencia de tendencias de fascistización (articuladas y concordantes con tendencias internacionales), al mismo tiempo, es evidente la presencia de una ciudadanía más politizada y comprehensiva de los derechos de las mujeres y los jóvenes, de las diversidades sexuales, de la nueva recompuesta clase trabajadora, de las comunidades campesinas y de los pueblos étnicos, de organizaciones sociales sectoriales, territoriales y también de menor escala. Es indiscutible la creciente presencia en la escena de las clases subalternas, de las voces plebeyas.

Por otro lado, el Acuerdo de Paz, en cuanto texto acordado por las dos partes contratantes, es contentivo de disposiciones de diverso contenido y alcance, que en términos generales pueden calificarse como reformistas y modernizantes, con potencial transformador de las relaciones de producción-reproducción, en su mayoría correspondientes a demandas (parciales) aplazadas históricamente por efecto de las resistencias sistémicas contra propósitos de reforma que desde la perspectiva de sectores de las clases dominantes han sido consideradas como desestabilizadoras del régimen de dominación de clase.⁴

Asunto diferente, pero desde luego relacionado, es el proceso efectivo de la implementación del Acuerdo, que en su trayectoria se encuentra atravesado por la conflictividad inherente al orden social existente y por la configuración específica de la correlación social y política de fuerzas, por la ausencia de las “condiciones óptimas” ya descritas. En este texto, se descarta —en razón de sus propósitos— un análisis del estado actual y las tendencias específicas del

4. No es una casualidad que para la facción que en el campo político de la derecha se expresa como la más extremista, hoy en el Gobierno, el contenido del Acuerdo de Paz sea comprendido como una concesión innecesaria al “terrorismo”, que —contra evidencia— hubiera sido posible derrotar militarmente.

proceso de la implementación (CSIVI-FARC, Cepdipo, 2020a), se explora más bien la contribución del Acuerdo a la agenda alternativa.

En el caso de las FARC-EP, los diálogos y negociaciones y la perspectiva de un acuerdo de paz fueron concebidos en términos de un agregado significativo para hacer realidad el propósito de una alternativa política común, que podía marcar una inflexión en la trayectoria que traía el proceso político, desplazando el escenario de una prolongación indefinida de la guerra por la opción de construir una “paz estable y duradera”. Aunque la guerrilla llevó a La Habana sus propias visiones y propuestas frente a los temas de la agenda acordada por las partes, debe reconocerse que a lo largo de las conversaciones realizó un proceso de aprehensión de las agendas sociales y políticas del movimiento social y popular y en interlocución con ellas, aun con las conocidas restricciones de la participación social y ciudadana que impuso el gobierno de Santos. Ello le permitió enriquecer sus “propuestas mínimas” (Estrada, 2020c) que —estudiadas con rigor— demuestran el esfuerzo por realizar las conexiones y articulaciones entre lo que se discutía en La Habana y demandas del movimiento social y de algunas de sus organizaciones. Entre otras cosas, porque se tenía la expectativa de que las diversas dinámicas en curso pudiesen confluír en desatar un proceso constituyente abierto (Delegación de paz FARC-EP, 2014). Los foros nacionales sobre los diferentes puntos de la agenda de conversaciones organizados por la Universidad Nacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en los cuales se registró una muy importante asistencia y participación activa, así como numerosos encuentros con diversas organizaciones sociales y políticas contribuyeron a ese propósito.

Evidentemente, hay una notoria distancia entre los contenidos de las “propuestas mínimas”, a mi juicio, de suma importancia cuando se considera hoy la formulación de la agenda alternativa, por una parte, y el contenido del Acuerdo de Paz, incluidas las salvedades guerrilleras, por la otra, pues se trataba de una negociación, determinada en sus definiciones por la correlación social y política de fuerzas, por el balance militar de las partes comprometidas directamente en la contienda al momento de la negociación y también por los cambios en el contexto geopolítico. Los contenidos de un acuerdo de paz no son el resultado del deseo o de la mayor o menor sagacidad de las partes durante la negociación. El uso de la expresión “acuerdo posible” para hablar del Acuerdo con las FARC-EP es la manifestación de la realidad material con que se encontraron las partes.

Contribuciones generales del acuerdo con las FARC-EP a una agenda alternativa

Hechas estas consideraciones, la contribución más general del Acuerdo de Paz con las FARC-EP a una agenda alternativa se puede considerar en los siguientes aspectos y propósitos, más allá de los contenidos y alcances específicos de cada uno de ellos, y del estado actual de la implementación:

1. Permite fortalecer la dimensión histórico-concreta de la agenda alternativa al enfatizar en reformas básicas (políticas, económicas, sociales) aplazadas históricamente en su mayoría, y presentar un entendimiento de la naturaleza política y socioeconómica del conflicto social armado que le da sustento y contenido a los propósitos de la solución política y la construcción de la paz, contrapuesto por tanto a pretensiones de su reducción a un problema de seguridad y de orden público y de solución militar, en el contexto de una guerra que no termina de morir y una de paz que no termina de nacer. La noción de paz del Acuerdo supera en ese sentido las pretensiones de una “paz pacificadora” o “gatopardista”.
2. Ofrece una conceptualización y la formulación de disposiciones que trascienden una visión exclusivamente económica que incorpora —dentro de las limitaciones temáticas del Acuerdo— aspectos políticos, socioculturales, de reconocimiento del papel de las clases subalternas, especialmente del campesinado, de transversalización de los enfoques étnico y de género, de construcción colectiva de la verdad histórica y judicial en el marco de un sistema integral que avanza en respuestas a los derechos integrales de las víctimas del conflicto. Esa pretensión de totalidad (muy parcial en todo caso por las limitaciones estructurales del Acuerdo) es de hondo significado, en la medida en que propone una aproximación más compleja al abordaje de las problemáticas tratadas, considerando sus diversos ámbitos o dimensiones, a lo cual se adiciona el propósito de concreción en procesos de planeación y política pública, como se desarrollará más adelante. Por otra parte, contrario a las simplificaciones burdas, es evidente que el acuerdo no fue concebido “para las FARC”, sino que pretendió incidir sobre el conjunto de la formación social, asumiéndose desde una subalternidad reivindicatoria de las comunidades rurales en general, especialmente del campesinado pobre o empobrecido, respetuoso frente a los pueblos étnicos contribuyendo a

darle proyección a sus derechos, y apropiando aspectos sustanciales de la perspectiva de género.

3. Suministra elementos para la cualificación de la forma de orden democrático burgués existente y de aspectos de su contenido, a la que subyace un entendimiento de la política y de la acción política que trasciende el concepto de política y acción política institucionalizadas (reforma política y del sistema electoral, estatuto de oposición, mecanismos de participación social y ciudadana), a implementar en todo caso sin afectación sustancial de los diseños sobre la organización del poder político y del Estado consagrados en la Constitución de 1991. Es notorio el esfuerzo por contribuir a profundizar la “democracia realmente existente” con disposiciones que buscan brindar mejores condiciones para la acción política opositora dentro y fuera de la institucionalidad existente. Asimismo, por ofrecer mejores condiciones para las luchas de los movimientos y organizaciones sociales, reconociendo que ellas son expresivas de otras formas de la acción política, y sobre todo buscando brindarle garantías de diverso alcance y naturaleza.⁵

En ese marco, las disposiciones sobre “garantías de seguridad” buscan contribuir, como objetivo principal, al desmonte de las organizaciones y conductas criminales de naturaleza paramilitar. El Acuerdo propone una comprensión compleja de la cuestión de la seguridad, que se aproxima al concepto de *seguridad humana*, y con base en ella formula también un sistema de “garantías de seguridad” para partidos y movimientos políticos y sociales, movimientos y organizaciones sociales, territorios y comunidades

4. Formula lineamientos para enfrentar de manera parcial y focalizada en el campesinado pobre y empobrecido y, en general, en las comunidades rurales, la irresuelta cuestión sobre la tierra y el territorio con las numerosas disposiciones sobre la “reforma rural integral”, a desarrollar en todo caso en paralelo al régimen de acumulación imperante de coexistencia de latifundismo improductivo, agronegocios y economías de extracción minero-energética. Como es sabido, las condiciones del Acuerdo impidieron que se tratase la alta concentración de la propiedad sobre la tierra (con un escandaloso

5. Para una exposición amplia del punto 2 del Acuerdo y de la situación de su implementación ver el trabajo de Laura Espinosa (2020).

Gini de 0,9) y sobre sus usos. Empero, son destacables los propósitos de contribución a transformar la vida en el campo de la población más humilde a través, entre otros, de:

- a. La afectación de 10 millones de hectáreas, para proveer acceso a la tierra a campesinos sin o con insuficiente tierra (3 millones de ha) y formalizar pequeñas y medianas propiedades (7 millones de ha).
- b. El fortalecimiento de las economías campesinas y de comunidades rurales en general (de pueblos étnicos y de zonas de reserva campesina), enfatizando en la producción de alimentos.
- c. La realización de un catastro multipropósito, con fines de aclaración de derechos de propiedad, definición de usos del suelo, sustentación de impuestos a la (gran) propiedad.
- d. El diseño y puesta en marcha de 16 planes nacionales de la reforma rural integral para brindar condiciones materiales para el buen vivir y el bienestar.
- e. La formulación e implementación de programas de desarrollo con enfoque territorial (planes de desarrollo con enfoque territorial, PDET).
- f. La provisión de condiciones para la más amplia participación de la población campesina y, en general, de las comunidades rurales.⁶

En consideración a lo anterior, el Acuerdo enfrenta objetivamente la pretensión impuesta por el “modelo económico” imperante de un campo sin campesinos.

- 5. Elabora un enfoque territorial, aproximado al concepto de justicia territorial, que comprende aspectos socioeconómicos y culturales, políticos y de seguridad, superando el reduccionismo de concepciones sobre el “abandono estatal”, la “no presencia del Estado”, y la “debilidad del Estado”, al tiempo que pretende el reconocimiento de las comunidades que habitan los territorios y la participación social en la producción del territorio. En este aspecto, el potencial transformador del Acuerdo es particularmente relevante pues alienta en lo esencial el reconocimiento de las posibilidades que brinda una producción social del territorio, “desde abajo”, y contribuye a reforzar y ampliar formas de autonomía y dinámicas ya existentes. El señalado enfoque

6. Un completo análisis sobre el punto 1 del Acuerdo y las tendencias de su implementación fue elaborado por Sandra Naranjo, Diana Machuca y Marcela Valencia (Naranjo, Machuca y Valencia, 2020).

territorial se sustenta:

- g. En el propósito de habilitar condiciones para una nueva comprensión del “desarrollo territorial” a través de los PDET, con los que se busca desplegar un nuevo tipo de unidad territorial y producir la creación de nuevas territorialidades sustentadas en los 16 PDET a diseñar y poner en marcha, con una cobertura de 170 municipios; sin lograr en todo caso desprenderse de la idea del “desarrollo”, así se haya incorporado el concepto del “buen vivir” que en lo esencial presume una transformación del “modo de vida” y del “modo de producción” en los territorios. En todo caso, la consideración de formas de “economía propia” cuenta con mayores posibilidades.
- h. La creación de 16 circunscripciones especiales de paz, coincidentes con la geografía de los 16 PDET, con las cuales se busca compensar de manera parcial y transitoria la subrepresentación política impuesta históricamente a los territorios de la Colombia profunda y posibilitar la presencia de voces plebeyas en el Congreso de la República (Cámara de representantes).
- i. La contribución de habitantes, pueblos y comunidades a la construcción de la verdad histórica y judicial sobre los hechos ocurridos en el conflicto, que afectaron principalmente los territorios con asesinatos, torturas, desapariciones, desplazamiento forzado, despojo violento, en la medida en que el Acuerdo provee condiciones para que sus voces sean escuchadas en el Sistema Integral de Verdad, Justicia Reparación y No Repetición (SIVJNR).
- j. Habilitación de condiciones para materializar una visión de seguridad, que como ya se dijo, supera los enfoques estatales predominantes de “orden público” y combate al “enemigo interno”, buscando instalar un concepto integral de seguridad humana.

Si se contempla que el enfoque territorial, se acompaña del enfoque de género y del enfoque étnico, el potencial transformador del Acuerdo queda aún más robustecido, ampliando los alcances de la agenda alternativa

- 6. Diseña una política antidrogas de carácter integral, contrapuesta a la “guerra contra las drogas” que ha imperado sin éxito durante las décadas precedente, privilegiando la atención a los eslabones más débiles del negocio corporativo transnacional del narcotráfico (cultivadores de coca y consumidores) y enfatizando en el combate contra quienes verdaderamente se lucran de esa economía en las etapas de la producción, la circulación y la distribución y

el llamado lavado de activos.⁷ Esta visión del Acuerdo concuerda con los enfoques que reconocen la naturaleza global del problema, cuestionan la interdicción y el prohibicionismo, y reconocen los factores socioeconómicos que llevan a implicar a sectores pobres de la población en el negocio de narcotráfico; objetivamente, se encuentra contrapuesta a la política estadounidense de internacionalización de la guerra contra las drogas.

Por la dimensión territorial que poseen los cultivos de uso ilícito, al promoverse unos procesos de sustitución voluntaria de tales cultivos y disponerse la formulación y ejecución de planes de desarrollo alternativo concertados con las comunidades, sobre la base de la más amplia participación, este punto del Acuerdo se erige en otro de los componentes gruesos de la transformación territorial. Por otra parte, en la medida que reconoce la necesidad de un tratamiento penal diferencial para pequeños agricultores y agricultoras vinculados con los cultivos de uso ilícito, se distancia de visiones predominantes de “criminalización de la pobreza”, brindando así criterios compartidos por visiones progresistas del derecho penal.

7. Aporta a la materialización de los derechos integrales de las víctimas del conflicto por cuenta del diseño de un sistema integral de verdad, justicia, reparación integral y no repetición, en cuyo centro se encuentra la construcción colectiva de la verdad histórica y judicial y un concepto de justicia especial de carácter restaurativo. En desarrollo de ese propósito, crea una nueva institucionalidad: Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Dada la afectación mayúscula que ha tenido el conflicto en amplios sectores de la población (Grupo Memoria Histórica, GMH, 2013), la existencia en consecuencia de millones de víctimas, el esclarecimiento de los hechos, de la verdad (amplia y exhaustiva) adquiere el mayor significado, a fin de identificar las múltiples responsabilidades (sistémicas, del Estado y sus agentes, fuerzas militares y de policía, grupos económicos y sectores del empresariado, partidos políticos, medios de comunicación, entre otros) (Comisión Histórica del Conflicto y

7. Al respecto, ver el trabajo de Ana María González sobre el estado de la implementación del punto 4 del Acuerdo (González, 2020).

sus Víctimas, CHCV, 2015), acompañándolas de las sanciones a haya lugar, con propósitos de reparación y sobre todo de no repetición. Aunque evidentemente hay un avance en ese propósito, una agenda alternativa debe superar las limitaciones impuestas al SIVJRNP y específicamente a la JEP, por cuenta de la cuales sectores poderosos de la sociedad (políticos y económicos) han logrado por ahora hacerle el quite a la verdad y a asumir sus responsabilidades en el conflicto.

8. Diseña un entendimiento de reincorporación integral (política y socioeconómica) de quienes estuvieron en el alzamiento armado, que pretende superar los enfoques contrainsurgentes de desmovilización, desarme, reintegración (DDR) y busca introducir un concepto de reincorporación en comunidad y con perspectiva territorial. Los diseños de la reincorporación política, incluyendo reglas particulares y transitorias para el reconocimiento legal de la organización política sucesora de la extinta guerrilla y su financiación, así como la representación excepcional con curules directas en Senado y Cámara durante dos periodos, constituyen referentes que pueden ser tenidos en cuenta de cara a futuras negociaciones con las guerrillas que persisten en el alzamiento armado. En el mismo sentido, los componentes de la reincorporación socioeconómica, que buscan privilegiar la preservación de acumulados de la vida guerrillera útiles para la normalización de la vida y la existencia en la legalidad; en especial, los derivados de la democracia asamblearia y de consulta con las comunidades.
9. Se sustenta en la pretensión de darle fuerza normativa (en el sentido positivo del derecho) a las diferentes disposiciones acordadas, así como en proveer un “blindaje jurídico” que dificulte intentos de revertir lo pactado o de reformarlo sustantivamente. A diferencia de acuerdos del pasado, que fueron esencialmente acuerdos políticos, en el caso del Acuerdo con las FARC-EP se está frente a diseños comprehensivos del orden constitucional vigente y de normas del derecho internacional (derecho internacional humanitario, derecho internacional de los derechos humanos, derecho penal internacional, entre otros) a ser consideradas en el marco de la solución de un conflicto armado interno. La “juridificación” del Acuerdo posee ventajas, lo dota con la eficacia simbólica y material de las normas, pero al mismo tiempo lo lleva a la “ilusión del derecho” o al campo de la justiciabilidad; a que lo

que en esencia es político parezca que tiene que ser resuelto en el campo “autónomo” del derecho. “Normatizar” la agenda alternativa parece ser una necesidad; pero ese propósito no debe desviar de lo esencial que es el cambio político. En este aspecto, siempre será preciso enfatizar en el origen político del derecho.

10. Introduce un propósito de traducción de las disposiciones del Acuerdo de Paz al lenguaje de la planeación y de la política pública.⁸ Este es un tópico definitivamente novedoso en este tipo de acuerdo, si se hacen comparaciones con otras experiencias. La idea de sistematizar y encuadrar técnicamente el Acuerdo en un concepto de planeación indicativa de largo plazo es de suma importancia. El Plan Marco de Implementación (PMI) es la expresión de ello. Su horizonte de tiempo es de 15 años (alargado unilateralmente en 5 años adicionales por el Gobierno de Santos, como ya se dijo, para reducir su eventual impacto fiscal).

El PMI contiene metas trazadoras e indicadores de cumplimiento, así como compromisos fiscales (muy bajos) por el tiempo de la implementación, en todo caso sin costeo y subordinado a la “sostenibilidad fiscal” (su valor estimado es de 129,5 billones de pesos, apenas 0,8 del PIB anual) (Gobierno nacional, 2018). Para el seguimiento a su implementación se diseñó el Sistema Integrado de Información del Posconflicto (SIIPO). Junto con el PMI, el Acuerdo contempló su desagregación cuatrienal, a través de la formulación de un capítulo específico de la implementación a incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del respectivo Gobierno. De esa forma, además de otorgársele a la implementación la propia fuerza normativa de la ley del PND, se concretó la obligación de financiación por cuenta del plan plurianual de inversiones. En el proceso de implementación, estos diseños se sofisticaron con disposiciones sobre los contenidos del capítulo específico (CONPES, 2018) y con la inclusión del “trazador presupuestal para la paz” en la ley del PND (Ley 1955 de 2019, art. 220).⁹

8. Una exposición de los alcances del Acuerdo en materia de planeación y política pública fue elaborada por CSIVI-FARC y el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CSIVI-FARC y Cepdipo, 2019a).

9. Marcela Valencia ha mostrado cómo a pesar de tales diseños el Acuerdo se encuentra sometido al imperio de la sostenibilidad fiscal y la desfinanciación (Valencia, 2020). Al

Dentro de los variados aspectos que el Acuerdo de Paz no pudo contemplar, por sus conocidas limitaciones, además de las referidas a la interpelación a fondo del “modelo económico” y de la propia organización del poder y la dominación, se encuentra un aspecto en el que es preciso hacer un énfasis particular. Me refiero a la necesidad, como parte de la agenda alternativa, de contemplar escenarios de transición del complejo militar-económico estatal que se construyó a lo largo de la guerra, que comprende aspectos como la desmilitarización de la sociedad, la redefinición de la doctrina de la fuerza pública, la reducción de su tamaño, la conversión en civiles de muchas de sus actuales funciones y, junto con ello, la reducción del gasto en seguridad y defensa para llevarlo en perspectiva al menos a los promedios de la región. La “normalización” cultural de la guerra, que comprende varias generaciones, impide apreciar con la debida *sindéresis* y profundidad el significado y las implicaciones de diversa naturaleza que se dan en una sociedad, cuyo Estado estuvo dispuesto a sustentar la dominación de clase mediante una conjunción del “orden democrático” (sobre todo en su formato electoral) con el ejercicio del terror, a fin de obtener una victoria militar sobre las fuerzas insurgentes.

Finalmente, al analizar la contribución del Acuerdo de Paz a la agenda alternativa también es preciso señalar que mientras esta última daría cuenta de un conjunto de aspiraciones en diversos ámbitos y con variados tópicos, con mayor o menor grado de elaboración, en el caso del Acuerdo se está frente a una realidad material que pasó por un (relativamente) largo proceso de negociación y se encuentra en proceso de implementación, más allá de la condición crítica y precaria que ella asume en la actualidad. En ese aspecto, el Acuerdo posee elaboraciones decantadas, que pueden ser asumidas a plenitud o revisadas y complementadas según los alcances de la agenda alternativa. Por otra parte, del Acuerdo ya se cuenta con un marco normativo constitucional y legal (incompleto y distorsionado en algunos casos), con algunos alistamientos institucionales del Estado y con una institucionalidad propia surgida de él (bipartita o con participación de la sociedad); lo cual no es el caso de la agenda alternativa. En suma, lo que el Acuerdo de Paz le puede agregar a una agenda alternativa resulta no solo de su contenido y disposiciones, sino del hecho que ya posee ejecutorias.

respecto ver también CSIVI-FARC y Cepdipo, 2019b).

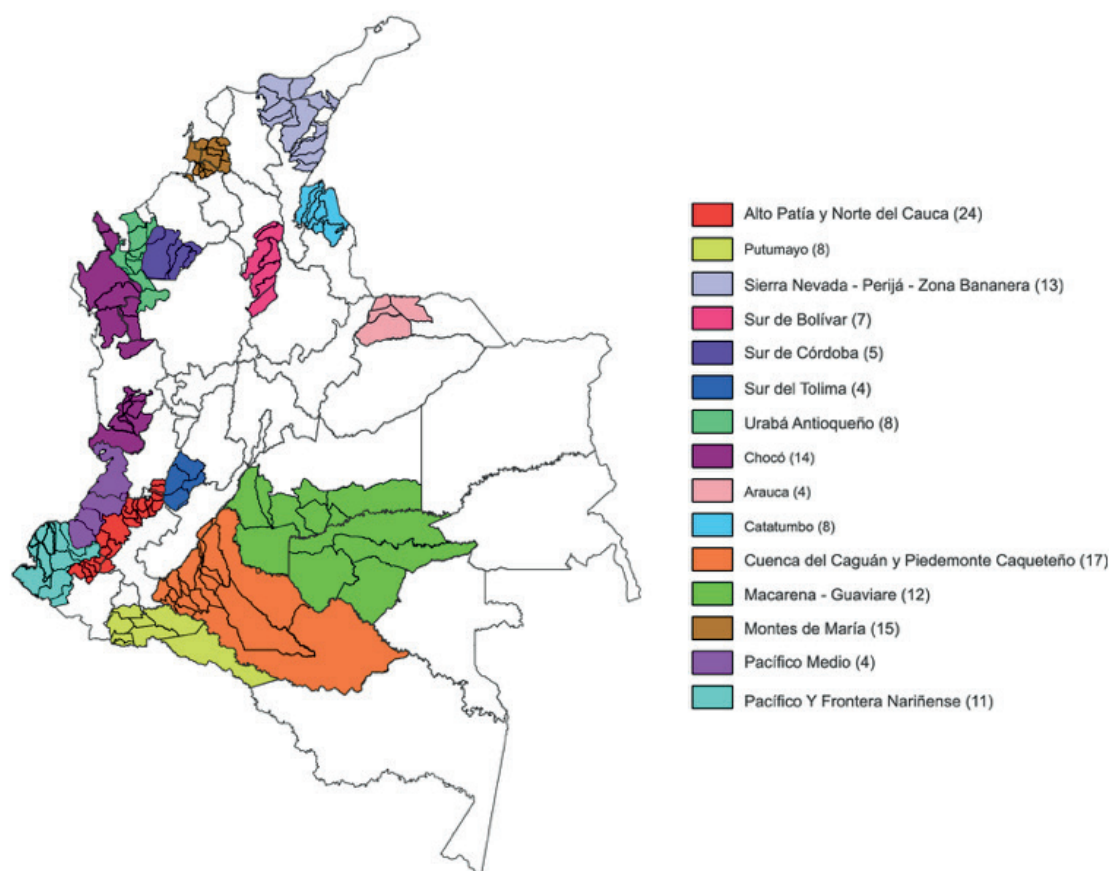
La dimensión territorial del Acuerdo con las FARC-EP y las posibilidades para una agenda alternativa

Como ya se señaló, el enfoque territorial del Acuerdo posee en su concepción y alcances una potencialidad inmensa que a juzgar por la tendencia prevaleciente de la implementación está siendo desechada o al menos relegada a un segundo plano. En esta parte del texto quiero insistir en los agregados que resultan de los PDET para una agenda alternativa, teniendo en cuenta que esa figura, de materializarse en los términos en que fue concebida, podría constituir un referente a tener en cuenta para ser adelantado en otras unidades territoriales, complementando lo existente tanto en la institucionalidad y el proceso de la descentralización como en las discusiones académicas y políticas sobre la constitución de lo regional. Junto con ello, debe tenerse en cuenta que, del total de los 129,5 billones de pesos a disponer para la implementación del Acuerdo, el 85,6 % (110,4 billones), debe destinarse para la reforma rural integral, y de estos el 72,1 % corresponde a los PDET, con lo cual estaríamos frente a una inversión pública que alcanza 79,6 billones de pesos (5,3 billones en promedio anual). Si en realidad se tratara de recursos nuevos, se estaría frente a una inversión pública sin precedentes en estos territorios.

Según se señaló, los 16 PDET comprenden una geografía que abarca 170 municipios, más de 11.000 veredas de la Colombia profunda (figura 85). Y una población que alcanza a 6,6 millones de habitantes.

Como se trata de una disposición del Acuerdo que aparentemente ya se encuentra en plena implementación, es preciso hacer previamente unas consideraciones acerca de su estado actual. Lo primero que debe señalarse es el abuso gubernamental con la figura. Es evidente que el discurso y la narrativa construida por el Gobierno actual ha logrado posicionar la idea que los PDET se encuentran en un proceso pleno de ejecución (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, CPEC, 2020), cuando en sentido estricto esa no es la situación. En efecto, los PDET del Gobierno, no son los PDET del Acuerdo de Paz. En análisis realizados por el Centro de Pensamiento y Diálogo Político se han formulado las siguientes proposiciones para darle sustento a esa afirmación (Cepdipo, 2020):

Figura 85 Mapa de subregiones y municipios PDET



Fuente: Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, los Derechos Humanos y la Seguridad, 2017.

1. Los 16 PDET del Acuerdo de paz, entendidos como instrumentos de planificación y gestión del territorio, no han sido realmente adoptados por el Gobierno nacional. A lo sumo, hay una aproximación parcial a los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).
2. La metodología empleada para la formulación de los PATR, como los objetivos trazados para su estructuración por parte de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), arrojan resultados que difícilmente logran aportar a la transformación estructural del campo como lo pretende el AFP.
3. Los PATR no cumplen estrictamente las salvaguardas étnicas, ni contemplan la concepción étnico-territorial.

4. La implementación y el enfoque de los PDET se desnaturaliza con la superposición de figuras como las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) denominadas Zonas Futuro.
5. La formulación de los PDET no responde al principio de integralidad que caracteriza de manera esencial la Reforma Rural Integral (punto 1 del AFP).
6. Los PDET no cuentan con financiación asegurada. El elevado peso que asume el Sistema General de Participaciones limita los enfoques participativo y territorial que les deben brindar sustento.
7. Las “obras PDET”, las “obras de pago por impuestos” y los proyectos aprobados mediante el OCAD Paz no implican, necesariamente, la implementación de los PATR existentes.

A lo anterior se adicionan los siguientes aspectos, útiles para la mejor comprensión de la situación actual:

- a. Los PDET del Gobierno afirman sustentarse en una sistematización y agrupación de más de 32.000 iniciativas identificadas por la población objeto, distribuidas en ocho pilares, a través de un proceso de participación y consulta adelantado durante el último año del Gobierno de Santos. Tales pilares son: 1) ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; 2) infraestructura y adecuación de tierras; 3) salud; 4) educación rural y primera infancia; 5) vivienda, agua potable y saneamiento básico; 6) reactivación económica y producción agropecuaria; 7) garantía progresiva del derecho a la alimentación; 8) reconciliación, convivencia y construcción de paz.
- b. La concreción institucional de los PDET del Gobierno se encuentra en la formulación de “hojas de ruta”, que darían cuenta de la trayectoria específica de su implementación en cada caso. A la fecha, solamente se encuentran formuladas tres hojas de ruta (Catatumbo, sur de Bolívar y sur de Córdoba); la formulación de las 13 hojas de ruta restantes fue contratada con una firma de consultoría privada (Deloitte- Art) que se ha comprometido a entregarlas al final del año 2021. El propósito de la participación activa de las comunidades se ha distorsionado al extremo, ha devenido en mera formalidad y ha sido instrumentalizado políticamente por el Gobierno a fin de proyectar una gestión exitosa.
- c. Se ha impuesto una municipalización de los PDET, razón por la cual se habla de “municipios-PDET”. A la vez, la municipalización se ha acompañado de

una nueva reducción: “obras-PDET”; de tal manera que los PDET terminan equiparándose a un listado de obras-PDET.

En la financiación de los PDET del Gobierno, aunque algunos recursos han provenido del Sistema General de Regalías (SGR), y específicamente del OCAD-Paz, la principal fuente de financiación que se hace figurar son los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), pese a que estos poseen, por definición constitucional y legal, una destinación específica y solamente una porción mínima —correspondiente a “libre inversión”— podría destinarse para tal propósito. Los recursos correspondientes al Gobierno central son exiguos (Contraloría General de la República, CGR, 2019, Mora, 2020).

Esos rasgos que presentan los PDET del Gobierno son los que permiten afirmar que se está claramente frente a una estrategia de simulación. Si se asume que en una agenda alternativa los PDET deberían hacer parte de la propuesta territorial, se precisa una reconducción del proceso de implementación con base en las siguientes consideraciones:

Primero, el trabajo de recolección y sistematización de información, realizado con una amplia (pero cuestionada) participación de la población objeto, debe decantarse más allá de la formulación de pilares, que agrupan necesidades. En efecto, se trata de formular, más que “hojas de ruta”, planes de desarrollo técnicamente diseñados, con propósitos y objetivos, metas y prioridades, programas y proyectos específicos de inversión, concebidos de tal manera que contribuyan a la transformación territorial, de la vida y de la economía de quienes habitan los territorios.

Segundo, la formulación técnica de los planes no debe recaer en la tecnocracia pública o privada. Por la naturaleza de los PDET, se trata de procesos de planeación participativa (no subordinada) de las comunidades y sus organizaciones en todo el proceso de la planeación y la política pública (diseño, ejecución, evaluación). En ese aspecto, se trata de una experiencia inédita de la planeación, pues a la vez que compromete la institucionalidad del Estado vincula de manera efectiva a las comunidades con capacidad decisoria, incorporando el diálogo de saberes.

Tercero, se precisa una disposición institucional en dos aspectos. Por una parte, a través de la definición de los PDET, con fundamento en “unidades territoriales”

(subregiones), comprensivas de los 16 territorios que agrupan a los 170 municipios. Aunque en ese sentido se requieren esfuerzos de creatividad dadas las dificultades de agrupación en una unidad que resultan de la “selección política” (aunque ajustada a unos criterios¹⁰) que precedió la identificación de los PDET y los municipios que los integran en la fase de implementación temprana.

Por otra parte, mediante una articulación de los diferentes niveles de Gobierno (nacional y subnacionales) que defina concurrencias y responsabilidades específicas, para lo cual se hacen necesarios desarrollos legislativos que le den fuerza normativa. No parecen suficientes las disposiciones del Acuerdo no cumplidas respecto de los ajustes al régimen de planeación existente, espáticamente en lo relacionado con la obligación de incorporar capítulos específicos de la implementación en los planes de desarrollo del nivel departamental y municipal. Definitivamente, se trata de darle vida a una nueva figura, la “unidad territorial”, que en sentido estricto no es una unidad político-administrativa. En esa misma dirección, no debe descartarse —como parte de la agenda alternativa— una propuesta de redefinición y aplicación geográfica de los actuales PDET.

Cuarto, aunque el Acuerdo enfatizó en la naturaleza participativa de los PDET y estableció criterios generales, su redefinición debe incorporar un proceso de construcción —con las comunidades y sus organizaciones— de la naturaleza, los alcances y los espacios de la participación, para que esta sea verdaderamente efectiva. Tal proceso debe descansar sobre el reconocimiento de los acumulados de las comunidades y organizaciones.

Quinto, la necesaria redefinición de los PDET impone la identificación en cada caso de las articulaciones y coordinaciones con los demás componentes de la Reforma Rural Integral. PDET sin planes precisos de acceso a tierras, de formalización de la propiedad rural, de realización del catastro multipropósito,

10. De acuerdo con el Decreto 897 de 2017, tales criterios son: “los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas, el grado de afectación derivado del conflicto, la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

al margen de los planes nacionales de la reforma rural integral y del programa nacional de sustitución de cultivos de uso ilícito no tienen ninguna posibilidad de transformar los territorios. En ese sentido, se constituye además la posibilidad de articular y coordinar procesos de planeación y política pública no circunscritos a la geografía actual de los PDET, sino como parte de la política general del Estado, en especial del respectivo Gobierno.

Sexto, del punto anterior se infiere la necesidad de desagregar el PMI del Acuerdo de paz, que es del nivel nacional, hacia un PMI que sea comprehensivo nivel territorial, preservando la misma estructura y lógica del PMI actual con definición de metas trazadoras e indicadores de cumplimiento. Tal desagregación debe constuirse en insumo —al momento de definir concurrencias— de los capítulos específicos tanto del PND, como de los planes departamentales y municipales, bajo el entendido de que se trata de un complejo ejercicio de planeación de la nueva “unidad territorial” PDET. Contrario al proceso que se advierte actualmente, en el que la institucionalidad del Estado anda a la búsqueda de qué aspectos de la política gubernamental existente puede ajustarse a los requerimientos de la implementación del Acuerdo de Paz, para registrarlos como ejecutorias de implementación, aquí de lo que se trata es de invertir el proceso. Sobre la base de necesidades ya identificadas, se trata de definir cómo se produce una “intervención” Estado-comunidades en los territorios, que descansa sobre propósitos contruidos mancomunadamente y reconozca acumulados y experiencias de la producción social del territorio “desde abajo”, impidiendo la tentación de la corporativización o de cooptación de los procesos sociales y sus autonomías.

Séptimo, la redefinición de los PDET para una agenda alternativa incluye disposiciones más precisas sobre la financiación, tanto en lo referido a las fuentes como a la destinación actual. Los diseños actuales se prestan para “contabilidades creativas” (de simulación), aun con la figura del “trazador presupuestal para la paz”. La redefinición del presupuesto debe consistir en que se trata esencialmente de “recursos frescos” de inversión, que se deben adicionar a los ya existentes derivados de las obligaciones consuetudinarias (constitucionales y legales) del Estado. No puede ser que ejecuciones de rubros del gasto ya existentes se presenten como si fueran ejecutorias de la implementación. Sin disposición adicional de recursos, especialmente del

Gobierno central, no es posible pensar en una transformación de los territorios. Este punto remite al mismo tiempo a debates sobre la estructura actual de presupuesto público. Si se considera el monto del PMI y la estimación de los PDET en un promedio anual de 5,3 billones de pesos se puede hablar de un impacto fiscal menor, pero con posibilidades transformadoras que trascienden el ámbito meramente económico.

Precisamente, dentro de ellas se encuentra la posibilidad de fortalecer procesos de democratización, de propiciar relacionamientos no destructivos ni depredadores de la naturaleza, de contribuir a la soberanía alimentaria con la promoción de la producción de alimentos, y de fortalecer economías territoriales propias, y así mismo, de instalar —como ya se dijo— entendimientos distintos a los prevalecientes de la seguridad y de aportar en el complejo proceso de superación de la guerra y la violencia. Todo ello amplía sin duda las posibilidades de una agenda alternativa; estas son mayores si se escuchan y hacen valer las voces de los territorios.

Consideración final

En este texto se han expuesto argumentos para sustentar la contribución del Acuerdo de Paz a una agenda alternativa, bajo el entendido de que el destino del Acuerdo y su implementación se encuentran enmarcados dentro de la trayectoria del proceso político general. La configuración del campo de fuerzas en los años subsiguientes será fundamental, bien sea para que la implementación se pueda reencauzar hacia la materialización efectiva de lo convenido por las partes o para que se consolide la tendencia a la consumación de la perfidia que ha buscado imponer el Gobierno de Duque con su estrategia combinada de simulación y “hacer trizas” lo pactado. Es claro que su interés político se encuentra en la posibilidad del fracaso.

Por lo pronto, se está frente a un campo abierto y en disputa. Las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2022 y sobre todo el curso de las luchas sociales y populares marcarán la pauta. Un fortalecimiento de las condiciones de la implementación debe comprenderse al mismo tiempo como contribución a la materialización de una agenda alternativa.

Referencias

- Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, los Derechos Humanos y la Seguridad. (2017). Qué es un pdet. Recuperado de <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170718-pdet/que-son-pdet.html>
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo). (2020). Siete proposiciones que demuestran porqué los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (pdet) del Gobierno no son los pdet concebidos en el Acuerdo de Paz. *Documento de Trabajo 19*. Bogotá.
- Comisión Historia del Conflicto y sus Víctimas (chcv). (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Mesa de Conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (cpec). (2020). *Informe de gestión 23 meses. Agosto 7, 2018-julio 31, 2020*. Recuperado de <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-gestion/>
- Consejo Nacional de Política Economía y Social y Departamento Nacional de Planeación (dnp). (2018). *Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial* (documento CONPES 3932). Bogotá: dnp.
- Contraloría General de la República. Contraloría Delegada para el Posconflicto. (2020). *Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Recuperado de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Cuarto+Informe+de+seguimiento+a+los+recursos+del+Posconflicto+-+CD+Posconflicto+Final+-+2107.pdf/1e132261-e989-4c7f-a243-f4a66bf1b5d3>
- Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (csi-vi)-Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (farc), y Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo). (2020). *Claves analíticas sobre el estado actual de la implementación*, Bogotá: Gentes del Común.
- Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (csi-vi)-Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (farc), y Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo). (2021). *La Paz con Legalidad*

- al desnudo*. Bogotá: Cepdipo, Gentes del Común.
- Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (csi-vi)-Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (farc), y Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo). (2019a). De la “paz ausente” a la “paz simulada”. Análisis del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020. *Documentos de Trabajo 16*. Centro de Pensamiento y Diálogo Político.
- Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (csi-vi)-Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (farc), y Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo). (2019b). *La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: Cepdipo, Gentes del Común.
- Delegación de paz de las farc-ep. (2014). Proceso constituyente abierto para la transición a una nueva Colombia. Recuperado de <https://kavilando.org/index.php/2013-10-13-19-52-10/conflicto-social-y-paz/2838-proceso-constituyente-abierto-para-la-transicion-hacia-la-nueva-colombia>
- Espinosa, L. (2020). *Apertura democrática incumplida y reincorporación política*. Bogotá: Colección Cuadernos de la Implementación, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común.
- Estrada, J. (2020a). Entramados de una guerra que no termina de morir y una paz que no termina de nacer. En J. Estrada y C. Jiménez, *Geopolítica imperial. Intervenciones estadounidenses en el siglo xxi* (pp. 199-233). Buenos Aires: Clacso.
- Estrada, J. (2020b). *Trayectorias cruzadas e inciertas del proceso de reincorporación integral*. Bogotá: Colección Cuadernos de la Implementación, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común.
- Estrada, J. (ed.). (2020c). *Las propuestas mínimas de las farc-ep en La Habana*. Bogotá: Clacso, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común.
- Estrada, J., y Toloza, F. (2020). *La disputa por la paz y la geopolítica continental*. Bogotá: Colección Cuadernos de la Implementación, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común.
- Gobierno Nacional de Colombia. (2018). *Plan Marco de Implementación. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá.

- Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (farc-ep), 24 de noviembre de 2016. (2018). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común.
- González, A. (2020). *La solución al problema de las drogas ilícitas en entredicho*. Bogotá: Colección Cuadernos de la Implementación, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común.
- Grupo Memoria Histórica (gmh). (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepz). (2021). *Informe de masacres en Colombia durante el 2020*. Recuperado de <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>
- Ordoñez, F. (2020). *La Justicia Especial para la Paz. Trabas y retos de un pilar disminuido*. Bogotá: Colección Cuadernos de la Implementación, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común.
- Mora, A. (2020). El financiamiento de los programas de desarrollo con enfoque territorial: Simulación, impactos e inconsistencias. *Documento de Trabajo 18*, Cepdipo. Bogotá.
- Naranjo, S., y Machuca, D., y Valencia, M. (2020). *La reforma rural integral en deuda*. Bogotá: Colección Cuadernos de la Implementación, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común.
- Valencia, M. (2020). *El imperio de la “sostenibilidad fiscal” y la desfinanciación*. Bogotá: Colección Cuadernos de la Implementación, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común.

La Fuerza Pública en Colombia: encrucijadas y recomendaciones para el cambio

Alfredo Manrique Reyes¹

Henry D. Beltrán Pérez²

1. Administrador público, consultor independiente.

2. Mag. en Desarrollo Social y Educativo, consultor independiente.



El presente ensayo es una aproximación desde la politología, el derecho constitucional y la sociología, a las encrucijadas y desafíos que hoy presenta el diseño institucional y operativo de la Fuerza Pública en Colombia. Está orientado por un profundo espíritu democrático no sectario ni doctrinario, pero sí comprometido con la vigencia de los derechos humanos como fundamento de la democracia. Se resalta que la Fuerza Pública es una institución necesaria para servir de sustento y salvaguarda de los principios democráticos previstos en la Constitución política, pero que en la actualidad expresa múltiples crisis que deben ser abordadas de raíz por el bien de la democracia y de la propia institución.

Para la realización de este ensayo se llevó a cabo una amplia revisión bibliográfica y documental, entrevistas con oficiales y suboficiales activos y de la reserva, así como con expertos en temas militares. También se cursaron más de 50 derechos de petición a entidades públicas del orden nacional, de los cuales respondieron tres y uno solo con la información solicitada. El propósito de este ensayo es contribuir de manera propositiva con el debate público necesario para atender una de las responsabilidades más importantes y delicadas en la democracia y el Estado social de derecho: el uso de la fuerza por parte de las autoridades para garantizar los fines supremos del pacto social. También se propone brindar elementos para analizar y debatir el fortalecimiento de la democracia.

En la Carta Política, la Fuerza Pública, que posiblemente sobrepasa los 485.000 efectivos,³ se encuentra definida en el capítulo 7 del título VII (rama

3. A pesar de la solicitud de información oficial mediante derechos de petición a diferentes fuentes, no fue posible tener los datos actualizados a la fecha.

ejecutiva del poder público), como aquella “integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares (FF. MM.) y la Policía Nacional” (art. 216). Las primeras están constituidas por el Ejército Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana y la Armada Nacional y tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. Por su parte, la Policía Nacional (art. 218) es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

En efecto, si bien tanto la Policía Nacional y las FF. MM. son cuerpos armados de carácter permanente y con una misionalidad diferente (carácter militar de las FF. MM. y civil de la Policía Nacional), los retos en orden público, el crimen organizado, narcotráfico, seguridad ciudadana, atención a los conflictos y protestas sociales, así como los planes nacionales de desarrollo e incluso la misma política de defensa y seguridad las conminan a cumplir las mismas tareas desdibujando la misionalidad que les impuso la Constitución de 1991. A lo anterior se suma la existencia de una doctrina militar dirigida a atender

amenazas internas: principalmente contrainsurgente, lo que ubica a la Policía Nacional en una franja de traslape de pertenencia a los conceptos civil y castrense o de seguridad y defensa, por irrumpir en los terrenos de lo militar, pues en muchas ocasiones debe defender a la población civil en escenarios de guerra. (Sentencia T-280 de 2016 / MP. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva)

La Fuerza Pública ha cooperado en situaciones especiales y complejas de la sociedad colombiana, como, por ejemplo, en la atención de desastres naturales y antrópicos, en la lucha contra los cárteles del narcotráfico, y en el apoyo a la implementación de algunas políticas públicas que demandan seguridad especial como es el caso de la restitución de tierras en determinados territorios. Sin embargo, su misión principal de garantizar la paz (continúan guerrillas que desafían el poder instituido), la convivencia y la seguridad ciudadana (persisten altos índices de inseguridad urbana y rural, amenazas del crimen organizado), la integridad nacional (permanecen vastos territorios bajo dominio de ejércitos ilegales o el abandono de las fronteras), demandan de inaplazables transformaciones.

También hay que resaltar que las Fuerzas Militares y la Policía Nacional desde la Constitución de 1886, al contrario de casi todos los países de la región, han sido respetuosas del poder civil instituido mediante voto popular (salvo la dictadura del general Rojas Pinilla a mitad del siglo pasado). Sin embargo, la acumulación de una serie de tensiones y desafíos históricamente no resueltos (o atendidas “a medias”), insistimos, demanda en el presente reformas sustantivas inaplazables.

Introducción

Hablar públicamente y sin temores, sobre el tipo de Fuerza Pública que la democracia demanda, de sus desaciertos y desafíos, no solo es un derecho y un deber ciudadano, sino que se constituye en la oportunidad para fortalecer la necesaria confianza que debe existir entre el uso de la fuerza por parte de las autoridades, y quienes ostentan la soberanía popular. Sin embargo, pareciera que ciertos temas y formas de ver algunas cuestiones de las fuerzas armadas están vedados en el momento de discutir y elegir el rumbo de nuestra sociedad. “De eso no se habla” parece ser la norma tácita que marca los límites de nuestras agendas políticas. Pero “si la democracia enfrenta criticidades claras y remediabiles, parecería útil y necesario hablar de lo que no se habla, y proponer la discusión de lo vedado” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2010).

Son variadas las razones que ameritan hablar de las reformas estructurales a la Fuerza Pública y que se abordan sucintamente en este ensayo. Para hacer didáctica la exposición, este ensayo sigue el siguiente hilo conductor:

1. 1) Se parte de un análisis sobre la legitimidad del sistema político el cual es cuidado y protegido por la Fuerza Pública, para señalar su profunda crisis de legitimidad derivada de la prevalencia de un modelo socioeconómico excluyente y concentrador de la riqueza y las oportunidades en pocas manos y regiones; la persistencia en vastos territorios de la nación de ejércitos ilegales que imponen sus reglas y dominios sobre la población; una “captura del Estado” por parte de elites políticas y económicas (legales e ilegales) que han puesto las instituciones a su servicio y en las cuales se anida la corrupción de todas las ramas del poder público, en desmedro del bien general.

2. 2) Luego se resalta que la Fuerza Pública no fue modernizada en la Constituyente de 1991, y que, por el contrario, la Constitución agravó las tensiones entre los fines del Estado social de derecho y una de las instituciones encargada de su protección y defensa, como es la Fuerza Pública.
3. 3) Se contextualiza que Colombia entró a hacer parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), lo cual conlleva una serie de alinderamientos en materia del accionar del Estado y de la Fuerza Pública, que es necesario atender.
4. 4) En una cuarta parte, se mencionan graves hechos de abusos de poder y corrupción de la Fuerza Pública que han escandalizado a la sociedad en los últimos años, de la privatización del servicio de seguridad y de los altos costos que están significando para el erario las fallas por acción o por omisión cometidas por la Fuerza Pública y que ameritan su reforma.
5. 5) Finalmente, como corolario, se presentan ocho recomendaciones que se consideran necesarias para abordar los distintos desafíos que se han descrito, algunas de ellas surgidas del propio seno del Ministerio de Defensa, en el marco del debate sobre el papel de la Fuerza Pública en el llamado posconflicto.

Asimismo, justifica la reforma el hecho de que en el mundo contemporáneo existen nuevas concepciones de la democracia y del papel del Estado en la orientación del destino colectivo, y en particular de la Fuerza Pública para abordar los desafíos del siglo XXI. Hay también nuevas generaciones (*millennials* y *centennials*) de colombianos, muchos de ellos hacen parte de la Fuerza Pública, con otras visiones del mundo y de la sociedad que es necesario interpretar.

La búsqueda de una legitimidad encallada

El uso de la fuerza legítima por parte del Estado es un atributo monopólico a cargo del poder civil basado en el mandato popular. Se debe fundamentar en “lo justo y lo correcto”, en amplios consensos sociales, en la transparencia de su actuar, en la rendición pública de cuentas y con controles civiles a su

ejercicio.⁴ Debe estar lejos de la salvaguarda del poder de dominación y del sometimiento de los ciudadanos a condiciones de vida injustas y oprobiosas, y cerca de la garantía del cumplimiento del pacto social (Constitución política) y sus componentes principales: la guarda de los derechos humanos y la prevalencia del interés general sobre los intereses particulares (paradójicamente, garantizando también los derechos individuales y de las minorías y grupos vulnerables) (Barnes, 1996). Así las cosas, el llamado orden público que deben contribuir a mantener es el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos (Sentencia C-813, 2014).⁵

En este contexto, la legitimidad del sistema político, entendida por autores como Bobbio (1998), Habermas (1991) y Serrano (1994), como la sumatoria de factores como la adhesión ciudadana, la transparencia en el origen popular del poder público y de las instituciones, el apego a la vigencia de los derechos humanos y a la no corrupción en el ejercicio del poder, tiene en la Fuerza Pública un protagonista fundamental y viceversa. Dicho de otra manera, si el sistema político padece ilegitimidad, la Fuerza Pública será contaminada; y si la Fuerza Pública fundamenta su poder solamente en la mera intimidación y represión a toda costa, pues el sistema político estará viciado.

4. En este sentido, la Corte Constitucional de manera reiterada ha sostenido que en una democracia constitucional, fundada en el respeto de los derechos y de la dignidad de las personas (CP arts. 1, 3 y 5), “[...] el orden público no es un valor en sí mismo ya que, tal y como lo ha señalado esta Corte en múltiples oportunidades, es ‘un valor subordinado al respeto a la dignidad humana’, por lo que, ‘la preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático’. Por ello el orden público debe ser entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. Este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, pero en beneficio del goce pleno de los derechos [...]” Corte Constitucional, Sentencia C- 825 de 31 de agosto de 2004.

5. Adicionalmente, la Corte Constitucional, Sentencia C-453 de 2013, señala: “[...] La preservación del orden público en beneficio de las libertades supone el uso de distintos medios, como pueden ser básicamente (i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público, (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales, como la concesión de un permiso o la imposición de una sanción, y (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función [...]”.

En ambos casos dicha legitimidad se expresa en reconocimiento, efectividad, confianza, credibilidad y respeto social hacia las instituciones, y no en la capacidad de las élites para ejercer el poder de manera autoritaria y aniquilando los necesarios disensos, por ejemplo, reprimiendo o estigmatizando la protesta social⁶ o incentivando estigmatizaciones, temores e inseguridades de los asociados.⁷ De esta manera, no basta con el formalismo de una arquitectura política y jurídica e institucional “democrática”, sino que se necesita del creíble ejercicio profesional y ético de quienes cohabitan en dicho sistema político y en la Fuerza Pública, para garantizar las libertades y los derechos humanos del pueblo, haciendo un uso transparente de los recursos públicos y rindiendo cuentas de manera periódica.

En Colombia, la vigencia legítima del Estado social de derecho que debe proteger la Fuerza Pública presenta, entre otros, dos grandes desafíos: i) la concentración de la riqueza y de las oportunidades en pocas familias y territorios, y ii) la captura del Estado o reconfiguración cooptada del Estado.

¿El poder público al servicio de unas pocas familias y unas pocas regiones?

El historiador David Bushnell (1996) sostiene y argumenta que “el gobierno constitucional en Colombia se ha mantenido a través del tiempo, por lo menos en parte, porque les ha convenido a los ricos y poderosos”. Asimismo, explica cómo el poder público históricamente ha sido heredado por “delfines” que impiden el surgimiento de liderazgos alternativos, los cuales cuando surgen por

6. El disenso y la protesta social son fundamentales para la democracia. “[...] la reunión y la manifestación pacífica en espacios públicos y específicamente la protesta en el régimen constitucional, constituyen un mecanismo útil para la democracia y para lograr el cumplimiento cabal del pacto social, pues es a través de estos medios de participación que muchas veces se expresan las inconformidades ciudadanas de grupos sociales que no han sido escuchados institucionalmente [...]”; Corte Constitucional, Sentencia C-009-18 de 7 de marzo de 2018.

7. En fallo de tutela de la Corte Suprema de Justicia en septiembre de 2020 expresó: “Una Nación que busca recuperar y construir su identidad democrática no puede ubicar a la ciudadanía que protesta legítimamente en la dialéctica amigo-enemigo; izquierda y derecha, buenos y malos, amigos de la paz y enemigos de la paz, sino como la expresión política que procura abrir espacio para el diálogo, el consenso y la reconstrucción no violenta del Estado Constitucional de Derecho” Sentencia STC7641-2020.

fuera de dichas élites y, al no poderlos cooptar, han sido asesinados. También explica, con vastos argumentos y datos, cómo el desarrollo económico y social se concentra en los territorios de donde provienen dichas élites.⁸ De esta manera, se ha configurado una plutocracia cada vez más radical⁹ y de espaldas al país real.

Además, diversos informes y estudios (algunos de ellos contenidos en este libro) dan cuenta de que Colombia es uno de los países más inequitativos del planeta y que, en aras de la brevedad de este ensayo, no se van a desarrollar y más bien se recomienda su lectura: Oxfam (2017), Garay (2013), IGAC (2012), United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs —UNOCHA— (2016), PNUD (2011), Unidad de Planificación Rural Agropecuaria —UPRA— (2013). Sin embargo, mencionamos algunos datos: un coeficiente de Gini de 0,51; el 1 % de las fincas de mayor tamaño tienen en su poder el 81 % de la tierra colombiana; “los niños de familias pobres podrían tardar once generaciones en alcanzar la renta media del país” (OCDE, 2019, p. 44 y ss.). En Colombia coexisten territorios con dinámicas económicas y sociales del primer mundo como algunos lugares de las ciudades principales, con territorios sumidos en pobreza extrema como el andén pacífico, donde no hay energía eléctrica y otros elementales servicios, y se vive como en el siglo XVIII. La democracia no solo son elecciones, son oportunidades de bienestar para todos sus asociados y justicia social. Vale la pena volverse a preguntar: ¿cuánta hambre y pobreza aguanta una democracia?, ¿qué tan respetable es el uso de la fuerza en una “plutocracia”? (McElwee, 2015); con la riqueza acumulada en la sociedad, ¿cómo plantearse un nuevo modelo de Estado de bienestar, donde en las relaciones sociales impere el autocontrol ético y no la represión y el miedo?

La captura del Estado por mafias legales e ilegales

Otro elemento altamente lesivo de la legitimidad democrática del sistema político en el cual se inserta el actuar de la Fuerza Pública es la llamada captura del Estado, concepto desarrollado por (Gara, Salcedo-Albarán, De León-Beltrán y Guerrero, 2008), entendida como la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector

8. Es relevante traer a colación la reflexión del Papa Francisco en su visita a Colombia en el 2017. En su visita a la Casa de Nariño, sede de la Presidencia de la República, frente a miembros de la élite del país, dijo: “Todos somos necesarios para crear y formar la sociedad. Esta no se hace solo con algunos de ‘pura sangre’, sino con todos” (*El Tiempo*, 2017).

9. Una visión actualizada de esta tesis se puede encontrar en Valencia (2020).

público y privado, que influyen en la formación regulaciones y otras políticas del Gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos.

En efecto, la captura es realizada por mafias vinculadas a economías ilegales (narcotráfico, contrabando, minería ilegal, trata de personas, tráfico de biodiversidad protegida, etc.) y por organizaciones empresariales legítimamente constituidas, pero que financiado campañas políticas o haciendo otros “favores” a las élites del poder político, inciden en las decisiones públicas que los favorecen directamente. De esta manera, se apropian de los presupuestos públicos, se benefician de licencias y autorizaciones privilegiadas, cuentan con leyes hechas “a la medida de sus necesidades”, gozan de impunidad o retardación de la justicia, etc. Esta lesiva situación es también la fuente de la gran corrupción que horada la legitimidad del Estado y que hoy le cuesta al país cerca del 5 % del PIB anualmente, es decir, 50 billones de pesos al año (Procuraduría, 2018), o del dominio de familias enteras en los Gobiernos de cerca de 500 municipios del país, donde se han rotado el poder por decenas de años.

Los resultados de la tremenda inequidad y de la mencionada captura del Estado son altamente perjudiciales a la legitimidad del sistema político, que al final, contaminan el actuar de la Fuerza Pública.

El tortuoso camino hacia la recuperación del monopolio del uso de las armas y de la fuerza

Desde hace más de medio siglo, el Estado no cuenta con el monopolio de las armas y del uso de la fuerza. Han proliferado grupos armados ilegales con verdaderas estructuras de mando, financiamiento y acción, al servicio de múltiples intereses¹⁰ y con claro dominio en vastos territorios del país. Esta circunstancia se agrava por las relaciones que miembros de la Fuerza Pública han sostenido

10. García Villegas y Revelo Rebolledo explican al respecto: “Es importante tener presente que la mafia y los paramilitares no pretenden, como la guerrilla, cambiar las instituciones, sino que, por el contrario, intentan que esas instituciones se mantengan con todas sus formalidades y sus rutinas. Su propósito central es la captura institucional sin afectar su funcionamiento aparente. Buscan apropiarse de las instituciones del Estado, sin cambiarlas, solo haciendo que ellas sigan sus propósitos” (García y Revelo, año, p. 103).

con actores armados ilegales para facilitar, principalmente, el accionar paramilitar y la captura de rentas provenientes de actividades igualmente ilegales.¹¹

También han sido múltiples los procesos de paz y de reincorporación a la vida civil de millares de excombatientes irregulares, y millares las armas y materiales de guerra entregados e incautados. Sin embargo, ahí están los grupos armados ilegales con otros nombres, y siguen ejerciendo dominio territorial e imponiendo sus draconianas normativas.

Con el propósito de derrotar militarmente a estos grupos armados ilegales y recuperar el monopolio de las armas y del uso de la fuerza, la asignación presupuestal para el sector defensa y seguridad en los últimos 9 años ha representado el 3,5 % del PIB, esto quiere decir entre 8 y 10 billones de pesos por año (MinDefensa, 2018). Hay que tener en cuenta que a estos recursos no se suman los recursos de cooperación internacional (por ejemplo, más de 60 billones del Plan Colombia (DNP, 2015), ni los recursos de los fondos de vigilancia y seguridad de los 32 departamentos y los 1103 municipios. Pese a estos esfuerzos, lo cierto es que los grupos armados ilegales ahí siguen, cambian de nombre, pero no de territorios, de aliados y de formas de actuar y de financiarse.

También han sido múltiples las iniciativas gubernamentales para llevar la presencia del Estado social de derecho a los territorios abandonados, y de esta manera contribuir a la disolución de los grupos armados ilegales. Vale la pena recordar algunas de ellas: el plan nacional de rehabilitación (1986-1996), Plan Colombia (1999-2002), los planes de consolidación integral (2002-2008), programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y las zonas estratégicas de intervención integral, zonas futuro, en ejecución. Sin embargo, la falta de continuidad, el énfasis en el dominio militar del territorio y en la mera erradicación de cultivos ilícitos, la “sospecha” con que se tratan a sus pobladores y a los líderes sociales, las asfixiantes dinámicas centralistas y la desarticulación de estas iniciativas predominantemente rurales, del sistema de ciudades, no ha permitido que se cumplan los objetivos fundamentales.

11. Ver Centro Nacional de Memoria Histórica (2018), Velásquez (2007), Rivas y Rey (2008).

La “privatización” de los servicios de seguridad

En los últimos años se ha incrementado la proliferación de armas de uso privativo de las Fuerza Pública en manos de particulares y la presencia cada día mayor de servicios de vigilancia y seguridad privada. Para el 2019, se tenían autorizados por la Supervigilancia 850 compañías, 297.133 vigilantes, 28.628 escoltas, 4.456 manejadores caninos y 1.796 vehículos blindados (Supervigilancia, 2019). Son cifras superiores al número de uniformados activos de las FF. MM. (237.876) y a los de la Policía Nacional (175.620) tomando en cuenta el reporte de 2017 (CGR, 2018). Esta “privatización” del servicio de seguridad conforma un sector que genera 6,7 billones de pesos, más de la mitad del presupuesto aprobado para la defensa militar en el 2020 (11,5 billones) (Presupuesto General de la Nación —PGN—, 2020). Vale la pena preguntarse, ¿dónde estaría la seguridad ciudadana y de las empresas y entidades públicas, si estas no estuvieran pagando sus propios servicios de seguridad privada?

A grosso modo, este es el entorno en el cual se encuentra encallada la legitimidad del sistema político y de la Fuerza Pública encargada de su custodia... “¿A qué rey le sirven?”, diría el gran Hamlet. Es por ello, que una verdadera reforma a la Fuerza Pública pasa por una reforma del sistema político y económico del país, que cimiente la paz y la justicia social.

La Fuerza Pública en la Constituyente del 91

Las anteriores fuentes de ilegitimidad no fueron resueltas en la Constitución vigente, a pesar de que fueron buena parte de sus motivaciones. Salvo algunas modificaciones “cosméticas”, el marco constitucional de la Fuerza Pública definido en 1991 es el mismo que imperaba con la Constitución de 1886 en sus artículos 165 y subsiguientes. El único ordenamiento nuevo fue previsto en el artículo 222 de la Carta vigente, que establece que “en las etapas de su formación, se les impartirá la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos” (Manrique, 1991, p. 163). Luego, mediante Acto Legislativo 2 de 1995, Acto Legislativo 2 de 2012 y Acto Legislativo 1 de 2015, se modificó el artículo 221 de la Carta política, relacionado con la justicia

penal militar¹² para establecer que las cortes marciales estarán integradas por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro, y para ordenar la aplicación del derecho internacional humanitario en casos relacionados con un conflicto armado.

Del “estado de sitio” al “estado de normalidad”

Otro tema de la Constitución del 91, que resultó en frustración en la modernización del actuar de la Fuerza Pública, fue la categorización de los estados de excepción (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 212), en particular, el estado de conmoción interior para atender graves perturbaciones del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía... (Const., 1991, art. 213).

La historia de esta frustración es esta: una de las principales motivaciones del llamado a una Asamblea Nacional Constituyente fue precisamente desmontar el llamado “estado de sitio” previsto en el artículo 121 de la anterior Constitución, que se había vuelto una institución permanente y bajo la cual se facultó a la Fuerza Pública de una serie de atribuciones judiciales y de control ciudadano que se desbordaron en graves atropellos a las libertades públicas y a los derechos humanos, como sucedió con el llamado “estatuto de seguridad” (Decreto 1923 de 1978), expedido por el Gobierno de Turbay Ayala para combatir al “enemigo interno”.

Como ya se señaló, la gradualidad de los estados de excepción se consagró en la Carta Política. Pero la “jugadita” fue que, al haberse disuelto el Congreso de la República para dar paso a la Asamblea Nacional Constituyente, el artículo 6 transitorio, la Constitución del 91 creó una comisión especial de treinta y seis miembros elegidos por cociente electoral por la propia Asamblea, encargada de los desarrollos legales de la nueva Carta Política que se consideraban más apremiantes, mientras se elegía el nuevo Congreso de la República.

12. El artículo 213, en su último inciso, prohibió el juzgamiento de civiles por tribunales militares. En varias ocasiones, el Gobierno y algunos partidos han intentado desmontar esta prohibición, que, en sus años de aplicación, se prestó a grandes abusos de poder e innumerables injusticias desdibujando el Estado de derecho y la democracia civilista.

Fue así como este cuerpo colegiado de excepción, a iniciativa del Gobierno de Cesar Gaviria, volvió permanente toda la legislación del antiguo estado de sitio (salvo el juzgamiento de civiles por militares, expresamente prohibido en el artículo 213 de la nueva Constitución). Lo que antes era una normativa excepcional aplicable durante la vigencia del estado de sitio, se volvió permanente en un “estado de normalidad”. Desde entonces, no se volvió a necesitar el estado de sitio o de conmoción interior, ¡y no es que no se haya perturbado gravemente el orden público en los últimos treinta años!

Los temas que no abordó la Asamblea Constituyente del 91

También hay que recordar que temas como la responsabilidad del mando, la objeción de conciencia, la obediencia debida, el servicio militar obligatorio, la separación de la Policía de la Fuerza Pública y su establecimiento como cuerpo civil autónomo no vinculado al Ministerio de Defensa Nacional, no se consideraron (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 10). Así mismo, se quedaron por fuera propuestas como los derechos políticos de la Fuerza Pública (derecho al voto, al proselitismo político, a la conformación de sindicatos); la creación de una comisión para el esclarecimiento, prevención y sanción de la violencia política y de los abusos de la fuerza; el recaudo de las armas de uso privativo de la Fuerza Pública en manos de particulares; la prohibición de la propaganda bélica.

Las tensiones entre una nueva carta de derechos, y una Fuerza Pública que no se modernizó

Como en otros asuntos capitales para la coherencia del sistema político democrático, la Constitución de 1991 dejó planteadas tensiones irresueltas entre los enunciados de sus principios y la consagración de los derechos (sus primeros 94 artículos), y la arquitectura institucional encargada de hacerlos valer (consagrada en el resto de la Constitución). En efecto, al definirse como un “Estado Social de Derecho” (art. 1) se establece que la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas confeccionadas por autoridades legítimamente constituidas para realizar los principios constitucionales, lo que significa que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas, contrarrestando las desigualdades sociales existentes y ofreciendo a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales (Manrique, 1991).

Así mismo, la Carta Política define en su artículo 2:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (Const., 1991, art. 2).

En este contexto, es que se estructura el derecho a la paz (Const., 1991, art. 22) y el cual adquiere la triple categoría de ser un fin constitucional, un deber (Const., 1991, art. 95) y un derecho de todos los colombianos (Sentencia T-102, 2013), cuya responsabilidad comienza por todos los servidores públicos.

En consecuencia, las autoridades de la República —entre ellas la Fuerza Pública—, están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.¹³ En el anterior contexto, la Fuerza Pública cumple

Una misión de carácter instrumental, en el sentido de que se trata de cuerpos armados destinados, a la luz del artículo 217.2 superior, a la defensa de la soberanía nacional, la independencia, la integridad del territorio y del orden constitucional cuyo soporte básico y fundamental lo constituye la defensa y la protección de los derechos humanos. (Sentencia C-872, 2003)

Pese a lo anterior, el énfasis del actuar de la Fuerza Pública es la “defensa de las instituciones”, sin preguntarse por su “legitimidad” y por el cumplimiento de los demás principios previstos en los primeros 10 artículos de la Constitución. De ahí sus recurrentes errores. Para atender las tensiones mencionadas, existe una abundante jurisprudencia de las altas Cortes, en particular de la Corte Constitucional, sobre el significado, alcance y límites del actuar de la Fuerza Pública. Dichas sentencias provienen de acciones y recursos de defensa y protección de los derechos humanos

13. También es necesario tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta, cuando señala que “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones” (Const., 1991, art. 6).

y del del ordenamiento legal vigente, sea por acción o por omisión de las fuerzas militares y de policía y que no es del caso detallar en este ensayo.

La inflación normativa y jurisprudencial que regula el actuar de la Fuerza Pública

Para finalizar este apartado, se señala que el ordenamiento normativo y jurisprudencial que regula el actuar de la Fuerza Pública, se ha venido moldeando a pedazos para atender coyunturas específicas, de manera desordenada, en algunos casos contradictoria y caótica. Esta situación ha generado una profusa, difusa y confusa maraña normativa que dificulta su conocimiento, la transparencia de su acción, y la consciente adhesión ciudadana. Hay que señalar que el Decreto Único Reglamentario 1070 de 2015, reglamentario del sector administrativo de defensa, intentó compilar la normatividad dispersa, pero según varios estudiosos del tema, no compila todas las normas que regulan el actuar de la Fuerza Pública. Así las cosas, el conocimiento detallado del funcionamiento de la Fuerza Pública es hoy una asignatura que no está al alcance de sus miembros de más bajo rango y oficiales y suboficiales de baja graduación, ni mucho menos de los ciudadanos del común.

Como puede apreciarse, la estructura doctrinaria y normativa de la Fuerza Pública no ha sido abordada en decenas de años, lo cual amerita su revisión profunda.

El plano internacional (OCDE, OTAN) y el cambio en las FF. MM. (doctrina Damasco)

Luego de un proceso de adhesión que se inició en el 2011, el 30 de mayo de 2018 Colombia ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y un día después se formalizó el ingreso a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) bajo la categoría de “socio global”. Ambas acciones se visualizaron como estrategias para tener “más juego en el escenario internacional, seguir reduciendo la pobreza, llegara más inversión y garantizar un desarrollo más justo, incluyente y sostenible” afirmaba el entonces presidente Santos (2018).

En el plano militar y en ese mismo año, mediante el Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-I), el Ejército buscó enfocar sus procesos y

procedimientos operacionales para anticipar y superar las amenazas y los desafíos del futuro, impulsando iniciativas tendientes a fortalecer un planeamiento estratégico con visión año 2030 (Rojas, 2017). Estos serían los orígenes de lo que hoy en día se conoce como doctrina Damasco (2016) para dar el salto de una fuerza contrainsurgente a un ejército multimisión, un cambio doctrinal que no se realizaba hace 100 años.

*Las nuevas tareas de la fuerza pública:
protección ambiental, ciberseguridad y
ciberdefensa*

Como resultado, estos tres sucesos (OCDE, OTAN, Damasco) van a compeler al Estado colombiano y por ende a la Fuerza Pública a adoptar principios, políticas, recomendaciones vinculadas a la protección de derechos humanos y estándares internacionales de la acción y transparencia. En este contexto, la OCDE realizó en el 2014 una evaluación del desempeño ambiental, donde encuentra que el conflicto armado interno socavó el Estado de derecho, exacerbó muchas presiones ambientales (procedentes sobre todo de la minería ilegal, el cultivo de drogas ilícitas y la deforestación) y restringió el acceso a áreas protegidas y la gestión de los recursos naturales, donde el interés de Colombia por formar parte de esta organización, aumenta la necesidad de alinear las políticas e instituciones ambientales con las buenas prácticas internacionales (OCDE, 2014).

En este reto puntual, la Fuerza Pública desempeña un papel fundamental puesto que la OCDE evidenció un alto nivel de incumplimiento de normas ambientales y bajo monitoreo de los impactos ambientales, las actividades ilícitas como una persistente amenaza a la biodiversidad, así como la participación de grupos armados en la minería ilegal de oro, carbón, coltán, níquel, cobre (OCDE, 2014).

Por otro lado, la OTAN ha jugado un papel fundamental en la reforma doctrinaria de las FF. MM. Desde el CRE-I (2011), las FF. MM. tomaron como referencia el plan estratégico implementado por la OTAN en Afganistán (Rojas, 2016). Para el 2013, el Ministerio de Defensa firmó un acuerdo de seguridad con la OTAN para el proceso de estandarización internacional, el cual pretendía intercambiar experiencias y conocimientos del Ejército colombiano en cuanto a operaciones especiales para ayudar a solucionar problemas de interoperabilidad y alistamiento de este tipo de unidades en los países de la OTAN (Rolando y Correa, 2014).

Ponerse a tono con los requerimientos de la OCDE y la OTAN demanda transformaciones profundas en el actuar de la Fuerza Pública, que no pueden ser coyunturales o de pasajero acoplamiento a unos pocos desafíos.

La doctrina Damasco

Para el año en que se lanzó la doctrina Damasco, el 2016, los manuales fundamentales del Ejército (MFE), que contienen la consolidación doctrinal de las FF. MM., reconocen a la OTAN como la única organización que provee doctrina multinacional y la importancia de la articulación al pertenecer como socio global: la OTAN es la única organización que escribe verdadera doctrina multinacional y cubre en gran parte la misma información que la doctrina conjunta de los Estados Unidos. Es por esto por lo que se constituye en referente obligado de cualquier organización militar en el ámbito global. Cuando se opera en un contexto de la OTAN, las fuerzas siguen la doctrina de la OTAN (Manual Fundamental del Ejército 01, 2016, p. 14). De igual manera, estos MFE presentan una denominación y numeración estandarizadas con los países miembros de la OTAN (MFE-0, p. 7) y similar a la de países aliados como Estados Unidos y Chile. Por último, la OTAN revisa de manera constante la evolución de la doctrina Damasco a través de la comisión del programa de certificación de conceptos (Infodefensa, 2020).

Por último, en la Política de Defensa y Seguridad del Mindefensa (2019) se expresa la continuación de las medidas de integridad y transparencia de acuerdo con los estándares internacionales de la OCDE y la OTAN para el sector defensa. Además de implementar las mejores prácticas de gobierno corporativo de la OCDE de cara al fortalecimiento del Grupo Social Empresarial de la Defensa (GSED), y el establecimiento de una conexión sólida entre las fuerzas y las empresas que lo conforman.

Los desafíos de la actual coyuntura para las Fuerza Pública

Además de las situaciones señaladas en los acápites anteriores, durante los últimos años una serie de hechos ampliamente difundidos por los medios de comunicación, dan cuenta de situaciones que refuerzan la apremiante necesidad de la sociedad y del Estado en su conjunto, para que se adelanten transformaciones profundas a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. A continuación, sin pretender ser exhaustivos, se recuerdan algunos de estos hechos:

- *Incremento de las masacres y la inseguridad.* El país no sale del estupor que ha generado el incremento masacres: según Indepaz (2020), son 61 en los primeros 9 meses del 2020, con 246 víctimas. También se han incrementado los desplazamientos y desapariciones forzadas de personas, asesinato de desmovilizados del proceso de paz. Los territorios más azotados han sido Nariño, Cauca, Catatumbo, Putumayo, sur de Córdoba, bajo Cauca antioqueño, y el Darién. A agosto del 2020, las disidencias de las FARC pasaron de operar en 56 municipios en 2018 a operar en 101; el ELN paso de 99 municipios a más de 140 y los llamados grupos armados organizados, como el Clan del Golfo (Autodefensas Gaitanistas de Colombia, AGC), operan en 180 municipios (Ávila, 2020). En los sitios donde suceden las masacres, se evidencia la ausencia del Estado social de derecho y de la Fuerza Pública (“¿Cuáles son las razones por las que aumentan las masacres en Colombia?”, 2020).
- *Las ejecuciones extrajudiciales de jóvenes, o mal llamados “falsos positivos”.* Existen diferentes datos, pero los más optimistas hablan de 5.000 jóvenes asesinados por las fuerzas militares en distintas partes del territorio colombiano durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002- 2010). Fueron asesinados, vestidos de guerrilleros y por los cuales las fuerzas militares cobraron recompensas por el éxito en operaciones contrainsurgentes (Human Rights Watch, 2015).

La gran escala de los ataques, el número de víctimas, las semejanzas entre las denuncias de crímenes presentadas en todo el país, la planificación y organización necesarias para cometer los asesinatos y registrarlos posteriormente como bajas en combate indican que los asesinatos de ‘falsos positivos’ equivalen a un ataque sistemático y a gran escala contra la población civil. (Fiscalía de la Corte Penal Internacional, 2012, párr. 110)

- *Acciones militares generando victimas en la sociedad civil.* Desde el 2010 existen registros de al menos siete acciones militares contra grupos armados ilegales en las que perdieron la vida niños y adolescentes. Uno de los casos más relevantes, fue el asesinato de al menos 8 menores de edad en un bombardeo en San Vicente del Caguán el 29 de agosto del 2019, a sabiendas del alto mando militar; el agente del ministerio público en dicho municipio la calificó como “una masacre de niños” y que terminó con la salida del ministro de Defensa Guillermo Botero (“Sigue el escándalo: otros 14 militares responderán por corrupción en el Ejército”, 2019). En septiembre del 2020, dos policías asesinaron en Bogotá a Javier Ordoñez, lo que desató una ola de protestas

sociales en las principales ciudades de Colombia, las cuales fueron reprimidas violentamente, incluso, generaron más de 10 muertos y 80 heridos en la capital colombiana (*El Tiempo*, 2020).

- *La violación de la privacidad de ciudadanos y líderes sociales.* Conocidas como “chuzadas” o “perfilamientos”, adelantadas mediante la denominada operación Bastón. Para el 2020, salió a la luz pública los más de 130 perfilamientos de manera irregular que había realizado el Ejército nacional, lo cual ha traído la salida de al menos 11 generales del ejército y repercusiones internacionales como la enmienda del congreso de EE. UU. que condiciona las ayudas a Colombia (*Revista Semana*, 25 de julio, 2020).
- *Falta de protección al derecho a la vida de líderes sociales y defensores de derechos humanos.* Pese al Plan de Acción Oportuna diseñado por el Gobierno, son 971 los indígenas, campesinos, afro, sindicalistas, mujeres y ambientalistas, entre otros, los asesinados desde el 24 de noviembre de 2016 hasta el 15 de julio de 2020 (Indepaz/revista semana 16 de julio de 2020). A estos datos hay que agregar más de 220 desmovilizados de la guerrilla de las FARC que han sido asesinados en el Marco de los Acuerdos de Paz (*Revista Semana*, 2020).
- *Violación a niñas indígenas.* Siete militares violaron una niña de la comunidad embera en Puerto Rico (Risaralda), a otra menor nukak makú en el Guaviare. El comandante del Ejército informó de 118 investigaciones abiertas por abuso sexual de menores (*El Tiempo*, julio 1 de 2020).
- *Abusos de la fuerza en contra de la protesta social.* La Corte Suprema de Justicia en sentencia de tutela STC-7641-2020 señaló:
 - i) La violación sistemática del derecho a la protesta social por parte de la fuerza pública, en especial, del ESMAD, y la amenaza real que esa institución supone para esa garantía superlativa; ii) la incapacidad de la fuerza pública de mantener una postura neutral frente a las manifestaciones de las personas y sus garantías a la libertad de expresión y de reunión; iii) los estereotipos arraigados contra quienes disienten de las políticas del Gobierno nacional; iv) allanamientos masivos, por parte de la Fiscalía General de la Nación, a los domicilios y residencias de quienes tienen interés legítimo en participar de las protestas; v) desatención a las obligaciones convencionales del Estado respecto de los derechos humanos; vi) ausencia de vigilancia y control de las actuaciones de las autoridades demandadas, en relación el derecho de reunión; vii) el vacío que supone como institución del ESMAD que no es capaz de garantizar el orden sin violar las libertades y los derechos de los ciudadanos a disentir, pues tampoco hace un uso adecuado de las armas de dotación asignadas; viii) la ausencia de resultados verificables de los cursos de formación en derechos humanos, ordenados respecto de los miembros

de la fuerza pública, no solo por el Consejo de Estado, sino, además, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en múltiples decursos donde ha sido condenado el Estado por el ejercicio excesivo y arbitrario de sus agentes; ix) el uso inadecuado de instrumentos legales de la Policía Nacional para justificar detenciones ilegales arbitrarias contra ciudadanos (Corte Suprema, 2020).

Las reiteradas denuncias sobre corrupción. Son múltiples las denuncias de corrupción en las fuerzas militares y en la policía y no es del caso enumerarlas en este ensayo (“Operación Bastón: los secretos de las redes de corrupción en el Ejército”, 2020). Solo se mencionarán algunas escogidas al azar, para dar cuenta de que la Fuerza Pública tampoco escapa a la tragedia nacional de la gran e impune corrupción: “Tras las denuncias sobre supuestos actos de corrupción en el Ejército han salido de la institución 5 generales en el último mes [...]” (“Más generales mencionados en caso de corrupción en el Ejército”, 2019); “Sigue el escándalo: otros 14 militares responderán por corrupción en el Ejército” (2019); “Choque en la Policía por denuncias sobre miembros vinculados con narcos” (Caracol Radio, 23 de diciembre de 2019); “Inspector del Estado Mayor de Operaciones del Ejército Nacional, señalado de presunta corrupción en el Ejército” (Revista Semana, 29 de julio, 2020); “Contraloría denuncia presunto caso de corrupción en la Fuerza Aérea por compra de equipos” (“Presunto caso de corrupción en Fuerza Aérea por compra de repuestos inservibles”, 2018); “Encuentran presuntos sobrecostos en compra de pasajes del sector Defensa” (La Opinión, 5 de septiembre, 2019); “Operación Bastón: el destape de la corrupción en el Ejército” (2020); “Por presunto sobrecosto del 100 % en compra de un millón de tapabocas: Contraloría abrió proceso de responsabilidad fiscal por \$992 millones contra 2 oficiales de la Armada Nacional y la empresa contratista” (Contraloría General de la República, 2020). La Contraloría General de la República, y en especial la Contraloría Delegada para el Sector Defensa y Seguridad, ha recibido 2.935 denuncias en los últimos 5 años (corte a mayo de 2020), lo que significa 1,5 denuncias diarias relacionadas con la Fuerza Pública.¹⁴

Los altos costos para el erario por demandas contra la Fuerza Pública. De acuerdo con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se identificaron

14. Desde 1995, la Corte Constitucional ha señalado la urgente necesidad de adelantar una “depuración en la policía [...]”(Sentencia C-525, 1995).

un total de 60.224 procesos judiciales en contra del Ministerio de Defensa Nacional, cuyo valor económico a fecha de corte (julio, 2020) asciende a \$77.845.018.845.103. También se identificaron un total de 56.981 procesos judiciales en contra de la Policía Nacional, cuyo valor económico a fecha de corte (julio, 2020) asciende a \$118.259.174.167.832. De estos procesos judiciales, se identificaron un total de 34.171 procesos judiciales terminados por ejecutoria de la sentencia con año de terminación entre 2015-2020 en contra de entidades Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional, cuyo valor económico a la fecha de corte asciende (julio, 2020) a \$24.212.562.973.815.

La pérdida de la confianza ciudadana en la Fuerza Pública. Para el 2020, mediante encuesta realizada por Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Desarrollar sigla (ACDI/VOCA) a 11.000 colombianos en 44 municipios del país, reveló que apenas el 37,9 % confía en el Ejército Nacional (Barómetro Colombiano de reconciliación, 2020). Por su parte, la encuesta Gallup Poll, dada a conocer por *El Espectador* el 2 de julio del 2020, señala el “desplome de la opción favorable de las Fuerzas Militares, de un 85 al 48 %”. Una encuesta promovida por la Secretaría de Cultura de Bogotá al finalizar septiembre de 2020 encontró que el 83 % de los ciudadanos quieren una reforma de la Policía (“El 83 % de los ciudadanos quieren reforma de la Policía”, 2020).

El problema de las pensiones de los militares y policías retirados. En los últimos años se ha identificado una presión e inflexibilidad presupuestal dentro del sector defensa y seguridad debido a las asignaciones de retiro y pensiones; mayor número de militares, policías y civiles que cumplen su tiempo de servicio. Para 2008, estos recursos significaban 4,12 billones, para el 2019, 4,9 billones para la Policía Nacional, 3,3 billones para las FF. MM. y 2,1 billones para el Ministerio de Defensa, en total 10,3 billones de pesos, un aumento del 250 % en los últimos 11 años (PGN, 2020).

Equipos militares en obsolescencia y sin presupuesto. De acuerdo con la Contraloría General de la República (CGR) y las Hojas de Ruta de Inversión del Ministerio de Defensa, en el periodo 2018-2030 se requeriría un presupuesto de \$27,96 billones (a precios de 2017) para recapitalizar una parte de sus equipos que se encuentran próximos a terminar su vida útil. Esto quiere decir que se requiere 2,4 veces el presupuesto de defensa militar aprobado para el 2020 y 3 veces el presupuesto aprobado de inversión del sector de Inclusión Social y

Reconciliación, únicamente para la modernización de sus equipos (PGN, 2020).

Persistencia de viejos desafíos. Grupos ilegales como el ELN, las disidencias de las FARC y una cantidad indeterminada de grupos armados ilegales (cambian de nombre, pero su estructura de mando, organización y financiamiento, siguen los mismos patrones de los paramilitares) continúan siendo un “enemigo interno” que pone desafíos a la doctrina Damasco, orientada para amenazas externas: las actividades ilegales como el contrabando, narcotráfico, minería ilegal, delitos contra el medioambiente, migraciones ilegales, tráfico de personas y la protección del espacio cibernético, continúan siendo retos en la actualidad para las FF. MM. En efecto, las FF. MM. se han mantenido en un conflicto que aún no termina y esta dualidad que viven ha puesto de relieve los estímulos y presión por lograr resultados, que desde el 2019 se ha denunciado como un posible regreso de las “ejecuciones extrajudiciales” (Human Rights Watch, 2019).

La altísima percepción ciudadana de inseguridad. Al comenzar el 2020, la percepción ciudadana de inseguridad estaba en el 84 %. Las mujeres se sienten más inseguras (85 %) que los hombres (83 %). Las principales razones para no sentirse seguros en la ciudad fueron delincuencia común, robos, agresiones (98 %), por información que ve en los medios o escucha en la calle (95 %), poca presencia de la Fuerza Pública (93 %), entre otras.

Todos estos hechos, por decir lo menos, dan cuenta de una Fuerza Pública que ha perdido la conexión con el país y que ha quedado atrapada en una doctrina y forma de operar anacrónica y alejada de los principios de la Constitución política, lo que demanda profundas transformaciones.

Algunas recomendaciones y propuestas de cambio

Como se ha podido señalar, la transformación de la Fuerza Pública que demanda la nación colombiana al comenzar la tercera década del siglo XXI es estructural. Pasa por el debate propositivo sobre el modelo de sistema político que pareciera haberse hecho agua por la crisis de legitimidad y de legalidad; la descomunal impunidad; el dominio de un modelo económico excluyente,

concentrador de la riqueza y de las oportunidades en unas pocas manos y regiones; la crisis de la función de control y vigilancia, y por un centralismo que radicaliza la ausencia del Estado social de derecho en vastos territorios.

Todo lo anterior permeado por una corrupción en todas las ramas del poder público y una cultura política ciudadana precaria. Abordar estos enormes desafíos, que en suma serán el fundamento de una paz real en el país y de la recuperación del monopolio legítimo de la fuerza para un nuevo Estado, es una tarea que demanda grandeza histórica de su dirigencia, y madurez de la sociedad. Mientras tanto, algunas transformaciones urgentes de la Fuerza Pública, unas de carácter jurídico y otras de diseño de políticas públicas a instrumentos de gestión, que pueden implementarse gradualmente, y que serían las siguientes:

La doctrina imperante y sus ajustes

La doctrina de seguridad nacional y del enemigo interno deberían quedar atrás y dar paso a la consolidación de la denominada doctrina Damasco, la cual requiere concretarse y desarrollarse, en sus aspectos políticos, de formación y actuación, que enmarque la acción de la Fuerza Pública desde las perspectivas conceptual, estratégica, misional, geopolítica y legal, para la seguridad nacional, la consolidación de la paz y la convivencia, y el orden público. Estas orientaciones deben traducirse en planes de acción con resultados en las distintas fuerzas y que sean apreciables por la ciudadanía. Si bien aún persiste “el enemigo interno”, este tiene otros rostros que no necesariamente actúan en contra de las instituciones establecidas, sino que como lo señalamos, se nutren de ellas, tienen un carácter parasitario¹⁵ del Estado y sus falencias, lo cual obliga a un cambio en las estrategias para su combate. El espíritu doctrinario de la Fuerza Pública no puede seguir siendo el que permite visualizar en cada colombiano que disienta, un enemigo del Estado social de derecho.

Es pertinente que la doctrina Damasco se complemente con el enfoque de la “seguridad humana”, según el cual la fuerza pública orientaría su prioridad

15. Concepto utilizado por Jean-François Gayraud (2007) para comprender aquellos grupos que no tienen un proyecto político definido y se conforman a partir de la ausencia estatal o monopolio económico ilegal. Ver El G-9 de las mafias en el mundo: geopolítica del crimen organizado.

y un claro compromiso con la guarda de las garantías para el disfrute de la libertad sin el temor a las confrontaciones armadas, conflictos violentos y generación de crímenes; garantizar el disfrute de la libertad para vivir sin carencias, pobreza, degradación derivada de cuestiones ambientales, y la garantía de la libertad para vivir con dignidad, sin intimidaciones y sin discriminaciones de ningún tipo. Este enfoque doctrinario implica, entre otras acciones, cambiar estrategias que históricamente no han funcionado como la lucha contra los cultivos ilícitos (mas no contra el narcotráfico); el cambio operacional de la policía nacional para conectarse de una manera más real con la construcción de la democracia local; las labores de inteligencia y e investigación sobre las dinámicas delincuenciales para combatirlas; la rendición publica de cuentas y la participación ciudadana en decisiones políticas de orientación, etc.

En el anterior contexto, vale la pena recordar las recomendaciones concretas para la reforma cívico-militar formuladas por la OCDE de la siguiente manera:

(1) incrementar la capacidad de la sociedad civil para monitorear las políticas y prácticas gubernamentales en temas de seguridad y justicia; (2) fortalecer el marco legal y regulatorio dentro del cual opera la sociedad civil; (3) crear confianza y alianzas entre el gobierno, las fuerzas de seguridad y la sociedad civil en temas de seguridad y justicia; (4) mejorar la capacidad de investigación de la sociedad civil y su rol en la representación de las opiniones de las comunidades locales; (5) desarrollar la capacidad técnica de las organizaciones de la sociedad civil para brindar asesoramiento sobre políticas y servicios de seguridad y justicia; (6) facilitar el surgimiento de una sociedad civil más amplia y representativa. (Benzing, 2019, pp. 61-77)

En efecto, la nueva doctrina de la Fuerza Pública será determinante para atender los desafíos que se han señalado, porque constituye el marco filosófico y de principios y valores que orientan su actuar. Si se mantiene la que ha fracasado, de nada servirán los demás cambios. El cuerpo doctrinario es el que debe prevalecer en la formación que imparten las diversas escuelas, así como su acatamiento pulcro, el que orienta la carrera militar y policial. Debe contener una fundamentación ética laica y orientada a los valores y principios de la democracia y los derechos humanos.

La Policía como cuerpo civil para el

fortalecimiento de la democracia cotidiana

Como ya se ha señalado, es necesario suplir las deudas de la Asamblea Nacional Constituyente. En efecto, es imperioso que la Policía se desvincule de la Fuerza Pública y de su estructura predominantemente militar, para pasar a ser verdaderamente un cuerpo civil articulado con las autoridades de departamentos, ciudades y municipios, y encargado de la garantía efectiva de las libertades y los derechos, la convivencia pacífica y la seguridad ciudadana.¹⁶ Tendría que abandonar todo tipo de acciones y por ende de formación y entrenamiento, en materia de lucha militar contra los grupos armados ilegales con estructuras complejas y de combate, para que esta tarea la asuma las FF. MM.

Debería volver a ser un cuerpo descentralizado y de proximidad con la ciudadanía; sin fuero especial para responder por los abusos de fuerza o por corrupción, con autonomía de los municipios de cierta jerarquía y capacidad para costear su organización y funcionamiento (dando un mejor uso a los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Fonset), de tal manera que, su capacitación, estabilidad y escalafón, se surtiera de acuerdo con las realidades y necesidades de cada ciudad. Se trataría de profundizar la democracia cotidiana, la que se vive en los barrios y en las veredas, es decir, en los municipios.

Mientras tanto, urge corregir ciertas distorsiones. La entrada en vigor de la Ley 1801 que tipificó algo más de 230 comportamientos contrarios a la convivencia y las normas de policía, ha dejado un amplio margen de discrecionalidad y de subjetividad para la actuación de la Policía Nacional, lo que está generando abusos, omisiones y corrupción, al punto que han generado un gran malestar social. Por otra parte, las sanciones que se han impuesto en el marco de la nueva ley no han logrado reducir la ocurrencia de las contravenciones y delitos (Castillo y Ayala, 2019).

16. Así las cosas, la lucha contra la insurgencia y los grupos armados ilegales, el terrorismo y la cadena del narcotráfico, debería ser tarea de las Fuerzas Militares, no de la Policía. De la misma manera, se requiere retirar una serie de “especialidades” que hoy cumple la policía: tránsito, carreteras, judicial, estupefacientes, puertos, aduanas, contraaguerrilla, orden público, fronteras, turismo, servicio diplomático, escoltas, infancia y adolescencia, etc.

En este contexto, el desafío es, “ciudadanizar” la seguridad interior. Este concepto no denota el otorgamiento de labores de seguridad a la ciudadanía, o la intención de privilegiar automáticamente la labor de organizaciones policiales presuntamente dotadas de virtudes “civilistas”, sino la noción de que cualquier intervención en materia de seguridad debe estar circunscrita a la protección de los derechos y libertades ciudadanas, tarea en la cual convergen muchos actores institucionales (Casas, 2018, p. 15).

Se deben superar las reformas cosméticas que se proponen o se realizan, como reacción a algún escándalo de gran incidencia mediática, mas no de una política de Estado de consolidación de la seguridad y la convivencia ciudadanas en un marco de democracia y vigencia de los derechos humanos.

El principal problema de la Policía sigue siendo la acumulación de asuntos no resueltos. En otras palabras, los temas que exigen una gestión organizacional sofisticada, como el estatuto de carrera o el modelo de evaluación de desempeño, las estrategias de integridad y de transparencia, se han aplazado o aplicado parcialmente y, en general, la dinámica institucional se ha conservado sin mayores cambios. (Llorente, 2018)

En diciembre de 2019, el Gobierno presentó su Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, que contiene más de 20 lineamientos de política que van desde la prevención, la cultura de legalidad y convivencia, la transformación de entornos, la participación cívica, el nuevo modelo de vigilancia y control para las entidades territoriales, aumento del recurso humano para el control en las calles, inteligencia e investigación criminal para la anticipación y disrupción del delito, etc. Acoge muchas recomendaciones que expertos han realizado, y aún es prematuro evaluar su impacto en la transformación de la Policía (Mininterior y Mindefensa, 2019).

Mención especial merece la necesidad de transformar el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), creado con carácter temporal en el Gobierno de Andrés Pastrana. Este cuerpo policial ha ido creciendo en personal, tecnología, presupuesto y presencia territorial, a la par que aumentan las quejas por sus desmanes y abusos de poder.

En el 2019, se reforzó con la creación de pelotones antidisturbios, que son unidades militares para “controlar multitudes, protestas sociales y apoyar a la

policía cuando las situaciones se sobrepasen”. El manejo de la protesta social demanda especial cuidado y límites muy claros en el uso de la fuerza, porque cuando la gente protesta es porque no le han prestado atención a sus demandas y el Estado está fallando de manera ostensible, afectando el bien común. Claro que hay que evitar los desmanes y proteger bienes públicos y privados, pero no a costa de quienes expresan con angustia su inconformidad y más en una sociedad de las características que hemos señalado. La reforma al ESMAD debe contemplar la delimitación de sus atribuciones, el mejoramiento de la formación de sus miembros, el control a los medios tecnológicos y logísticos de represión y control, el control social efectivo e incidente a su actuar y la rendición de cuentas, así como la efectiva y rápida sanción a los abusos de la fuerza.

La carrera militar. La formación en las escuelas, y las dinámicas de los ascensos

En los últimos años los ascensos de los altos mandos militares han estado plagados por controversias al estar implicados en graves violaciones a los derechos humanos.¹⁷ Los ascensos deberían ser en verdad, y no solo en la norma, un estímulo y reconocimiento al buen actuar de los mandos y también de sanción a quienes tienen empañada su trayectoria por investigaciones activas. Por tal razón, es necesaria una reforma estructural al sistema de ascensos con el fin de evitar que asciendan oficiales comprometidos con posibles faltas disciplinarias, penales y fiscales. En el anterior sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en la Sentencia C-525 de 1995, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien ha reiterado la necesidad de revisar y paralizar los ascensos en repetidas ocasiones (2000, 2001, 2011,

17. En el año 2000, la Oficina del Alto Comisionado para los DD. HH. de la ONU advirtió que: “[N]o parece reflejar un compromiso decidido del Gobierno con los DD. HH. el hecho de que en la Fuerza Pública sigan decretándose ascensos que favorecen a militares y policías cuya conducta está siendo, disciplinaria o penalmente, investigada en relación con violaciones de derechos humanos y acciones paramilitares. Tales ascensos, envían a la sociedad civil un mensaje contradictorio sobre cómo el Estado cumple los deberes que en materia de lucha contra la impunidad le imponen no sólo la normativa interna, sino también los instrumentos internacionales. [...] Destaca, a la vez, la necesidad de que el conocimiento en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, así como el respeto de esos derechos, sean condiciones para la evaluación y el ascenso en la carrera militar” Documento E/CN.4/2002/17. 28 de febrero de 2002. Disponible en: https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe2001_esp.pdf

2012, 2016, 2017), además de organizaciones como Human Rights Watch (2018) que expresan que contrario a culminar/procesar a los altos mandos, se han concedido ascensos a muchos de ellos.

Es por ello que el Congreso de la República debería dar prioridad al trámite del proyecto de Ley “Por la cual se regula el sistema de ascensos de los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones”, radicado en la Secretaría del Senado el 21 de julio del 2020. Este proyecto de ley tiene por objeto fortalecer el mérito, la ética profesional y el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, para lo cual plantea: I) llevar a cabo una evaluación de integridad; II) suspensión de ascensos de miembros de la Fuerza Pública que estén vinculados formalmente a investigaciones o sentencias judiciales; III) mecanismos de control ciudadano al sistema de ascenso, y IV) definición de nuevos criterios y requisitos para los ascensos.

También es recomendable trabajar desde las escuelas de formación en el fortalecimiento de una cultura y pensamiento democrático en todos los niveles de la organización de la Fuerza Pública que facilite la construcción de una alteridad diferente, la comprensión del rol social que debe cumplir en la sociedad y el puesto que tiene dentro del complejo sistema de instituciones estatales. En la actualidad, existen múltiples ejemplos del desorden conceptual que caracteriza las discusiones sobre lo militar, lo policial, la seguridad y la defensa, entre otros (Rivera-Páez, 2016).

Este desorden afecta el normal desarrollo de las relaciones civiles-militares en Colombia y, por lo tanto, se constituye en otro mecanismo de pérdida de legitimidad para la institución militar. Se requiere más tiempo en la formación y permanente evaluación del impacto de lo aprendido en el actuar de todos y cada uno de los miembros de la Fuerza Pública. Complementario a todo lo anterior, se requiere mejorar los protocolos de incorporación de los jóvenes a la Fuerza Pública, extremando el cuidado en los requisitos y los criterios de selección.

Los servicios secretos y de inteligencia (potestades frente a los civiles)

En 2013, mediante la Ley de Inteligencia o Ley 1621, se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo

actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal. Mediante estas actividades, se desmantelan bandas de crimen organizado y se previenen graves daños a la sociedad. Sin embargo, por su forma de actuar, los cuerpos de inteligencia tienden a cometer abusos que afectan derechos fundamentales como la intimidad, el *habeas data*, el buen nombre, la honra, el acceso a la información, el debido proceso y el principio de legalidad. Por tanto, se deben incrementar los controles al origen y desarrollo de estas actividades, la utilización de sus productos y la permanente rendición de cuentas.

También es necesario abordar los límites y controles al “ciberespionaje” de los organismos de seguridad, máxime cuando la Fuerza Pública ha comenzado a adquirir sistemas de ciberinteligencia basados en inteligencia artificial para monitorear dinámicamente la actividad de las redes sociales y de mensajería instantánea que cuentan con *links* públicos como Facebook, Telegram, Twitter, Instagram, etc.

En este contexto se requiere i) precisar legalmente algunos elementos de sobre las facultades, competencias y procedimientos que deben cumplirse para el ejercicio adecuado y oportuno de las labores de inteligencia, que resultan vagos e indeterminados (que han sido identificados por la Corte Constitucional) y que se prestan para su uso particular e irresponsable (por ejemplo, interceptaciones telefónicas y “perfilamientos” a magistrados, congresistas, líderes sociales, periodistas, funcionarios internacionales, políticos de la oposición, etc.); ii) aumentar los controles legales en todo el proceso y la funcionalidad de los mecanismos de control interno, rendición de cuentas y control social; la Ley 1621 debe ser modificada también para precisar que todas las actividades que realicen los organismos de inteligencia del Estado se desarrollen sobre el principio de legalidad, necesidad y proporcionalidad (siguiendo lo establecido en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). De la misma manera, urge depurar de los bancos de datos de las centrales de inteligencia y seguridad, los nombres e información, tal como lo ordena el Decreto 2149 de 2017, que regula lo dispuesto en el punto 3.4.12 del Acuerdo de Paz.

La justicia penal militar: fin de la impunidad y rendición pública de cuentas

Se requiere desvincular de los actos del servicio que aborda la justicia penal militar, las acciones que conducen a la violación de derechos humanos o del

derecho internacional humanitario (DIH). En efecto, diversos organismos internacionales de defensa y protección de los derechos humanos como Amnistía Internacional y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) han señalado que la jurisdicción penal de los tribunales militares debe limitarse solo a los juicios de miembros de la Fuerza Pública por infracciones a la disciplina militar o policial y no debe, sin excepción, extenderse a violaciones a los DD. HH., o de las normas del derecho internacional humanitario, como quedó planteado en la reforma que en el 2015 se hizo al artículo 221 de la Constitución:

De las conductas punibles cometidas por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales Cortes o Tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro. En la investigación y juzgamiento de las conductas punibles de los miembros de la Fuerza Pública, en relación con un conflicto armado o un enfrentamiento que reúna las condiciones objetivas del Derecho Internacional Humanitario, se aplicarán las normas y principios de este. (Const., 1991, art. 221)

Esta reforma ignora que el DIH persigue atenuar los horrores propios de los conflictos armados, y proteger a las personas afectadas; no es, como parece implicar esta reforma, un conjunto de normas que busquen atenuar o eludir la responsabilidad penal individual de los miembros de la Fuerza Pública cuando estos cometan crímenes de derecho internacional (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, 2015).

Por su parte, el Código Penal Militar (leyes 1407 y 1765) contempla más de 1.000 artículos, párrafos e incisos, donde aspectos centrales como la tipificación de los delitos contra la población civil se hace de manera antitécnica, con una gran vaguedad e indefinición (devastación, saqueo, requisición, requisa arbitraria, exacción, contribuciones ilegales, etc.). Esta circunstancia deja la puerta abierta para la impunidad. Es por lo que la definición de los delitos relacionados con el servicio y que afectan a la población civil ha sido en buena medida desarrollada vía jurisprudencial. Se requiere corregir esta anomalía, para que la percepción ciudadana no siga siendo que la justicia penal militar no opera o que está parcializada. Estos temas pueden ser abordados por la Comisión de Alto Nivel encargada de hacer recomendaciones orientadas a fortalecer la

justicia penal militar, prevista en la Política de Defensa y Seguridad, expedida por el Ministerio de Defensa en el 2019.

Democracia interna

Dentro de un Estado social de derecho, todas las organizaciones e instituciones públicas deben estar orientadas por los principios y valores que sustentan la democracia, como son la vigencia de los derechos humanos previstos en la Carta Política y las responsabilidades y deberes de los servidores públicos y de los ciudadanos. En este contexto, la Fuerza Pública:

Se conduce bajo los principios de jerarquía y subordinación, siendo a su vez soporte inmodificable e insustituible de la vida militar la disciplina, el decoro y el honor, los cuales comportan condiciones esenciales y específicas de toda fuerza institucional armada que le permiten actuar como garante para la defensa de las instituciones. (Sentencia T-737, 2006)

Sin embargo, la Sentencia C-225, establece que es necesario (I) conciliar la disciplina castrense con el respeto por los derechos constitucionales; y (II) distinguir la “obediencia militar, de aquella que, desbordando las barreras del orden razonable, implica el seguimiento ciego de instrucciones impartidas por el superior”¹⁸ (Sentencia T-225, 1995). La draconiana disciplina, que en ocasiones humilla y maltrata la dignidad humana, genera odio y resentimiento en el actuar de los miembros de la Fuerza Pública, lo que se traduce en maltrato a la ciudadanía y abusos de poder.

En el anterior contexto, es fundamental profundizar varias transformaciones dentro de la Fuerza Pública tales como: I) la vigencia del respeto a la dignidad humana de sus miembros en los procesos internos de formación, gestión, operación y justicia; II) incremento de la equidad de género en todos los niveles jerárquicos,¹⁹ así como de los distintos enfoques diferenciales en materia de

18. En repetidas ocasiones, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre esta materia. Ver, por ejemplo, las sentencias C-225/1995, C- 578/1995, C-431/2004 y C-540/2012.

19. En seguimiento a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU, expedida en el 2000, la cual insta a los Estados miembros a velar porque aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos.

diversidad sexual, credos religiosos, participación de negros e indígenas, etc.; III) incremento de la formación en las distintas escuelas de oficiales y suboficiales (no solo cursos aislados) en ética aplicada vinculada al respeto de los derechos humanos, a los principios democráticos, así como al respeto de la sociedad civil y los disensos sociales y políticos; IV) delimitar legalmente y de manera clara, y no solo jurisprudencialmente, la obediencia debida y la objeción de conciencia.

Servicio militar obligatorio

Respecto al servicio militar obligatorio, existen dos visiones marcadas: (a) luego de la salida negociada del conflicto armado no habría necesidad de mantener la obligatoriedad en el servicio militar (Santos, 2014) y (b) el servicio militar obligatorio tiene que permanecer hasta que se consolide la presencia del Estado en todo el territorio, presencia que permita un monopolio exclusivo de la fuerza (Mejía, 2019). Sin embargo, dicho servicio militar pareciera ser solo obligatorio para los jóvenes en condición de pobreza que habitan en los barrios marginales de las ciudades en las zonas rurales. Así las cosas, debería haber “cuotas” según estratos socioeconómicos u otras características territoriales de la población, de tal manera que todos hagan parte de dicha obligación.

Más allá del debate de si deben aumentarse o no las FF. MM. al momento que persisten las amenazas internas, para el 2018 existían 650.000 remisos (jóvenes sin prestar servicio o pagar libreta militar), lo que supone una gran barrera y obstáculo para los jóvenes más vulnerables: barreras laborales, multas, sanciones, además del fenómeno de las denominadas “batidas” (Pacifista, 2018) que si bien está estipulado por la Sentencia C-879 de 2011 y la Ley 1861 de 2017 están prohibidas, al 2019 se sigue denunciando esta práctica ilegal (“Colombia se raja en DD. HH.”, 2018).

Como lo tienen muchos países, se podría operar una transformación del servicio militar obligatorio a un servicio social remunerado, de tal manera que existiera un “ejército” enfocado en temas sociales y culturales con la misión de reconstruir el tejido social colombiano afectado por la violencia y el conflicto, además de ser una opción para aquellos jóvenes objetores de conciencia por cuestiones religiosas, éticas, morales y filosóficas. Experiencias como la Legión del Afecto, con una trayectoria de 15 años en todo el país, pueden contribuir a esta idea de un “Ejército del Afecto” (¿No Oyes llorar la Tierra?, 2015, Manrique &

Beltrán & Otros). Otra alternativa sería el aumento de incentivos para que el servicio militar se presente como una opción integral y proyecto de vida a los jóvenes, rompiendo la lógica de obligatoriedad o única salida para miles de jóvenes vulnerables.

La organización interna y gestión administrativa

El Ministerio de Defensa, en términos generales, y la gobernanza de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en términos particulares, se han convertido, según varios estudiosos, en verdaderas organizaciones autárquicas o paraestatales que consagran a sus miembros beneficios distintos a los del resto de los servidores públicos y de la población. En efecto, la Fuerza Pública cuenta con su propio sistema judicial; su propia regulación presupuestal; su propio régimen de talento humano, escalafón, prestacional y pensional;²⁰ con sus propios mecanismos y procedimientos de control y vigilancia; con sus propias políticas e instituciones de vivienda, educación, salud, recreación; sus propias industrias; etc. Estos costosos privilegios los aíslan de la sociedad y generan antipatías que deben corregirse.

Esto ha sucedido porque en términos de Samuel Huntington (1995), los políticos no han querido minimizar ni neutralizar la autonomía militar (tal vez porque son conscientes de las debilidades del sistema político), y, por el contrario, les han venido creando una especie de burbuja protectora y de privilegios, que ha terminado por distraer sus funciones prioritarias, y por alejar a la Fuerza Pública de la ciudadanía. Es necesario revisar las excesivas prerrogativas y exenciones con que hoy cuentan, y acercar los distintos regímenes particulares, a los del resto de servidores públicos, guardando las características propias del mandato de la Fuerza Pública.

20. Al igual que en Colombia, en varios países latinoamericanos, “los técnicos especializados en presupuesto, logística o equipamientos son exclusivamente militares. Esta situación crea un círculo vicioso en el cual la ausencia de experiencia civil cede el espacio a los oficiales, que resuelven desde una lógica castrense los asuntos políticos de la defensa y que, simultáneamente, no impulsan la profesionalización de un cuerpo civil, tal como ocurre, por ejemplo, en la diplomacia”. Diamint Rut (2018); ¿Quién custodia a los custodios?; disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/nuso/nuso-278.pdf>

Corolario

Ningún tema tan relevante y olvidado a la vez en la cultura ciudadana nuestra, que el debate argumentado sobre el tipo de fuerza que debe emplear el Estado social y democrático de derecho, para hacer valer sus postulados en beneficio de todos los asociados. Por distintas razones, este necesario debate se ha obviado o ha quedado en manos de unos pocos “especialistas y doctrinantes”, casi siempre de corte militar. Tal vez esta sea una de las razones de la actual encrucijada de distanciamiento de la Fuerza Pública de los anhelos de la sociedad. Los ciudadanos que tienen el honor de vestir los uniformes que el pueblo les ha conferido como distintivo de la guarda de sus derechos, no deben sentir recelo a este debate. Por el contrario, lo deben estimular para mejorar la credibilidad, el respeto y la confianza ciudadana. Y en complemento a lo anterior, los ciudadanos no deberían sentir miedo de hablar y opinar con argumentos, lo que piensan y creen que deben ser sus fuerzas armadas y de policía.

Es por lo anterior que, como una contribución a dicho debate, en el presente ensayo hemos expuesto razones políticas, jurídicas, históricas, institucionales, sociológicas (muchas de ellas controvertibles, como es natural), que ameritan una revisión profunda del modelo de fuerzas armadas y de policía que hoy tenemos en el país. También hemos hecho una rápida descripción de algunos asuntos que consideramos deben abordarse para su transformación y armonización con las demandas del país del siglo XXI y de la hora presente.

Como lo hemos reseñado, los desafíos son enormes y no se pueden soslayar con remiendos y “reformitas” circunstanciales. La paz y la convivencia, la democracia y los derechos humanos, demandan de unas fuerzas armadas y de policía que generen el afecto y el apoyo, el respeto y la credibilidad de todos los ciudadanos, y no solo temor e incertezas.

Referencias

Ávila, M. (2012). *Homogeneización política, parapolítica y democracia local*. Fundación Friedrich Ebert en Colombia, Fescol. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09146.pdf>

- Barnes, R. (1996). *Military Legitimacy: Might and Right in the New Millennium*. Londres: Frank Cass & Co Ltd.
- Benítez Manaut, R. (2012); Nuevos desafíos doctrinarios en América Latina en seguridad y defensa: el peligro del retroceso; Buenos Aires; RESDAL.
- Benzing, B. (2019). La transformación de las FF. MM. en el espejo de los nuevos y antiguos desafíos políticos y sociales después de la paz: una perspectiva nacional e internacional. traducido de: OECD. (2007); OECD D.C. Handbook on Security System Reform. Supporting security and justice; París; OECD Publishing.
- Bobbio, N. (1998). *Diccionario de política*. Siglo XXI Editores.
- Caracol Radio. (8 de agosto, 2020). Entrevista a Ariel Ávila. https://caracol.com.co/autor/ariel_avila_martinez/a/
- Casas, K., González, P., y Mesías, L. (2018). *La transformación policial para el 2030 en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de https://www.thedialogue.org/wpcontent/uploads/2018/11/KCasas_TransformacionPolicial_FINAL.pdf
- Castillo, A., & NIÑO, C.; (2016); La Doctrina de Acción Integral como política de seguridad en el posconflicto armado en Colombia; en C. Niño (Ed.), *Perspectivas y prospectivas de la seguridad en Colombia* (1.a edición).
- Castillo, J., y Ayala, S. (2019). *Código de Policía y su impacto en la convivencia*. Recuperado de http://ideaspaz.org/media/website/como_va_implementacion_codigo_policia_pq.pdf
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2018). *Paramilitarismo: balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Bogotá: CNMH.
- Chamorro Huertas, E. H.; (2018); Transformación de las Fuerzas Militares de Colombia. La otra bancada; Recuperado desde: <https://laotrabancada.usergioarboleda.edu.co/transformacion-de-las-fuerzas-militares-de-colombia/>
- Colectivo de abogados José Alvear Restrepo. (18 de junio de 2015). *La reforma del artículo 221 de la Constitución política relativa a la competencia de los tribunales militares amenaza con agudizar la impunidad*. Recuperado de <https://www.colectivodeabogados.org/?La-reforma-del-Articulo-221-de-la-Constitucion-Politica-relativa-a-la>
- Colombia se raja en DD. HH. (2018). *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/>

- colombia-se-raja-en- derechos-humanos-las-organizaciones-sociales-denuncian-articulo-856488/
- Comando General de las FFMM; (2015); Plan Estratégico Militar 2030; Bogotá; Imprenta Fuerzas Militares.
- Constitución Política de Colombia [Const.]. 7 de julio de 1991. Recuperado de <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>
- Contraloría General de la República. (21 de mayo de 2020). Por presunto sobrecosto del 100 % en compra de un millón de tapabocas: Contraloría abrió proceso de responsabilidad fiscal por \$992 millones contra 2 oficiales de la Armada Nacional y la empresa contratista. Recuperado de https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2020/-/asset_publisher/9IOzepbPkrRW/content/por-presunto-sobrecosto-del-100-en-compra-de-un-millon-de-tapabocas
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-813. M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez. Día de mes de 2014. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=63739>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-872. M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Día de mes de 2003.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-102. M. P. Carlos Gaviria Díaz. Día de mes de 1993.
- Corte Suprema de Justicia. (22 de septiembre de 2020). Sala Civil de la Corte Suprema ordena medidas para garantizar derecho a protesta pacífica. Recuperado de <https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2020/09/22/corte-suprema-ordena-medidas-para-garantizar-derecho-a-protesta-pacifica/>
- Cruz, E. (2016); Fuerza Pública, negociaciones de paz y posacuerdo en Colombia; Bogotá, Colombia: Ediciones desde abajo.
- ¿Cuáles son las razones por las que aumentan las masacres en Colombia? (9 de septiembre de 2020). *France24*. Recuperado de <https://www.france24.com/es/20200909-razones-aumento-masacres-conflicto-armado-colombia>
- Dandeker, C.; (2004); “Las Fuerzas Armadas en las Sociedades Democráticas: Los Nuevos Tiempos y los Nuevos Patrones de las Relaciones Civiles-Militares”; en Kuhlmann, J. y Callaghan, J. (eds.); Los Militares y la Sociedad en la Europa del Siglo XXI, Santiago de Chile, Armada Chilena y Konrad Adenauer Stiftung.

- Deas, M. (2017); Las Fuerzas del Orden; en M. Dea; Las Fuerzas del Orden y once ensayos de historia de Colombia y las Américas; Bogotá; Penguin Random House.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *Plan Colombia: Balance de los 15 años*. Recuperado de https://sinergia.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/PLAN_COLOMBIA_Boletin_180216.pdf
- El 83 % de los ciudadanos quieren reforma de la Policía. (5 de octubre de 2020). *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/bogota/el-83-de-los-ciudadanos-quieren-reforma-de-la-policia-541265>
- El Tiempo.com. (2017, 10 de septiembre). Estos fueron los principales discursos del Papa en Colombia. Los psicólogos tienen algunas predicciones. Periódico El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/vida/religion/discursos-del-papa-francisco-en-su-visita-a-colombia-129076>
- Garay, L., Salcedo-Albarán, E., León-Beltrán de, I., y Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado colombiano*. Fundación Método, Fundación Avina, Transparencia por Colombia. Recuperado de https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/Otros%20mapas%20y%20documentos/Captura%20y%20Reconfiguraci%F3n%20Cooptada%20del%20Estado%20Colombiano.pdf
- Garay, L.J. Et Al. (2013). Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista. Recuperado de: <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2013/05/mineria-en-colombia-fundamentos-para-superar-el-modelo-extractivista2013.pdf>
- Griffiths, J. (2017); Fuerzas Armadas: ¿preparadas solo para la guerra o efectivo instrumento, para, además, asegurar la paz y seguridad estatal?; Revista Estudios Internacionales.
- Habermas, J. (1991). Problemas de legitimación del capitalismo tardío. Buenos Aires: Amorrortu.
- Human Rights Watch. (2015). *El rol de los altos mandos en falsos positivos. Evidencias de responsabilidad de generales y coroneles del Ejército colombiano por ejecuciones de civiles*. Recuperado de https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/colombia0615sp_4up.pdf
- Huntington, S. (1995). *El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: IGAC.

- Kaldor M.; (2010); El poder y la fuerza. La seguridad de la población civil en un mundo global, Barcelona, Tusquets.
- Leal Buitrago, F.; (2006); La inseguridad de la seguridad, Colombia 1958-2005; Bogotá; Editorial Planeta.
- Llorente, M., y Bulla, P. (2018). Una nueva oportunidad para transformar la Policía. Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1513>
- Manrique R. A.; (2003); El comandante de policía y la democracia local; Edit. Oficina del Comisionado para la Policía Nacional; Bogotá.
- Manrique R. A.; (2007); Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado Colombiano; Edit. DIKE-Universidad del Rosario; 4ª edición.
- Manrique R. A.; (2020); Régimen Municipal Colombiano. Una guía actualizada para el buen gobierno local; Edit. DIKE-Universidad Santiago de Cali; tercera edición.
- Manrique, R. (1991). *La Constitución de la nueva Colombia. Con comentarios y concordancias*. Bogotá: Editorial CEREC-PNUD.
- Mares, D. and Martínez, R.; (2013); Debating Civil–Military Relations in Latin America, Sussex Academic Press.
- Más generales mencionados en caso de corrupción en el Ejército. (1 de noviembre de 2019). *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/generales-mencionados-en-caso-de-corrupcion-en-el-ejercito-399182>
- McElwee, S. (2015). *El ascenso del imperio de la plutocracia: nuevas investigaciones muestran el increíble dominio de las grandes élites internacionales*. Recuperado de http://www.salon.com/2015/08/31/rise_of_the_imperial_plutocracy_new_research_is_exposing_the_stunning_domination_of_global_super_elites/
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). Política de Defensa y Seguridad (PDS) Para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. Bogotá. Recuperado de https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf
- Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa. (2019). Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Recuperado de https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/politica_marco_de_convivencia_y_seguridad_ciudadana.pdf

- Nielsen, S.C. and Snider, A.D.M; (2009); American Civil-Military Relations. The Soldier and the State in a New Era, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Operación Bastón: el destape de la corrupción en el Ejército. (17 de mayo de 2020). *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/operacion-baston-que-revela-corrupcion-dentro-del-ejercito-496292>
- Operación Bastón: los secretos de las redes de corrupción en el Ejército. (16 de mayo de 2020). *Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/operacion-baston-los-secretos-de-las-redes-de-corrupcion-en-el-ejercito/671835/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). Estudios económicos de la OCDE Colombia, 2019. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/2019%20Economic%20Survey%20of%20Colombia_Spanish.pdf
- Oxfam. (2017). *Una economía para el 99 %: Es hora de construir una economía más humana y justa al servicio de las personas*. Recuperado de https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-es.pdf
- Pastrana B.E; Buelvas H; (2019); Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales; Fundación Konrad Adenauer, KAS.
- Pécaut, D.; (2015); Un conflicto armado al servicio del status quo social y político; disponible en: www.altocomisionadoparalapaz.gov.co
- Pérez A. (2005); Las Fuerzas Armadas como servicio público: percepción y realidad; Recuperado de: <http://gees.org/articulos/las-fuerzas-armadas-como-servicio-publico-percepcion-y-realidad>
- Periódico El Espectador (2020, 29 de julio). General Jorge Salgado es llamado a imputación de cargos. Sección Nación. <https://www.semana.com/semana-tv/semana-noticias/articulo/a-imputacion-de-cargos-general-jorge-salgado-salpicado-en-presunta-corrupcion/690128/>
- Periódico El Tiempo (2020, 10 de septiembre). No es la primera vez: otros fatales procedimientos policiales. <https://www.eltiempo.com/bogota/bogota-javier-ordonez-otros-casos-de-exceso-de-la-fuerza-en-la-policia-536852>
- Portafolio (2020, 4 de enero). Percepción de inseguridad en Bogotá es del 84 %. Redacción Bogotá. <https://www.portafolio.co/economia/percepcion-de-inseguridad-en-bogota-es-del-84-536873>

- Presunto caso de corrupción en Fuerza Aérea por compra de repuestos inservibles. (23 de abril de 2018). *Blu Radio*. Recuperado de <https://www.bluradio.com/nacion/presunto-caso-de-corrupcion-en-fuerza-aerea-por-compra-de-repuestos-inservibles>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Nuestra democracia*. Recuperado de https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/69769afa-f6bd-41b0-a022-98575eca01ad.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). Colombia rural: razones para la esperanza.
- Ramírez, H., GUEVARA, J., & RIAÑO, J.; (2016); Las Fuerzas militares del posacuerdo. Contribuciones en torno a sus retos y posibilidades; Bogotá; Universidad del Rosario
- Restrepo, E. M. y Martínez, M.; (2004); Impunidad penal. Mitos y realidades; Documento CEDE 2004; Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/6689145.pdf>
- Revista Semana, (2020). Asesinato de exguerrilleros de las FARC. Ver: <https://www.semana.com/noticias/asesinato-de-exguerrilleros-de-las-farc/>
- Rivas, P., y Rey, P. (2008). El proyecto político del paramilitarismo en Colombia. Desde la lucha contra la insurgencia hasta el desafío al Estado. Recuperado de [file:///C:/Users/PC/AppData/Local/Temp/Dialnet- El-ProyectoPoliticoDelParamilitarismoEnColombiaDesd-5622208.pdf](file:///C:/Users/PC/AppData/Local/Temp/Dialnet-El-ProyectoPoliticoDelParamilitarismoEnColombiaDesd-5622208.pdf)
- Rivera-Páez, S. (2016). Oportunidades de mejora en la legitimidad de las Fuerzas Militares: análisis y propuestas. Recuperado de <file:///C:/Users/PC/Desktop/FF.MM/Fuerzas%20Militares%20KONRAD%20ADE-NAUER%202019.pdf>
- Romero, Mauricio (2003); Paramilitares y autodefensas 1982-2003; Bogotá, IEPRI–Editorial Planeta Colombiana
- Schultze-kraft, M.; (2012); La cuestión militar en Colombia; en A. Rettberg (Ed.), Construcción de paz en Colombia; Bogotá D.C.; Ediciones Uniandes.
- Serra, N. (2010); La transición militar: reflexiones en torno a la reforma democrática de las Fuerzas Armadas; Barcelona; Random House Mondadori.
- Serrano, E. (1994). *Legitimación y racionalización*. México: Anthropos, UNAM.
- Sigue el escándalo: otros 14 militares responderán por corrupción en el Ejército. (26 de agosto de 2019). *El Espectador*, Redacción Judicial. Recuperado

- de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/sigue-el-escandalo-otros-14-militares-responderan-por-corrupcion-en-el-ejercito/>
- Stein, A; (2012); El concepto de seguridad multidimensional. Recuperado desde: <https://www.peaceportal.org/documents/130226273/130473587/El+Concepto+de+Seguridad+Multidimensional/61ea9879-48a6-464e-985c-8b75354eda21>.
- Torrijos, V. y Abella J. D.; (2017); Ventajas y desventajas políticas y militares para Colombia derivadas de su eventual participación en misiones internacionales relacionadas con la OTAN; Revista Científica General José María Córdova; (15)20, 47-82.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2013). *Uso eficiente del suelo para el desarrollo rural y la soberanía alimentaria*. Recuperado de https://upra.gov.co/documents/portlet_file_entry/10184/Memoria+Justificativa+MNT+FINAL+13-02-18.docx/68835bc5-a01f-41b8-9347-c9a1c528a039?download=true
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA). (2016). *Global Humanitarian Overview*. Recuperado de: <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO-2016.pdf>
- Valencia, L. (2020). *Los clanes políticos que mandan en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Vargas Velásquez A.; (2010); Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas; Medellín; La Carreta Editores; Universidad Nacional de Colombia.
- Velásquez, C. A; (2015); La Fuerza Pública que requiere el posconflicto; Working Papers; Bogotá; Fundación Ideas para la Paz.
- Velásquez, E. (2007). *Historia del paramilitarismo en Colombia*. Recuperado de <https://www.scielo.br/pdf/his/v26n1/a11v26n1.pdf>

Una reforma a la justicia para profundizar el Estado de derecho y la democracia

Rodrigo Uprimny Yepes¹

Andrés Abel Rodríguez Villabona²

-
1. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Ph. D. en Economía Política. Grupo de Derecho Constitucional y Derechos Humanos UNAL.
 2. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Ph. D. en Derecho Público. Grupo de Derecho Constitucional y Derechos Humanos UNAL.

La conmemoración de los treinta años de la Constitución es un escenario ideal para elaborar y formular los recuentos y balances sobre sus avances y falencias. En este orden de ideas, es posible afirmar que

las instituciones y prácticas desarrolladas después del proceso constituyente en 1991 no han dejado de ser percibidas como avances novedosos en el marco del constitucionalismo en América Latina. Sin embargo, a pesar de estos logros puestos en evidencia desde una perspectiva comparada, quedan aún muchas tareas pendientes. Por solo mencionar algunas que llaman permanentemente la atención, cabe destacar el problema de la reforma política, la permanentemente aplazada reforma a la justicia y las irresueltas contrariedades de la descentralización institucional (Rodríguez y Ruano, 2018, p. 12).

Ahora bien, por paradójico que parezca, la reforma a la justicia fue uno de los factores que motivó la convocatoria de una Asamblea Constituyente en 1991 (Lemaitre, 2016, p. 8). Por este motivo, no fueron pocas las medidas que en ese campo dispuso la Constitución promulgada ese año, como la creación de la Fiscalía General de la Nación o de la Corte Constitucional y el establecimiento de mecanismos de garantía de derechos, en particular la acción de tutela. De todas maneras, a pesar de ciertas visiones optimistas,³ en relativamente pocos años se evidenció la necesidad de complementar algunas de estas medidas o de hacer modificaciones importantes al sistema judicial, pues los problemas de acceso, morosidad e impunidad, entre otros, no dejaban de ser acuciantes.

3. Así, por ejemplo, Diego Uribe (1996) consideraba que la Corte Constitucional “ha tenido indudables ventajas para la administración de justicia” (p. 292). En la misma línea, afirmó que “a partir de la vigencia de la nueva Constitución el país ha podido observar el excelente desempeño de la Fiscalía en la lucha contra la impunidad. Gracias a ella la confianza en la justicia se ha robustecido y la eficiencia en las labores son resaltadas por la opinión nacional” (p. 295).

Nuestro objetivo principal en este artículo es, entonces, ofrecer algunos elementos de juicio y formular algunas consideraciones y propuestas generales para tener en cuenta en una reforma a la justicia que continúa siendo, a pesar de los numerosos proyectos y debates al respecto, una tarea pendiente. En este orden de ideas, retomamos, integramos y actualizamos otros trabajos previos nuestros, ya publicados,⁴ con el fin de plantear los presupuestos para una reforma a la justicia que busque el fortalecimiento del Estado de derecho y de la democracia en Colombia.

Ahora bien, antes de abordar este asunto, comenzaremos con el planteamiento de cinco tesis sobre la reforma a la justicia que sirven como punto de partida para las propuestas que formularemos más adelante. Estas tesis son un marco conceptual e interpretativo inicial para analizar los desafíos que implica poner en marcha un sistema judicial que profundice la democracia y el Estado social de derecho.

La primera tesis es de carácter *político*. La reforma judicial no debe ser un asunto puramente de expertos, sino también de la ciudadanía en general. Parafraseando la célebre frase de Clemenceau, quien habría dicho que la guerra es un asunto demasiado serio para dejárselo a los militares, consideramos que la reforma judicial es un asunto demasiado serio para dejárselo únicamente a los jueces y abogados. La reflexión sobre el sistema judicial y su reforma compete a la ciudadanía, pues, aunque es un tema complejo, e incluso a veces técnico y aburrido, es también un tema político de suma importancia para la democracia y los derechos fundamentales. En el sistema judicial no solo las personas se juegan sus derechos, sino que, además, existe evidencia importante de que sin un sistema judicial eficaz e independiente, es imposible consolidar un Estado de derecho sólido o lograr un desarrollo económico incluyente. Por ello, el debate sobre reformas judiciales no puede ser dejado únicamente a los expertos.

La segunda tesis es de carácter *normativo*. Un enfoque apropiado para reflexionar sobre las reformas judiciales debe ser compatible con una visión integral de la democracia y la ciudadanía, conforme a la cual el sistema judicial no debe

4. Ver las aclaraciones de la nota inicial.

estar orientado únicamente a garantizar el orden público o la seguridad del mercado, sino también a defender la democracia y los derechos fundamentales. Por eso defendemos en este texto una idea “densa” de sistema judicial, que corresponde a su vez a una concepción robusta y deliberativa de democracia, que requiere que el sistema judicial sea compatible con el conjunto de los derechos fundamentales y profundice la deliberación democrática.

La tercera tesis es de carácter *metodológico*. Conviene retomar aquí el enfoque metodológico denominado “institucionalismo social” (García, Rodríguez y Uprimny, 2006). Este enfoque articula una perspectiva normativa, que corresponde a la tesis que acaba de ser mencionada, con una concepción constructivista acerca de la relación entre reforma judicial y contexto social.

La cuarta tesis es de carácter *empírico*. Con ella queremos evidenciar los desafíos del estudio de las realidades del sistema judicial colombiano. Un diagnóstico del aparato judicial colombiano no es fácil, porque la justicia en nuestro país combina rasgos paradójicos. De un lado, Colombia atraviesa una crisis judicial profunda que no permite que el aparato de justicia satisfaga las demandas de la población. Pero, de otro lado, el aparato judicial colombiano dista de haber colapsado. De hecho, en muy pocas fases de la historia colombiana los jueces han tenido tanta incidencia en los asuntos políticos y públicos.

De esas cuatro tesis se desprende otra acerca de la *reforma judicial*. En este contexto, aunque el actual sistema judicial colombiano es precario, también tiene indudables fortalezas; por ello es necesario fortalecer sus potencialidades democráticas, en lugar de defender su desmonte o su reestructuración corporativa autoritaria. Ante la pregunta sobre cuál es el sistema judicial más adecuado para el país, existen tres posturas extremas opuestas que deben ser rebatidas: I) la postura “de derecha” que insta al desmonte del sistema judicial por razones de orden público y porque considera que casi nada del sistema judicial colombiano amerita ser preservado; II) la postura “de izquierda” que señala la poca importancia que tiene el sistema judicial para lograr transformaciones sociales relevantes y que, por ende, señala su inutilidad; y III) finalmente, la defensa corporativa de algunos operadores de la justicia que consideran que lo único que le falta al sistema judicial colombiano es más dinero pero que no requiere ningún ajuste importante.

Ante estas visiones extremas, planteamos una postura alternativa que combina elementos teóricos y consideraciones empíricas: a nivel teórico defendemos la importancia del sistema judicial para la democracia y los derechos fundamentales y, empíricamente, reconocemos tanto las debilidades como las fortalezas del sistema judicial colombiano.

Estas tesis y el propósito del artículo explican la estructura del texto, que en el primer punto realiza una reflexión teórica sobre la relación entre sistema judicial, democracia y estado de derecho, para luego, en un segundo punto, realizar un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades de la justicia colombiana. Esto nos permitirá, finalmente, formular algunos lineamientos para una reforma a la justicia colombiana que fortalezca nuestra insuficiente democracia y nuestro débil Estado de derecho.

La visión teórica: Estado de derecho, democracia y sistema judicial

En este acápite presentaremos, en primer lugar, algunas consideraciones sobre las cualidades que debe tener un sistema judicial que permita la profundización de la democracia y, en segundo lugar, unas breves notas sobre las funciones del derecho y los tribunales en las sociedades actuales.

Sistema judicial y democracia

La pregunta acerca de cómo debería ser un sistema judicial que profundice la democracia es bastante polémica. En efecto, existen distintas concepciones de democracia y, como tal, muchas pueden ser las respuestas que con base en ellas se ofrezcan.

Conviene pues precisar el alcance del concepto de democracia, pues la literatura sobre este es no solo muy amplia, sino que además se encuentra en permanente cambio, como lo muestra, por citar un solo ejemplo, el reciente y enriquecedor debate en torno a la llamada “democracia deliberativa”,⁵ o

5. Para una compilación sobre perspectivas en torno a la democracia deliberativa, ver Bonham y Rehg (1997).

las relaciones entre esa visión deliberativa y otras concepciones, como las de poliarquía de Robert A. Dahl (2009), o los entendimientos puramente liberales de democracia. Ahora bien, una forma interesante de aproximarse a la noción de democracia y precisar su uso es a partir de los dos principios básicos de legitimación del Estado democrático contemporáneo, como son i) el principio participativo y de soberanía popular, que orienta las democracias radicales, populistas, herederas de las visiones de Jean-Jacques Rousseau,⁶ y ii) el principio de la supremacía de los derechos de la persona y de respeto a la dignidad humana, que es más heredero de la tradición liberal y representativa de democracia.⁷ Ambos principios suelen invocarse en la mayor parte de las visiones democráticas contemporáneas, como lo muestra nuestra propia Constitución, que consagra como principios esenciales del ordenamiento colombiano el respeto tanto al principio participativo y de soberanía popular (arts. 1 y 3) como al de supremacía de los derechos de la persona y de la dignidad humana (arts. 1 y 5).

Esta visión implica, entonces, un cierto encuentro de las dimensiones procesal y sustantiva de la democracia. Mientras que la dimensión procesal hace énfasis en el principio de mayorías como el medio a través del cual la sociedad puede asegurar su autogobierno, la dimensión sustantiva de la democracia parte de la base de que el sistema reconoce, ampara y protege los derechos inalienables de la persona. Esta visión compleja de la democracia es justificable porque cuenta con dos fuentes de legitimación y porque implica la integralidad de los derechos, lo que significa que recoge tanto los derechos civiles y políticos, como los derechos sociales, económicos y culturales, y los derechos colectivos.

A partir de lo anterior, es posible pensar en una tipología de nociones de democracia según el peso que se le asigne a cada uno de esos principios, como se observa en la tabla 27.⁸

6. Sobre la concepción de la soberanía popular de Rousseau, ver Jaramillo, García, Rodríguez y Uprimny (2018, pp. 545-553).

7. Al respecto, ver Jaramillo, García, Rodríguez y Uprimny (2018, pp. 755-758).

8. Para una tipología semejante, pero con algunas diferencias, y más referida al pensamiento constitucional que a la noción de democracia, ver Gargarella (2005).

Tabla 27. Visiones de democracia

	Protección débil de derechos de la persona	Protección fuerte de derechos de la persona
Participación ciudadana restringida	I. Visiones conservadoras, o autoritarias tipo Samuel P. Huntington ⁹	III. Visiones liberales tipo Alexis de Tocqueville o Robert A. Dahl
Participación ciudadana fuerte	II. Visiones populistas o republicanas de democracia tipo Rousseau	IV. En búsqueda de la democracia deliberativa, visiones tipo Jürgen Habermas.

Así, de un lado encontramos visiones de la democracia que reconocen derechos, pero en forma restringida; sobre estas visiones se pueden encontrar dos variantes: una mayoritaria y participativa, en donde la limitación de los derechos de la persona deriva de una confianza en el principio mayoritario y participativo derivado de la soberanía popular tipo Rousseau (casilla II). Las llamadas corrientes republicanas en la filosofía política contemporánea son tal vez la mejor representación de dichas visiones. De otro lado, encontramos concepciones más conservadoras y autoritarias (casilla I), en donde no solo el reconocimiento de derechos es limitado, sino que además existe recelo a una participación ciudadana excesiva, ya sea por temor a que una generosidad excesiva en términos de derechos y participación pueda dificultar el manejo del orden público, o ya sea porque consideran que los derechos de la persona están limitados por nociones de bien común o de pertenencia a una tradición, que son definidos por las élites.

De otro lado, existen visiones de democracia fundadas en un reconocimiento y protección amplia de derechos de la persona, pero que pueden tener dos variantes básicas: de un lado, las visiones liberales tienden a limitar el principio mayoritario pues desconfían de la tiranía de las mayorías (casilla III); en cambio, las concepciones deliberativas contemporáneas, como las de Jürgen Habermas (1996) o Carlos S. Nino (1994) (casilla IV), buscan en cierta medida la cuadratura del círculo, ya que aspiran a construir un ordenamiento político en donde la participación ciudadana sea vigorosa, pero igualmente la protección de los derechos de la persona sea sólida y amplia.

⁹. Entre las obras de este autor, ver Huntington (1994).

Ahora bien, ¿qué tipo de sistema judicial es compatible con esta última concepción de la democracia? Más aún, ¿qué tipo de sistema judicial permite la profundización o intensificación de la democracia así concebida? Para alcanzar estas finalidades, un sistema judicial debe cumplir con ciertas funciones y tener determinadas características (o presupuestos de funcionamiento), que es lo que se explicará en el siguiente acápite.

Derecho, sociedad y jueces: breves notas sobre las funciones del derecho y los tribunales¹⁰

El estudio de las relaciones entre el aparato judicial, la política y la sociedad ha sido abordado por la sociología jurídica al investigar las llamadas funciones del derecho y de los tribunales. Ahora bien, las siguientes consideraciones no pretenden adentrarse en este difícil y polémico tema.¹¹ Su objetivo es mucho más modesto: simplemente buscan apoyarse en algunos trabajos sociológicos para explicitar la noción de derecho que les sirve de fundamento y poder así presentar un listado de las que serían las principales funciones de los jueces en una sociedad democrática, con el fin de sistematizar la presentación y el análisis de las transformaciones del sistema judicial colombiano.

En ese orden de ideas, en general, el derecho puede concebirse como un conjunto flexible de directivas y mecanismos para la resolución de conflictos y la adhesión de los ciudadanos a esas soluciones, a través de la intervención de un mediador, llamado juez o tribunal, que puede obligar al acatamiento de las decisiones mediante el uso de la fuerza.¹²

Esto significa que, desde esta óptica, el derecho aparece como un ordenador de la conducta social y un mecanismo de regulación de los conflictos. Es entonces un mecanismo de cohesión social, puesto que contiene los conflictos dentro de un orden, es decir, dentro de unos marcos de invarianza estructural. Pero, contrario a lo formulado por ciertas recepciones simplistas del marxismo, el derecho no es solo un factor de dominación, ni un simple elemento de conservación del *statu*

10. Esta parte retoma y actualiza algunas reflexiones adelantadas en textos previos. Ver, en especial, Uprimny (1998).

11. Sobre las funciones del derecho en el caso colombiano, ver García (2014).

12. Para el desarrollo de esta concepción, ver Uprimny (1994).

quo, porque los principios jurídicos pueden encarnar valores éticos susceptibles de traducirse en contenidos emancipatorios, como lo muestra, por ejemplo, el paso de la igualdad formal a la igualdad material en la evolución del constitucionalismo social y los derechos humanos (Jaramillo, García, Rodríguez y Uprimny, 2018, pp. 849-851). Igualmente, contrario a lo propuesto por el consensualismo funcionalista, el derecho tampoco es solo un sistema de integración pacífica, porque las sociedades son todas conflictivas, de suerte que el orden jurídico termina dando un tratamiento diferencial y selectivo favorable a ciertos intereses: es entonces un orden normativo parcialmente excluyente.

Estas referencias tanto a concepciones clásicas como a concepciones contemporáneas permiten sistematizar las funciones específicas de los tribunales en las que se materializa la función cohesionadora y reguladora general del derecho. Así, es posible distinguir analíticamente al menos las siguientes funciones:

En primer término, en desarrollo del derecho punitivo o represivo, según la denominación de Émile Durkheim, los jueces asignan penas, que fueron definidas por los órganos políticos, para controlar conductas consideradas desviadas.¹³ Los tribunales son aquí ante todo instrumentos de quienes se encuentran en situaciones de poder y dominación, pues la imposición de sanciones busca conservar vigentes ciertas convicciones centrales al mantenimiento de la cohesión de un grupo social. Es esta, entonces, la concepción del *juez-poder*.

En segundo término, en los Estados de derecho, una función central de los jueces es controlar los propios aparatos de poder para hacerlos operar dentro de ciertos márgenes, con lo cual se busca garantizar los derechos de los ciudadanos: el derecho es aquí esencialmente un mecanismo de contrapoder, con lo cual aparece una concepción del *juez-protector*.

13. Se trata de la distinción durkheimiana entre, por un lado, el derecho represivo, que se presenta en las sociedades en las que hay poca división del trabajo y que pretende reprimir las conductas que lesionen la “conciencia colectiva”, y, por el otro, el derecho restitutivo, que domina en las sociedades con mayor división del trabajo y cuya pretensión es restablecer las cosas al estado previo a la ocurrencia del conflicto (Durkheim, 1960).

La relación del derecho y de los jueces con las estructuras de poder y dominación es entonces estructuralmente ambivalente, pues los tribunales son al mismo tiempo instrumentos del poder y barreras de protección contra el poder. Por ello es necesario evitar dos cosas: una separación completa entre el derecho y el poder, como una asimilación mecánica de los dos, pues como bien dice Luigi Ferrajoli (1980), el poder

tiene la tendencia innata a liberarse del derecho y constituirse y acumularse en forma absoluta. Frente a él, el derecho tiene dos caras: la de la legitimación y la de la limitación y el control; es poder y antipoder, Estado y anti-Estado, opresión del poder estatal y defensa frente a la opresión estatal. Es esta una ambigüedad del derecho cuyo desconocimiento, con la consiguiente ilusión óptica de la confusión entre derecho y Estado, ha sido siempre fuente de peligrosísimas simplificaciones teóricas, y lo que es peor, de nefastas degeneraciones en la práctica. (pp. 70-71)

Es más, incluso cuando los funcionarios judiciales ejercen su función punitiva no son siervos mecánicos de los poderes dominantes. Ni siquiera en este punto se puede ser esquemático, pues las situaciones son a veces complejas y paradójicas. En efecto, es propio de los Estados constitucionales conferir una cierta independencia a los funcionarios judiciales, lo cual permite que, en ciertas coyunturas, la magistratura potencie su autonomía y reoriente la función punitiva del Estado para liderar las luchas sociales contra las inmunidades de quienes tradicionalmente han detentado el poder, como lo muestra la actividad judicial contra la corrupción en países como Italia y Colombia.

En tercer término, el derecho y los jueces son una instancia esencial de resolución, o al menos de tramitación, de los conflictos en las sociedades modernas. Es el derecho restitutivo, en los términos de Durkheim, en el cual el tribunal, al actuar como un tercero imparcial frente a las partes enfrentadas, busca colocar las cosas de la misma manera a como estaban antes de que se infringiera una norma jurídica y surgiera un enfrentamiento entre particulares. El derecho y los tribunales buscan entonces resolver esos litigios, aun cuando, como bien lo precisa la sociología jurídica, en muchas ocasiones la intervención jurídica puede no solo no solucionar el litigio, sino, incluso, agravarlo o generar nuevos. Por ello, algunos prefieren caracterizar más genéricamente esa función del derecho como “tratamiento” —y no obligatoriamente resolución— de los conflictos, a fin de no olvidar la capacidad disgregadora de las instancias

jurídicas, porque en muchos casos “el procedimiento judicial puede conducir, antes que a una solución a la reproducción de los conflictos que podrían extenderse ocasionalmente como una mancha de aceite a otras partes en posiciones homólogas” (Ferrari, 1985, pp. 114-115). Con todo, estamos en presencia del *juez-solucionador* o, al menos, tramitador de litigios, a quien corresponde decidir el derecho aplicable al caso concreto.

En cuarto término, el derecho constituye una regulación global que encarna valores a los cuales adhieren las personas y que también legitima las estructuras de poder. El derecho aparece aquí como una ideología y un elemento central del proceso de socialización; es el derecho-discurso, en el cual las normas jurídicas proyectan una eficacia simbólica que potencia la cohesión social. El sistema jurídico es, entonces, un campo simbólico en donde los diferentes actores despliegan estrategias de poder para apropiarse del sentido de los textos jurídicos y amoldarlos a sus intereses. Pero el derecho no es solo ese espacio institucionalizado en donde diversos discursos y retóricas se enfrentan, sino que proyecta en su dinámica valores y concepciones que posibilitan el orden social y refuerzan su legitimidad. Como bien dice Mauricio García (1993), “la fuerza social del derecho también se encuentra en su carácter de discurso legal y de discurso legítimo; en su capacidad de crear representaciones de las cuales se derive un respaldo político” (p. 87). El derecho es entonces un discurso con poder de creación social, del cual los jueces son importantes soportes. De esta manera, es posible identificar la concepción del *juez-retórico*.

La introducción de esta dimensión simbólica es importante, pues permite comprender ciertas dinámicas específicas de los procesos jurídicos. En particular, permite ver no solo las funciones manifiestas de las instituciones jurídicas, sino también sus funciones latentes, según la conocida distinción de Robert K. Merton (2002), porque, como lo explica García (2014, pp. 83 y ss.), el hecho de que una norma se promulgue, pero no se aplique, no significa que esta haya sido inútil o haya fracasado. A veces, las normas se expiden, pero para no ser ejecutadas, con lo cual cumplen determinadas funciones latentes.

Finalmente, el derecho se encarna en aparatos y burocracias, por lo cual es necesario incluir funcionalmente la perspectiva de la justicia como un proceso administrativo. Se trata en este caso del *juez-funcionario*, pues los tribunales son

aparatos que deben ser gobernados e implican costos económicos y administrativos para la sociedad, lo cual explica el impacto que ha tenido la sociología organizacional en ciertas perspectivas de análisis de los aparatos de control y de administración de justicia.

Las anteriores funciones del derecho deben ser distinguidas a fin de clarificar el papel de los jueces en la sociedad y poder comprender de mejor forma las transformaciones de la justicia colombiana. A partir de lo anterior, podemos decir que un sistema judicial que permita una visión densa de democracia debería, al menos:

- I. Tener la capacidad de amparar los derechos de los ciudadanos ante violaciones de los mismos por parte del Estado y de los particulares.
- II. Tener la capacidad de resolver adecuadamente los conflictos que se presenten ante él.
- III. Funcionar como contrapoder de los otros poderes del Estado, a fin de controlar sus posibles abusos y amparar todos los derechos de las personas.
- IV. Ejercer funciones de control social, y en particular imponer sanciones por la infracción de las reglas de conducta.
- V. Operar en forma tal que promueva, hasta donde sea posible, la deliberación y la participación democráticas.

Una vez explicitados los presupuestos normativos de nuestra visión del sistema judicial en una democracia, procedemos entonces a presentar algunas consideraciones básicas sobre la situación de la justicia colombiana.

La visión empírica de la justicia colombiana: entre la justicia rutinaria y la justicia protagónica

La situación del sistema judicial colombiano es paradójica. Aunque este se encuentra en una crisis profunda, no es posible hablar de su colapso. Es más, el sistema judicial colombiano tiene ciertas potencialidades que podrían permitir la profundización de la democracia. Por consiguiente, es posible afirmar que el sistema se ubica entre el mundo ideal y el infierno con el que tradicionalmente se le asocia. Esto porque, si bien el sistema judicial colombiano se encuentra

en una crisis profunda, no ha colapsado y es protagónico y eficaz en ciertos aspectos.¹⁴

Por este motivo, caracterizar el estado de la justicia en Colombia en un solo sentido no es un asunto fácil. Para algunos, durante los últimos años el sistema de justicia ha tenido un desarrollo sin precedentes, lo cual ha permitido que gran número de ciudadanos puedan acceder a la justicia de manera sencilla y ágil. Sin embargo, para otros, el sistema de justicia es todavía un aparato deficiente, que no ha podido superar los enormes problemas de acceso, congestión e impunidad que lo aquejan desde hace varios años. ¿Cómo dos análisis tan distintos pueden referirse a la misma realidad? ¿Cuál de ellos es el que verdaderamente caracteriza la realidad del acceso al sistema de justicia en Colombia?

Para responder a estas preguntas, es posible afirmar una hipótesis relativamente simple. Ambas caracterizaciones del acceso a la justicia en Colombia tienen elementos verdaderos, pero se refieren a dos niveles de la justicia distintos: uno que puede denominarse justicia “protagónica” y otro que recibiría el nombre de justicia “rutinaria”.¹⁵ Ahora bien, para entender el alcance de esta distinción conviene precisar las diferencias entre uno y otro tipo de justicia. Esto permitirá mostrar algunos avances que la justicia protagónica ha traído para el acceso a la justicia en Colombia, aunque persistan también los delicados problemas de acceso que experimenta la justicia rutinaria. Este balance evidencia que las posibles relaciones entre las dos justicias que deben tenerse en cuenta en una propuesta de reforma a la justicia en nuestro país.

El protagonismo frente a la rutina

La justicia protagónica es aquella de gran visibilidad en los debates públicos y de alto impacto en la vida económica, política o social del país. En Colombia, la justicia protagónica ha estado ligada a la justicia constitucional por medio de la

14. Este diagnóstico paradójico de la justicia colombiana debe llevarnos a descartar la idea de realizar una reforma que apunte al desmonte total del actual aparato de justicia. Esta misma idea ha sido planteada en García (2012), Sánchez (2013) y Uprimny (2004).

15. Para un estudio más profundo de las características históricas de la justicia colombiana, sus transformaciones recientes y su situación paradójica, consultar García, Rodríguez y Uprimny (2006); Uprimny, Rodríguez y García (2003).

cual los jueces constitucionales, que son todos los jueces cuando deciden casos de tutela, y la Corte Constitucional, que está en la cúspide de la jurisdicción constitucional, han terminado por pronunciarse sobre temas cruciales para el país.

Por su parte, la justicia rutinaria es aquella destinada a resolver los conflictos más cotidianos del ciudadano. No quiere esto decir que se trate de una justicia menos importante; paradójicamente, es la que más impacta al común de la gente, aunque no tenga mayor discusión pública. En Colombia, esta justicia se identifica con la justicia ordinaria, encargada de resolver los conflictos civiles, penales, laborales, entre otros.

Evidentemente, esta distinción no puede ser tajante. Existen casos que empezaron como rutinarios y que posteriormente han adquirido un matiz protagónico. O viceversa, existen casos que en principio surgieron como protagónicos y que poco a poco se hicieron rutinarios. Este fue el caso de la jurisprudencia constitucional en materia de acceso a medicamentos y tratamientos para enfermedades de alto costo. Los primeros casos fueron considerados como un importante logro en la realización de los derechos sociales, especialmente del derecho a la salud. Sin embargo, en la medida en que la normatividad para acceder a este tipo de medicamentos no fue cambiada y las entidades administradoras del servicio de salud rechazaban sistemáticamente los servicios requeridos, los usuarios del sistema tuvieron que acudir cada vez con más frecuencia a la acción de tutela para acceder a su derecho, al punto que este mecanismo se convirtió en un paso casi obligado para acceder al servicio, lo cual condujo además a la congestión del sistema de justicia.

A pesar de esto, la distinción entre justicia protagónica y rutinaria es útil para explicar las diversas caracterizaciones del acceso al sistema de justicia en Colombia. Si nos atenemos a esta distinción, es posible evidenciar rasgos muy positivos en el acceso a la justicia protagónica y otros muy deficientes en la justicia rutinaria, como se explica a continuación.

Algunos avances de la justicia protagónica¹⁶

16. Sobre los avances de la justicia protagónica pueden verse también García y Uprimny (2004); García y Uprimny (2006); Rodríguez (2011); Rodríguez y Rodríguez (2010).

La justicia protagonista en el caso de la jurisdicción constitucional ha ejercido un impacto muy positivo en el acceso a la justicia en Colombia. Este avance ha sido posible gracias a la consagración de acciones constitucionales fácilmente accesibles y ágiles, como la acción de tutela. Esta acción permite reclamar ante los jueces la protección de los derechos constitucionales fundamentales cuando estos han sido violados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, siempre que esté encargado de la prestación de un servicio público o respecto del cual el accionante se encuentre en estado de indefensión. El procedimiento es preferente y sumario, y debe ser resuelto en un término improrrogable de diez días hábiles, luego del cual, el juez emite una orden para que el demandado actúe o se abstenga de hacerlo, la cual es de obligatorio cumplimiento. Esta acción no requiere de abogado ni de formalidad alguna y procede ante la inexistencia de otro medio de defensa judicial, excepto cuando se utiliza como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

A través de esta acción, gran número de personas han logrado la garantía plena y eficaz de sus derechos fundamentales. Así, por ejemplo, minorías tradicionalmente discriminadas han accedido al sistema de justicia logrando una respuesta positiva a sus reclamos, tal como sucedió con los homosexuales (sentencias de la Corte Constitucional T-097/94,¹⁷ C-507/99, T-100/98 y C-481/98), primero como individuos y luego como parejas del mismo sexo, a la cuales se reconoció progresivamente los mismos derechos que las parejas heterosexuales, incluyendo la posibilidad de casarse

17. Las sentencias de la Corte Constitucional son básicamente de dos tipos: las sentencias de constitucionalidad, o de control abstracto de normas generales como leyes, decretos con fuerza de ley, reformas constitucionales o tratados internacionales, cuya numeración se inicia con una “C”, y las decisiones que resuelven acciones de tutela, el nombre que se ha asignado en Colombia al recurso de amparo o de protección de derechos fundamentales en casos concretos, que son aquellas que se inician con una T. Las sentencias de constitucionalidad son pronunciadas por la Sala Plena de la Corporación, integrada por nueve magistrados, mientras que, por lo regular, las sentencias de tutela son expedidas por las Salas de Revisión, integradas cada una de ellas por tres magistrados, salvo cuando la Corte decide unificar la doctrina constitucional en tutela, caso en el cual conoce también la Sala Plena. En esos eventos, las sentencias se denominan “Sentencias de Unificación” (SU). Las sentencias de la Corte Constitucional se identifican entonces por tres elementos: el encabezado (C, T o SU) que indica el tipo de proceso y decisión; un primer número, que corresponde al orden secuencial en un año determinado, y un segundo número, que especifica el año. Así, la Sentencia T-097/94 es la sentencia número 97 de la Corte en 1994, y corresponde a una que resuelve una acción tutela, decidida en una Sala de Revisión de tres magistrados.

y adoptar (sentencias C-577/11, SU-204/16, SU-617/14, C-071/15 y C-683/15). Igualmente, la justicia constitucional ha protegido a las poblaciones que se encontraban en situación de debilidad manifiesta, como los reclusos (Sentencia T-153/98) o la población desplazada por el conflicto armado (Sentencia T-025/04).

En las relaciones entre particulares, la tutela ha sido fundamental para que los niños abandonados o víctimas del maltrato o de sus padres puedan acceder a sus derechos (sentencias T-128/94 y T-205/94), para que las estudiantes no sean expulsadas cuando se encuentran en estado de embarazo (sentencias T-079/94, T-211/95, T-290/96, T-412/99, T-1531/00, T-1101/00, T-772/00 y T-683/02) o cuando no se cortan el cabello o usan maquillaje (sentencias T-239/00, T-889/00 y T-037/02). En este ámbito, la tutela también ha protegido a los ancianos (sentencia T-036/95) y a los enfermos de sida (sentencias T-849/01, T-843/04) de la desidia del Estado.

De la misma manera, la tutela ha contribuido a la garantía de los derechos sociales. Así, la Corte ha protegido el derecho a la salud, la seguridad social y el mínimo vital en numerosos casos. En dichas decisiones, la Corte ha ordenado la entrega de medicinas, la realización de tratamientos quirúrgicos, el desembolso efectivo de pensiones de vejez y el reintegro de trabajadores. En general, como lo ha señalado la Defensoría del Pueblo (2020), en 2019 los principales derechos fundamentales cuya protección se invocó mediante acción de tutela fueron de petición (244.553 tutelas presentadas); a la salud (207.368); al debido proceso (76.447); al mínimo vital (39.284); a la ayuda humanitaria (23.154); a la seguridad social (21.887) y a la vida (15.325).

Igualmente, aunque por vía de demandas de inconstitucionalidad contra las leyes, la Corte ha tomado decisiones trascendentales para el manejo económico. Por ejemplo, ha anulado leyes que extendían el impuesto al valor agregado (IVA) a productos de primera necesidad (Sentencia C-776/03), ha ordenado la indexación parcial de los salarios de los servidores públicos (sentencias C-1433/00, C-1064/01 y C-1017/03), ha extendido ciertos beneficios pensionales a determinados grupos poblacionales al considerar que la restricción desconocía el principio de igualdad (Sentencia C-409/94) y ha declarado la inconstitucionalidad de los elementos esenciales del sistema de financiamiento de vivienda UPAC por considerarlo inequitativo (sentencias C-383/99, C-700/99 y C-747/99).

La sencillez, agilidad y eficacia de la acción de tutela permiten explicar su popularidad y el incremento en su demanda. De 20.000 acciones de tutela interpuestas en 1993, se pasó a un poco más de 198.000 en 2004, lo que significa que en once años se multiplicó en casi diez veces. La cifra ha seguido creciendo, pues en el 2019 se llegó a las 620.257 acciones de tutela interpuestas, cifra sin precedentes que equivale al 27 % del total de procesos ingresados en todo el Poder Judicial. En total, entre 1997 y 2019, los ciudadanos presentaron 10.232.166 acciones de tutela en todo el territorio nacional (Consejo Superior de la Judicatura, 2019, p. 47). Este es un indicador muy positivo en el acceso de los ciudadanos a una justicia pronta y efectiva para la protección de sus derechos fundamentales.¹⁸

Esta justicia protagonista no se ha limitado a desarrollar y defender derechos, sino que también ha sido decisiva en la garantía de la democracia y el Estado de derecho contra el autoritarismo y los abusos gubernamentales. Dos ejemplos notables: primero, la Corte Constitucional ha realizado un control severo del recurso a los estados de excepción por el presidente, pues ha anulado en varias ocasiones su declaratoria por parte del gGobierno, lo cual ha permitido que el tiempo vivido por los colombianos en estados de excepción cayera del 80 % en la década de los ochenta a menos del 20 % a partir de la introducción de ese control judicial en la década del noventa (Uprimny, 2003). Segundo, la Sentencia C-141/10 declaró la inconstitucionalidad de la ley que convocaba a un referendo que buscaba reformar la constitución para permitir una segunda reelección de Álvaro Uribe Vélez, quien ya se había beneficiado de una primera reforma constitucional que introdujo la posibilidad de la reelección presidencial inmediata y que llevaba, por tanto, dos periodos consecutivos de gobierno. Esta sentencia evitó que se manipularan las reglas electorales y constitucionales para perpetuar en el poder a dicho presidente, con lo cual se habría resquebrajado gravemente el Estado de derecho y la propia democracia.

18. En otro texto, también inédito, Rodrigo Uprimny (2005) explica cuáles fueron los principales factores normativos y sociológicos que dinamizaron el protagonismo de ciertas parcelas de la justicia, como la creación de herramientas sencillas y ágiles de protección de derechos, o la forma innovadora en que la Corte Constitucional ha interpretado la Constitución. Sin embargo, allí mismo expone los límites o riesgos de la justicia protagonista, como su poco impacto ante situaciones complejas, la posible invasión de competencias frente a otros órganos estatales y, sobre todo, la forma en que su protagonismo ha creado una cortina de humo frente a los problemas de la justicia ordinaria.

Este protagonismo de la justicia colombiana ha sido posible gracias a dos activos o fortalezas del Estado de derecho en Colombia: I) una importante tradición de independencia judicial y de acatamiento de las decisiones judiciales, y II) una larga experiencia de control constitucional ejercido por los jueces, que existe claramente desde la reforma constitucional de 1910, aunque había tenido ya algunos avances incluso desde 1886,¹⁹ antes que en la mayor parte de países del mundo. Por esta razón, en la cultura jurídica y política colombiana, la existencia de ese control judicial de constitucionalidad es ampliamente aceptada, sin perjuicio de que algunas de las decisiones de los jueces constitucionales sean controvertidas.

Las deficiencias de la justicia rutinaria en Colombia²⁰

En comparación con la justicia protagónica, la justicia rutinaria mantiene serios problemas de acceso, congestión, selectividad e impunidad. En efecto, en Colombia subsisten problemas importantes en el acceso a la justicia. De acuerdo con la pirámide de litigiosidad²¹ —que analiza la demanda efectiva, la demanda presentada, la globalmente atendida y la satisfactoriamente aceptada, sobre la base de la demanda de conflictos potenciales— en las áreas urbanas el porcentaje de demandas que logran acceder al sistema de justicia sin ningún tipo de obstáculos (demanda satisfactoriamente aceptada) es de apenas un 37 %. Esto quiere decir que un 63 % de las demandas no lograron acceder, ya sea porque prefirieron otras formas de solución, o porque acudieron a la justicia, pero desistieron por los obstáculos percibidos, o porque, aunque insistieron en la demanda, no se les atendió, o porque, aunque se les atendió y accedieron al sistema lo hicieron con dificultad.

19. Sobre la tradición de control constitucional y de independencia judicial como una fortaleza de la democracia colombiana, ver Cepeda (2004).

20. Sobre las deficiencias de la justicia rutinaria, consultar, igualmente, García y Espinosa (2013); La Rota, Lalinde, Santa Mora y Uprimny (2014); Uprimny, Rodríguez y García (2006). En particular, otro de los más graves problemas que aquejan a este tipo de justicia tiene que ver con los obstáculos con que se encuentran los jueces para impartir justicia en las zonas de conflicto armado. Sobre este último punto ver García (2008).

21. El concepto de “pirámide de la litigiosidad”, que se remonta a Santos (2001), se encuentra más claramente explicado en Uprimny, Rodríguez y García (2006) y La Rota, Lalinde, Santa Mora y Uprimny (2014, pp. 158 y ss.).

Subsisten también problemas graves de congestión. En la jurisdicción el número de procesos anuales represados aún es considerable. Como lo indica el Consejo Superior de la Judicatura (2019):

Al comparar el nivel de egresos con el de ingresos, se concluye que en la Rama Judicial en 2015 se acumulaban 17 asuntos por cada 100 ingresos efectivos. Por consiguiente, por cada 100 demandas hubo 23, 20, 17 y 16 procesos adicionales acumulados en el inventario en las anualidades 2016, 2017, 2018 y 2019, respectivamente. (p. 22)

Al finalizar el año 2019, había 1.855.082 procesos en el inventario final con trámite y 58.227 procesos en el inventario final sin trámite (Consejo Superior de la Judicatura, 2019, p. 23).

La justicia rutinaria enfrenta, además, problemas de inequidad y selectividad. De un lado, en la justicia penal, algunos estudios han mostrado que en Colombia la posibilidad de que un acusado representado por un abogado de oficio sea condenado es 80 % mayor que la de un acusado representado por un abogado privado (Bernal, 2016). De otro lado, en la justicia civil, buena parte de sus esfuerzos están dedicados al trámite de procesos ejecutivos. De hecho,

en el 2019 la mayor demanda de justicia en la especialidad civil corresponde a procesos ejecutivos (72 %), ya sean hipotecarios, prendarios o de otra índole, seguidos de los procesos declarativos verbales (9 %) y en menor medida los procesos verbales sumarios (4 %). (Consejo Superior de la Judicatura, 2019, p. 36)

En esos casos, gran parte de los demandantes son entidades financieras que persiguen el cobro de obligaciones crediticias a personas naturales y que, en la inmensa mayoría de los casos, obtienen decisiones favorables. Estas cifras muestran que una parte importante del trabajo de la justicia civil está alejado del clásico modelo adjudicativo en donde el juez asigna un derecho en disputa, y que, más bien, se ha convertido en una instancia de cobro mecánico de deudas para las grandes entidades financieras.

A lo anterior se suman problemas de impunidad en el campo penal. Si bien no existe unanimidad en las cifras, las cuales varían entre el 26 y el 99 %, existen datos que permiten dar cuenta de este fenómeno. Así, algunas investigaciones han señalado que, en los años noventa, la justicia penal colombiana dejó de investigar

dos de cada tres homicidios cometidos en el país. En los casos investigados, las condenas nunca superaron el 7 %. En consecuencia, alrededor de un 95 % de las muertes violentas queda sin resolverse, y la probabilidad de que un homicidio sea sancionado en Colombia pasó del 11 % en los años sesenta, al 14 % en la década de los noventa (Rubio, 2001, pp. 490, 516-17). En suma, la capacidad del sistema penal para investigar y juzgar delitos complejos ha sido (y es) muy deficiente, y esta realidad se refleja en las bajísimas tasas de imputación de algunos delitos: 5 % para el acceso carnal violento o abusivo, 0,1 % para las amenazas y 2 % para los delitos contra el derecho internacional humanitario (salvo los homicidios contra persona protegida) (La Rota y Bernal, 2014, p. 37).

A pesar de las enormes deficiencias existentes en la justicia rutinaria, se han dado algunos avances. En la justicia rutinaria no judicial —y con el fin de mejorar el acceso y reducir la congestión—, desde hace algunos años existe un esfuerzo importante por implementar y fortalecer un sistema de justicia comunitaria destinado a resolver conflictos menores en la sociedad. En el mismo sentido, existe un esfuerzo significativo por diversificar el acceso a la justicia a través de la implantación de las llamadas “casas de justicia”.²²

Esfuerzos semejantes se han dado en la justicia rutinaria judicial. Así, por ejemplo, la carrera judicial se ha extendido para la mayoría de cargos judiciales, brindando a los jueces mayor autonomía y seguridad jurídica en sus cargos. Desde 1994, el Consejo Superior de la Judicatura ha desarrollado varios concursos a fin de suplir cargos de magistrados y funcionarios. Para el 2019, el 96,83 % de los cargos de magistrados de tribunales superiores, el 94,89 % de los magistrados de tribunales administrativos, el 68,68 % de los jueces de la jurisdicción ordinaria y el 78,36 % de los jueces de la jurisdicción administrativa habían sido provistos por el sistema de méritos (Consejo Superior de la Judicatura, 2019, p. 84).

Esto ha permitido importantes incrementos en la productividad. Por ejemplo, según cifras del Consejo Superior de la Judicatura, la implementación en 2010 del Plan Nacional de Descongestión parece haber acrecentado aún más las

22. Sobre las dificultades que ha atravesado la implementación de las casas de justicia en Colombia, ver García y Villadiego (2016).

tasas de egresos efectivos, que en años como el 2013 alcanzaron los 2.646.903 procesos. De hecho, el aumento en la productividad promedio ha llevado a que desde el 2009 los egresos efectivos hayan sido superiores a los ingresos efectivos (Consejo Superior de la Judicatura, 2015, pp. 49 y ss.). Es más,

a pesar de que en 2019 hubo un ingreso superior de procesos judiciales en la Rama de un 3,9 % en relación con el 2018, las decisiones de fondo que implicaron salidas procesales aumentaron en un 5,7 %, lo que significó una mayor productividad de la Rama Judicial en un 5,7% en relación con el año anterior. (Consejo Superior de la Judicatura, 2019, p. 24)

En materia de congestión, la justicia penal, aunque sigue teniendo niveles altos, ha presentado un aumento en la evacuación de los procesos por parte de los jueces penales, lo que puede ayudar a reducir esta problemática. Efectivamente, desde 1999 se registra un número de salidas superior, en alrededor de un 10 %, al número de procesos que ingresan a esta jurisdicción. Estudios más recientes muestran que

los despachos judiciales que atienden exclusivamente asuntos penales reportaron 912.424 ingresos y evacuación de 813.315 procesos a 31 de diciembre de 2019. La eficiencia en la evacuación de procesos fue del 89 % en el 2019. De cada 100 que ingresaron a la especialidad se acumularon 11. (Consejo Superior de la Judicatura, 2019, p. 28)

De todas maneras, estos avances, si bien son muestra clara de un esfuerzo por mejorar el acceso y funcionamiento de la justicia rutinaria, no logran cambiar por completo su balance negativo.

Las relaciones entre la justicia protagónica y la justicia rutinaria

Ahora bien, una vez señaladas las diferencias conceptuales entre la justicia protagónica y la rutinaria, y después de haber realizado un balance de cada una de ellas, es necesario cuestionarse sobre las relaciones existentes entre uno y otro modelo de justicia. ¿Cómo puede influir la justicia protagónica en los desarrollos de la justicia rutinaria y viceversa? En este punto, conviene intentar una respuesta a este interrogante.

Es posible distinguir cuatro tipos de relaciones entre la justicia protagónica y la rutinaria:

1. *Irradiación o jalonamiento*: Es un tipo de relación positiva, en donde los avances logrados a través de la justicia protagónica posibilitan avances similares en la justicia rutinaria. Es la relación ideal, pues la justicia protagónica actúa solo para abrir nuevas puertas de acceso en la rutinaria, que hubieran sido imposibles de realizar sin su intervención. Sin embargo, una vez abiertas las rutas de acceso, la justicia protagónica se retira para dejar que sea la rutinaria la que tramite el grueso de los casos.
2. *Ocultamiento*: Es una relación problemática, donde el protagonismo de una justicia oculta los problemas y las deficiencias de la justicia rutinaria. De esta manera, la justicia protagónica termina monopolizando la discusión política y los recursos destinados a la reforma judicial. Este parece ser el caso de las discusiones sobre reforma a la justicia en Colombia. Los proyectos que proponen reformar la justicia constitucional en temas como el control de los estados de excepción, la acción de tutela sobre derechos sociales y contra providencias judiciales, han sido objeto de amplio debate tanto en el Congreso como en los medios de comunicación. Aunque se han presentado diversos proyectos con el objetivo de reformar la justicia rutinaria, estos han tenido una menor discusión y, generalmente, han sido abordados desde una perspectiva más técnica que política.
3. *Obstaculización*: El protagonismo de un tipo de justicia no solo oculta, sino que además impide el desarrollo de la justicia rutinaria. En este caso, ciertos avances en la protección de derechos logrados a través de la justicia protagónica reemplazan las vías ordinarias que deberían darse a través de la justicia rutinaria e impiden que esta última se desarrolle. De nuevo, el trámite de las tutelas en materia de derecho a la salud es ilustrativo. La rutinización de la tutela en este caso ha disparado su número a cifras excesivas, lo cual se constituye en una de las primeras causas para interponer esta acción. En 2019, el 33,43 % de las tutelas invocaron la protección del derecho a la salud (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 67).
4. *Coexistencia sin relación*: La última posibilidad es que no exista relación alguna entre las dos justicias. Es decir, que cada una exista paralela a la otra sin que haya ningún tipo de incidencia. Este también es un caso perverso. Si la justicia protagónica realmente concentra los debates más importantes en materia de protección de derechos, estos debates deberían, de algún modo, permear el funcionamiento de la justicia rutinaria. Ambas hacen parte, finalmente, de un mismo sistema de justicia de manera que los problemas

o avances que se presenten en una deberían ser resueltos o influenciados en la otra.

En Colombia, la justicia protagónica y la justicia rutinaria han coexistido durante los últimos años sin que haya una relación predominante entre las dos. A pesar de la existencia de algunos ejemplos puntuales en cada uno de los tipos de relaciones que acaban de ser explicados, ninguna de ellas (irradiación, ocultamiento u obstaculización) domina a las demás.

No existe un claro efecto irradiador de la justicia protagónica sobre la rutinaria, pues los avances en campos como la tutela no se reflejan claramente en el funcionamiento ordinario de la justicia. Tampoco existe un evidente efecto obstaculizador por parte de la justicia protagónica frente a la rutinaria. Si bien es cierto que la resolución de tutelas por parte del juez ordinario termina ocupando tiempo y recursos que podrían ser aprovechados en el trámite de los procesos propios de su jurisdicción, esta inversión de recursos no solo es legítima, en aras de la protección constitucional, sino que además es menor si se compara con el tiempo que los jueces civiles dedican, por ejemplo, a la resolución de procesos ejecutivos.

De la misma manera, tampoco es posible afirmar que la justicia protagónica oculte toda la problemática de la justicia rutinaria. En los últimos años se han diseñado diversas propuestas de reforma a la justicia ordinaria, así como propuestas alternativas para ampliar su cobertura, como la justicia comunitaria.

Lineamientos para una reforma del sistema judicial que profundice la democracia

En este tercer punto procedemos entonces a realizar unas propuestas básicas para una reforma judicial, que se fundamente en el marco filosófico que presentamos en el primer punto, en donde indicamos lo que debería ser la justicia en una democracia robusta, y que tome en cuenta las características empíricas más importantes del sistema judicial colombiano, que analizamos en el segundo punto. Nuestras propuestas buscan entonces reforzar los elementos positivos de nuestro sistema judicial y corregir sus deficiencias, con el fin de lograr una justicia que no solo sea eficiente y garantice el orden público y el desarrollo económico, sino que también sea equitativa e igualitaria, evite las arbitrariedades

de las autoridades y ampare los derechos de las personas. Para eso creemos que debemos tomar en cuenta las fortalezas de nuestro sistema judicial y buscar que los elementos positivos de la justicia protagónica irradien el funcionamiento de la justicia rutinaria y permitan así corregir sus deficiencias. Esta reforma a la justicia, que la refuerce para lograr una democracia deliberativa y protectora de los derechos de las personas, podría fundarse en los siguientes puntos:

Primero, es necesario proteger e incluso reforzar la independencia judicial, que ha sido un activo de la sociedad colombiana. En efecto, esta independencia es necesaria para garantizar que los jueces protejan los derechos de los ciudadanos aun cuando ello resulte antipático para las mayorías o implique enfrentarse a los sectores poderosos de la sociedad.

La independencia judicial se garantiza mediante la designación de los jueces por medios distintos de la elección popular, pero que se apoyen en procesos meritocráticos. Por eso, en segundo lugar, es necesario reforzar la meritocracia en la rama judicial y fortalecer la carrera judicial. Como ya se tuvo la oportunidad de resaltar, en Colombia ha habido avances importantes en materia de aplicación de procesos meritocráticos para el acceso a la carrera judicial y el ascenso en su interior. Con todo, aún se presentan deficiencias a este respecto en los dos extremos de la jerarquía judicial, pues el sistema de méritos se ha aplicado para proveer la mayoría de los cargos de magistrados de los tribunales de segunda instancia (tribunales superiores de circuito judicial y tribunales administrativos), pero se ha aplicado en menor medida para proveer los cargos de jueces de primera instancia, mientras que no se aplica en el caso de las llamadas cortes de cierre.

En efecto, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado son elegidos mediante un sistema de cooptación, de manera que son los mismos magistrados de estos tribunales los que eligen a sus miembros.²³ “Este método busca ‘blindar’ a estas cortes de la influencia de la política y someter las

23. De acuerdo con el artículo 231 de la Constitución (modificado por el artículo 11 del Acto Legislativo 2 de 2015), “los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación, previa audiencia pública, de lista de diez elegibles enviada por el Consejo Superior de la Judicatura tras una convocatoria pública reglada de conformidad con la ley” (se presenta el contenido de esta disposición según lo decidido en la Sentencia C-285 de 2016 de la Corte Constitucional).

elecciones de magistrados a los altos estándares de la profesión jurídica personificados en los miembros ya elegidos” (Jaramillo, 2016, p. 151). Sin embargo, esta forma de elección ha dado lugar a prácticas de clientelismo judicial y de politización que requieren de una reforma urgente que introduzca algún tipo de procedimiento basado en el mérito.²⁴ La politización también afecta la elección de los magistrados de la Corte Constitucional, en la cual intervienen las demás ramas del poder público²⁵ y no hay cabida para procesos meritocráticos.

Por eso, en tercer lugar, es necesario tomar medidas para que la independencia judicial sea democrática y no corporativa. La independencia judicial es ante todo una garantía para la ciudadanía, porque busca asegurar el cumplimiento de la ley y la protección igualitaria de los derechos. La independencia judicial no es entonces un instrumento corporativo para la defensa de los intereses personales de los jueces, ni existe para asegurar su irresponsabilidad o sus privilegios. La rama judicial debe ser entonces independiente, pero también debe rendir cuentas sobre sus labores. Esto implica que el sistema judicial esté sometido a controles y refleje en sus decisiones los criterios de equidad y justicia de la ciudadanía, sin que ello implique el sacrificio de su independencia.

No es fácil lograr una justicia que sea al mismo tiempo independiente y que rinda cuentas. Por ello conviene recuperar dos reformas planteadas en tiempos recientes en esa dirección, que desarrollamos en los siguientes puntos.

24. Una propuesta en este sentido es la que plantea Sebastián Lalinde (2016), consistente en la realización de un concurso de méritos que dé lugar a listas cortas que permitan cierto grado de discrecionalidad política: “Este diseño consiste en realizar un concurso de méritos con convocatoria pública que no termine con la elección de quien resulte primero en la lista de elegibles, sino con una lista corta de las personas que obtuvieron los mejores puntajes. Dentro de esta lista corta puede darse un ejercicio de discrecionalidad política pensando en los equilibrios dentro de las Cortes en la manera de leer el derecho, en la renovación de la jurisprudencia, en balances en la procedencia u origen de los magistrados (si vienen de la academia, de la rama, del litigio, etc.) y en su buen crédito desde el punto de vista moral” (pp. 292-293).

25. En efecto, según lo previsto por el artículo 239 de la Constitución, “los Magistrados de la Corte Constitucional serán elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado”.

Así, en cuarto lugar, es necesario establecer un mejor mecanismo de enjuiciamiento para los magistrados de las altas cortes que se vean involucrados en ilegalidades. En su momento, la llamada reforma constitucional sobre el equilibrio de poderes planteó el llamado tribunal de aforados, que fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional en la Sentencia C-317/16, una de sus decisiones más desafortunadas. Pero es posible revivir, con ajustes, esa idea, para lo cual basta modificar la Ley 5 de 1992 o Reglamento del Congreso para crear, por simple reforma legal, una comisión de aforados que reemplazaría en lo fundamental a la comisión de acusaciones. Esta comisión estaría integrada por comisionados independientes, elegidos por mérito (podría haber una intervención de las universidades); se encargaría de tramitar las denuncias contra altos funcionarios y presentaría directamente a la plenaria de la Cámara un informe público y sustentado de aquellos casos en donde encuentre mérito para acusar. La Cámara decidiría en pleno si acusa o no a ese alto funcionario ante el Senado.

Esta propuesta es viable jurídicamente, pues la comisión de acusaciones no tiene estatus constitucional, sino puramente legal, por lo cual puede ser modificada o suprimida mediante una ley. Respeta, además, la doctrina de la Corte Constitucional en la citada Sentencia C-373/16, ya que mantiene el antejuicio ante el Congreso. Y su efecto práctico es importante, pues es en la comisión de acusaciones en donde, sin transparencia, se hunden las denuncias contra magistrados y otros altos funcionarios. En cambio, resulta más difícil que las plenarias de las cámaras ignoren o engaveten un informe elaborado por esa comisión de aforados pues sería público y estaría sólidamente fundamentado.

En quinto lugar, y en esa misma línea, es necesario reformar el Consejo Superior de la Judicatura, pues muchos de los elementos corporativos del sistema judicial y de las ineficiencias de la justicia ordinaria nacen en esta institución, que quedó mal diseñada en la Constitución de 1991. Esta corporación está integrada por seis magistrados elegidos por las altas cortes y tiene la responsabilidad de manejar administrativamente la rama judicial, organizar la carrera judicial y los concursos para acceder a ella e integrar las listas de las cuales la Corte Suprema y el Consejo de Estado eligen a sus propios magistrados. Esto ha generado ineficiencias pues una corporación integrada por magistradas no opera bien para la gestión administrativa. Asimismo, ha alimentado el corporativismo por el intercambio de favores que incentiva, pues el Consejo, cuya integración depende de las altas

cortes, es a su vez la encargada de hacer las listas de las cuales serán seleccionados los nuevos magistrados. Por esta razón, es necesario reformar esta institución, sin abandonar el principio de autogobierno judicial, que es clave en el Estado de derecho, eliminando así sus ineficiencias y sus tendencias corporativistas.

En sexto lugar, es necesario dotar de recursos económicos, jurídicos y técnicos suficientes a la rama para que los jueces puedan actuar.²⁶ En particular, en cuanto a los recursos jurídicos es preciso aclarar que estos posibilitan la acción judicial y tienen que ver, por ejemplo, con que los jueces tengan la capacidad efectiva de proteger los derechos sociales o de controlar las declaratorias de estados de excepción, de forma tal que sus funciones de protección de derechos y de control de abusos del poder no se vean mutiladas.

En séptimo lugar, es necesario avanzar hacia un acceso fácil, universal e igualitario a la justicia. Aunque en Colombia el acceso a la justicia ha mejorado en muchos aspectos —gracias a la creación de acciones como la tutela y las acciones populares y de grupo—, aún es muy costoso adelantar ciertos procesos, lo que implica que algunas personas no tengan un acceso a la justicia efectivo y en igualdad de oportunidades. De lo que se trata aquí, como ya se ha señalado, es de idear fórmulas que permitan conservar los avances de la justicia protagónica, al tiempo que resuelve sus problemas y extiende sus logros a la justicia rutinaria. En esa medida, es necesario impulsar un lazo de irradiación o jalonamiento entre las dos justicias, a fin de que la justicia rutinaria se permee de los avances de la protagónica. Y para ello creemos que es posible pensar en “tutelizar” la justicia ordinaria. En efecto, mientras que la confianza ciudadana en el sistema judicial en su conjunto es baja, la tutela es muy popular.

Quizás esa paradoja indique una posible salida a muchos de los agudos problemas de inoperancia de nuestra justicia ordinaria a través de su “tutelización”. Esta propuesta tiene un sentido metafórico, pues no se trata de usar la tutela para todo, lo cual sería un error. Pero podríamos llevar el espíritu y los principios de esta acción al conjunto de los procedimientos judiciales. La tutela dista de ser perfecta, pero su popularidad no es gratuita, sino que se explica porque posee al menos cuatro

26. Sobre la relación entre independencia judicial y los recursos (humanos y económicos) de la justicia en Colombia, ver Uprimny y Villadiego (2016).

características muy positivas: I) el acceso es fácil, pues cualquiera puede presentarla, sin necesidad de abogado; II) es rápida, pues los jueces deciden en pocos días; III) suele brindar salidas satisfactorias a los conflictos, pues, a pesar de que en ocasiones se han cometido errores graves, en general las soluciones suelen ser razonables (esto se explica porque los jueces en la tutela deben concentrarse más en la sustancia de la disputa que en las ritualidades procesales); y IV) la revisión eventual de las decisiones de tutela por la Corte Constitucional para unificar la interpretación de los derechos fundamentales reduce los riesgos de decisiones discrepantes entre los jueces. No idealizamos la tutela, pero la justicia colombiana estaría mucho mejor si todos los procedimientos judiciales tuvieran en la práctica características semejantes a la tutela.

Finalmente, creemos que necesario tener en cuenta que la justicia no se limita al sistema judicial, pues existen instancias de resolución de conflictos informales, como la mediación, la conciliación o los jueces de paz. Estas formas de justicia comunitaria o informal tienen riesgos, pues a veces pueden profundizar las inequidades cuando se aplican en situaciones de aguda desigualdad entre las partes enfrentadas, pero igualmente estos mecanismos tienen enormes potencialidades para que las personas y grupos sociales puedan resolver democráticamente sus desencuentros, sin tener que acudir obligatoriamente a los jueces.²⁷

En efecto, esos mecanismos informales incrementan la democracia al menos por cuatro razones: I) porque acercan la justicia a los criterios populares de equidad; II) porque son procesos participativos, pues restituyen a las personas y a las comunidades la capacidad de resolver sus propias controversias, ya que en general las decisiones se fundan en el asentimiento de las partes involucradas; III) porque se fundan en el consenso, en la búsqueda de acuerdos, con lo cual incrementan la deliberación democrática, ya que los ciudadanos deben aprender a defender los derechos propios, pero reconociendo la legitimidad de los derechos ajenos, de manera que el espacio de la discusión pública pacífica debería entonces verse fortalecido; y IV) porque, como lo han mostrado los llamados enfoques “transformadores” en el campo de la mediación,²⁸ una

²⁷. Sobre las potencialidades y riesgos de estos mecanismos de justicia informal, ver Uprimny (2001).

²⁸. Sobre estos enfoques “transformadores” en materia de mediación, véase Baruch y Folger (1996, pp. 113 y ss.). Estos enfoques critican la idea de que la conciliación o mediación debe estar orientada a “resolver” el problema; su idea es que la riqueza de la mediación consiste

solución conciliada de un conflicto tiende a fortalecer dos virtudes democráticas esenciales para un ciudadano: su autonomía, pues le enseña a manejar sus propios problemas, pero también la búsqueda del acuerdo, pues lo obliga a comprender al otro y expresar preocupación y consideración por sus intereses y valores, con lo cual se vuelve una persona más compasiva, solidaria y con capacidad de reconocimiento del valor de las diferencias y del pluralismo.

Pero hay más: la justicia informal también puede permitir una cierta descongestión de los tribunales de controversias que, por sus características, no conviene que reciban un tratamiento judicial. Este alivio de la carga de trabajo de los jueces podría permitir que el aparato judicial se tornara más eficaz para solucionar otros conflictos, que sí requieren intervención judicial. El acceso a la administración de justicia, y su credibilidad y legitimidad, deberían verse incrementados, lo cual redundaría en beneficio de la democracia y la paz en nuestras sociedades. Como la justicia informal tiene esas enormes potencialidades, pero igualmente importantes riesgos, una reforma a la justicia colombiana tiene que pensar en formas de articulación virtuosa entre la justicia informal y la justicia judicial, a fin de incrementar las potencialidades democráticas de esos mecanismos informales.

La formulación de estas ocho propuestas mínimas se fundamenta en una perspectiva que comprende al sistema judicial como parte (y como elemento esencial) del Estado social y democrático de derecho y que, por tanto, concibe que el sistema judicial debe proteger todos los derechos de los ciudadanos y no solo aquellos que garantizan el adecuado funcionamiento del mercado. En el debate sobre el sistema judicial, esta perspectiva entra en conflicto con las perspectivas neoliberales, que defienden una visión empobrecida del sistema judicial, de acuerdo con la cual este se orienta solamente por criterios de eficiencia y busca únicamente asegurar la ejecución de los contratos y garantizar el derecho de propiedad. Frente a esta visión “descafeinada” del Estado de derecho, es necesario entonces defender una visión robusta e integral de este tipo de Estado.

en que contribuye al desarrollo moral y social de las personas involucradas, por lo cual, el conciliador debe centrarse en la relación y los vínculos comunitarios, intentando fortalecer la autonomía de las partes y su capacidad de reconocimiento del otro, independientemente de que se logre o no la solución del asunto concreto.

Referencias

- Baruch, R., y Folger, J. (1996). *La promesa de la mediación: cómo afrontar el conflicto mediante la revalorización y el reconocimiento* (trad. Anibal Leal). Barcelona: Granica.
- Bernal, C. (2016). La defensa pública penal en Colombia. En M. García y M. Ceballos (eds.), *Democracia, justicia y sociedad. Diez años de investigación en Dejusticia* (pp. 583-596). Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Bonham, J., y Rehg, W. (eds.). (1997). *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT Press.
- Cepeda, M. (2004). La defensa judicial de la constitución. En F. Cepeda (ed.), *Fortalezas de Colombia*. Bogotá: Ariel, BID.
- Consejo Superior de la Judicatura. (2015). *Informe al Congreso de la República 2014*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.
- Consejo Superior de la Judicatura. (2019). *Informe al Congreso de la República 2019*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.
- Dahl, R. (2009). *La poliarquía: participación y oposición* (trad. Julia Moreno). Madrid: Tecnos.
- Defensoría del Pueblo (2020). *La Tutela y los Derechos a la Salud y la Seguridad Social 2019*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Durkheim, É. (1960). *De la division du travail social*. Paris: PUF.
- Ferrajoli, L. (1980). ¿Existe una democracia representativa? En L. Ferrajoli y D. Zolo, *Democracia autoritaria y capitalismo maduro* (trad. P. Andrés Ibáñez) (pp. 23-65). Madrid, El viejo topo.
- Ferrari, V. (1985). *Las funciones del derecho* (trad. M. J. Añón). Madrid: Debate.
- García, M. (1993). *La eficacia simbólica del derecho*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- García, M. (2014). *La eficacia simbólica del derecho. Sociología política del campo jurídico en América Latina* (2.^a ed.). Bogotá: Iepri, Debate.
- García, M. (3 de febrero de 2012). Los tres rasgos de la justicia democrática. *El Espectador*.
- García, M. (ed.) (2008). *Jueces sin Estado: la justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Dejusticia, Fundación Konrad Adenauer, The John Merck Fund.
- García, M., Rodríguez, C., y Uprimny, R. (2006). Introducción. Una nueva aproximación al debate sobre la justicia, los derechos sociales y la

- democracia en Colombia. En M. García, C. Rodríguez y R. Uprimny, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia* (pp. 15-45). Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- García, M., y Espinosa, J. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- García, M., y Uprimny, R. (2004). Corte Constitucional y emancipación social. En B. de S. Santos y M. García (eds.), *Emancipación social y violencia en Colombia* (pp. 463-514). Bogotá: Editorial Norma.
- García, M., y Uprimny, R. (2006). El control judicial de los estados de excepción en Colombia. En M. García, C. Rodríguez y R. Uprimny, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia* (pp. 531-571). Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- García, M., y Villadiego, C. (2016). Características y funcionamiento de las casas de justicia. En M. García y M. Ceballos (eds.), *Democracia, justicia y sociedad. Diez años de investigación en Dejusticia* (pp. 797-800). Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Gargarella, R. (2005). *Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1860)*. México: Siglo XXI.
- Habermas, J. (1996). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política* (trad. J. C. Velasco y G. Vilar). Barcelona: Paidós.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo xx*. Barcelona: Paidós.
- Jaramillo, I. (2016). Justicia: ¿derecho o privilegio? En H. Alviar, J. Lemaitre y B. Perafán (eds.), *Constitución y democracia en movimiento* (pp. 145-164). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Jaramillo, J., García, M., Rodríguez, A., y Uprimny, R. (2018). *El derecho frente al poder. Surgimiento, desarrollo y crítica del constitucionalismo moderno*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina (Unijus).
- La Rota, M. y Bernal, C. (2014). *Esfuerzos irracionales. Investigación penal del homicidio y otros delitos complejos*. Bogotá: Dejusticia.
- La Rota, M., Lalinde, S., Santa Mora, S., y Uprimny, R. (2014). *Ante la justicia. Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Lalinde, S. (2016). Independencia orgánica de la Rama Judicial y nominación de los magistrados de las altas Cortes. En M. García y M. Ceballos (eds.),

- Democracia, justicia y sociedad. Diez años de investigación en Dejusticia* (pp. 285-295). Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Lemaitre, J. (2016). El origen de la Constitución de 1991: la reforma institucional como respuesta a la “presente crisis”. En H. Alviar, J. Lemaitre y B. Perafán (eds.), *Constitución y democracia en movimiento* (pp. 3-23). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Merton, R. (2002). *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nino, C. (1994). *Derecho, moral y política. Una revisión de la teoría general del derecho*: Barcelona: Ariel.
- Rodríguez, A., y Ruano, S. (2018). Introducción. En A. Rodríguez (ed.), *Veinticinco años de la Constitución (1991-2016). Debates constitucionales y perspectivas constituyentes* (pp. 11-13). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez, C. (2011). Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America. *Texas Law Review*, 89(7), 1669-1698.
- Rodríguez, C., y Rodríguez, D. (2010). *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Rubio, M. (2001). La justicia penal. Juicio sin sumario. En M. García y B. de S. Santos (eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico* (Tomo I, pp. 485-546). Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes.
- Sánchez, C. (21 al 27 de junio de 2013). Las crisis de la justicia en Colombia. *Semanario Virtual Caja de Herramientas*, 356. Recuperado de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0356/articulo02.html>
- Santos, Boaventura de S. (2001). Los paisajes de la justicia en las sociedades contemporáneas. En B. de S. Santos y M. García (eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico* (pp. 85-150). Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes.
- Uprimny, R. (1994). Justicia y resolución de conflictos: la alternativa comunitaria. *Pensamiento Jurídico*, 1, 123-134.
- Uprimny, R. (1998). Justicia y sistema político en Colombia. En VV. AA., *Justicia y sistema político*. Bogotá: Fescol.

- Uprimny, R. (2001). Jueces de paz y justicia informal: una aproximación a sus potencialidades y a sus limitaciones. En VV. AA., *Los medios alternativos de resolución de conflictos*. Colegio de Abogados del Estado de Lara.
- Uprimny, R. (2003). The Constitutional Court and Control of Presidential Extraordinary Powers in Colombia. En S. Gloppen, R. Gargarella y E. Skaar (eds.), *Democratization and the Judiciary. The Accountability Function of Courts in New Democracies* (pp. 33-49). Londres: Frank Cass.
- Uprimny, R. (2004). La justicia colombiana en la encrucijada. *Revista Foro*, 50.
- Uprimny, R. (2016a). Un sistema judicial para profundizar la democracia. En M. García y M. Ceballos (eds.), *Democracia, justicia y sociedad. Diez años de investigación en Dejusticia* (pp. 61-70). Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Uprimny, R. (2016b). Justicia rutinaria y protagónica: una caracterización de la justicia colombiana. En M. García y M. Ceballos (eds.), *Democracia, justicia y sociedad. Diez años de investigación en Dejusticia* (pp. 181-191). Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Uprimny, R., Rodríguez, C., y García, M. (2003). Entre el protagonismo y la rutina: análisis sociojurídico de la justicia en Colombia. En H. Fix-Zamudio, L. Friedman y R. Pérez (coord.), *Culturas jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización* (pp. 231-304). México: UNAM.
- Uprimny, R., Rodríguez, C., y García, M. (2006). Las cifras de la justicia. En M. García, C. Rodríguez y R. Uprimny, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia* (pp. 324-326, 344-352.). Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Uprimny, R., y Villadiego, C. (2016). La gestión del sector jurisdiccional de la Rama Judicial. En M. García y M. Ceballos (eds.), *Democracia, justicia y sociedad. Diez años de investigación en Dejusticia* (pp. 251-258). Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Uribe, D. (1996). *Evolución política y constitucional de Colombia*. Madrid: Instituto de Derecho Comparado, Universidad Complutense de Madrid.

Cambio de rumbo

Hacia una Colombia incluyente,
equitativa y sustentable



Es el primer libro de la colección
Estudios y Propuestas Estructurales desde la Coyuntura,
fue producido por el Centro Editorial de
la Facultad de Ciencias Económicas
de la Universidad Nacional de Colombia,
haciendo uso de la familia tipográfica
Adobe Garamond Pro.

La pandemia del covid-19 transitó desde las clases altas a las bajas, exacerbó las desigualdades entre centros y periferias, mostró la inconveniencia de la privatización de la salud como bien mercantil, llevó a cuestionar aspectos centrales del modelo de desarrollo y de la política económica y social. Al final, la pandemia desnudó una crisis de civilización. La crisis sanitaria y política nos hace más sinceros pues desnuda las fallas estructurales de nuestra construcción social y por ello abre un debate sobre las reformas necesarias a emprender y sobre la transición deseable hacia una sociedad más incluyente y solidaria. Contribuir a este debate es reto de este proyecto editorial de la Red de Centros de Investigación en Alternativas Programáticas de la Universidad Nacional de Colombia. Los 23 trabajos elaborados en el seno de 24 grupos de investigación y sometidos a un debate colectivo conforman este libro, que es a la vez un llamado: *Cambio de Rumbo: hacia una Colombia incluyente, equitativa y sustentable*